

DE LA INSEGURIDAD PÚBLICA A LA GRAN SEGURIDAD



José Luis Calva

Coordinador

Luis Astorga

Oscar Báez Soto

Raúl Benítez Manaut

José Luis Cisneros

Emilio Daniel Cunjama López

Jorge Hernández Tinajero

René Alejandro Jiménez Ornelas

Alberto Montoya Martín del Campo

Úrsula Oswald Spring

Pedro José Peñaloza

José Luis Piñeyro†

Víctor M. Quintana S.

Dalia Reyes García

**México 2018-2024:
Nueva estrategia
de desarrollo
Volumen 17**

CONSEJO NACIONAL DE UNIVERSITARIOS



DE LA INSEGURIDAD PÚBLICA A LA GRAN SEGURIDAD

José Luis Calva
(Coordinador)

Textos

Luis Astorga, Óscar Báez Soto, Raúl Benítez Manaut,
José Luis Calva, José Luis Cisneros, Emilio Daniel Cunjama López,
Jorge Hernández Tinajero, René Alejandro Jiménez Ornelas,
Alberto Montoya Martín del Campo, Úrsula Oswald Spring,
Pedro José Peñaloza, José Luis Piñeyro,[†] Víctor M. Quintana S.,
Dalia Reyes García

Instituciones de adscripción de los autores de este volumen



JUAN PABLOS EDITOR
CONSEJO NACIONAL DE UNIVERSITARIOS
UNIVERSIDAD DE CIUDAD JUÁREZ

MÉXICO, 2018

Los trabajos de investigación incluidos en este libro han sido arbitrados por pares académicos.

De la inseguridad pública a la gran seguridad / José Luis Calva, coordinador. - - México : Juan Pablos Editor, 2018

1a. edición

276 p. : ilustraciones ; 16 x 23 cm (Col. México 2018-2024: Nueva estrategia de desarrollo, volumen 17)

ISBN de la obra completa: 978-607-711-474-1

ISBN del volumen 17: 978-607-711-484-0

T. 1. Seguridad pública - México T. 2. Gobierno local - México

HV7431 I57

DE LA INSEGURIDAD PÚBLICA A LA GRAN SEGURIDAD

Volumen 17

México 2018-2024: Nueva estrategia de desarrollo

José Luis Calva (coordinador), Luis Astorga, Óscar Báez Soto, Raúl Benítez Manaut, José Luis Cisneros, Emilio Daniel Cunjama López, Jorge Hernández Tinajero, René Alejandro Jiménez Ornelas, Alberto Montoya Martín del Campo, Úrsula Oswald Spring, Pedro José Peñaloza, José Luis Piñeyro, † Víctor M. Quintana S., Dalia Reyes García

Primera edición, 2018

D.R. © 2018, Juan Pablos Editor, S.A.

2a. Cerrada de Belisario Domínguez 19

Col. del Carmen, Alcaldía de Coyoacán

04100, Ciudad de México

<juanpabloseditor@gmail.com>

D.R. © 2018, Consejo Nacional de Universitarios por una Nueva Estrategia de Desarrollo

Copilco 319, Planta Alta, Col. Copilco Universidad

Alcaldía de Coyoacán, 04360, Ciudad de México

<www.consej nacionaldeuniversitarios.org>

D.R. © 2018, Universidad de Ciudad Juárez

Av. Plutarco Elías Calles núm. 1210

Fovissste Chamizal, 32310, Ciudad Juárez, Chihuahua

ISBN de la obra completa: 978-607-711-474-1

ISBN del volumen 17: 978-607-711-484-0

Elaborado en México/Reservados los derechos

ÍNDICE

Prólogo	
<i>José Luis Calva</i>	7

PRIMERA SECCIÓN ECONOMÍA DEL NARCOTRÁFICO Y SOCIOLOGÍA DEL CULTIVO DE DROGAS ILEGALES

El sistema económico del narcotráfico.	
Cambiar la estrategia de Calderón y Peña	
<i>Alberto Montoya Martín del Campo</i>	23
El cultivo de narcóticos en Sinaloa.	
Un acercamiento histórico y una visión humanista	
<i>Óscar Báez Soto</i>	40

SEGUNDA SECCIÓN SISTEMA POLÍTICO MEXICANO Y CRECIMIENTO DEL CRIMEN ORGANIZADO

Drogas ilegalizadas, organizaciones criminales, militares y cambio político	
<i>Luis Astorga</i>	77
Ciudad Juárez, de la violencia de baja intensidad a la violencia extrema: ida y vuelta.	
¿Se pacificó la ciudad más violenta del mundo?	
<i>Víctor M. Quintana S.</i>	101

TERCERA SECCIÓN
GUERRA PERDIDA CONTRA EL NARCOTRÁFICO
Y ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS DE SEGURIDAD PÚBLICA

Seguridad nacional e inseguridad pública. Desafíos 2018 <i>Raúl Benítez Manaut</i>	123
La guerra perdida contra el narcotráfico: hacia una estrategia alternativa <i>Emilio Daniel Cunjama López</i>	139
Los gobiernos de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto: la pesadilla imparabla <i>Pedro José Peñaloza</i>	166
Causas e interpretaciones de la crisis de seguridad pública <i>José Luis Piñeyro[†]</i>	185
Apuntes hacia una nueva política de drogas en México <i>Jorge Hernández Tinajero</i>	203

CUARTA SECCIÓN
SEGURIDAD HUMANA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA
Y COHESIÓN SOCIAL

El desamparo de lo humano: la violencia como problema de salud pública <i>José Luis Cisneros</i>	215
Violencia, seguridad pública y participación ciudadana <i>René Alejandro Jiménez Ornelas y Dalia Reyes García</i>	234
Una gran seguridad: seguridad humana, de género y ambiental <i>Úrsula Oswald Spring</i>	249

DE LA INSEGURIDAD PÚBLICA A LA GRAN SEGURIDAD

PRÓLOGO

JOSÉ LUIS CALVA*

La inseguridad frente a la delincuencia se ha convertido en la principal preocupación de los mexicanos. Más de tres cuartas partes de la población de 18 años y más “se percibe como posible víctima de al menos un delito” (77.1%), predominando el temor al “robo o al asalto en la calle o en el transporte público” (72.9%), al lado del miedo a ser víctima de “lesiones por una agresión física” (55.8%), o de “extorsión o secuestro” (46%) (INEGI, *Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública 2017*). Tras estos temores hay un dato abrumador: 28.8% de los mexicanos fueron víctimas directas de por lo menos un delito durante 2016, de acuerdo con la misma encuesta. No es sorprendente que el problema nacional que “genera mayor preocupación según la percepción de la población” sea el de la inseguridad frente a la delincuencia (61.1%), incluso más que el desempleo (36.3%), la corrupción (29.1%), la pobreza (27.9%) o el narcotráfico (16.7%). Por ello, estudiosos de la felicidad de las naciones estiman que entre los grandes problemas públicos cuya solución generaría mayor satisfacción a los mexicanos destaca el de la inseguridad frente a la delincuencia.

Desde el ámbito internacional, nuestro país no se mira mejor. Los indicadores de competitividad 2016-2017 del Foro Económico Mundial ubican a México en el lugar 135 entre 138 países por la presencia del crimen organizado; y en el lugar 130 por el costo que para los negocios representan el crimen y la violencia. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos —en sus estadísticas en línea actualizadas a diciembre de 2017— colocó a México como el país con la mayor tasa de homicidios dentro de la OCDE: 17.9 homicidios por 100 000 habitantes, seguido por Estados Unidos con una tasa de 4.9, muy lejos de Portugal (1.0), de Holanda (0.6), de Francia (0.6) o del Reino Unido (0.2).

* Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

¿Por qué caímos en este abismo de inseguridad pública y cómo salir de él? Responder estas interrogantes constituye el propósito primordial de este volumen. Su primera sección analiza la economía del narcotráfico, así como la sociología del cultivo de estupefacientes. Esta prelación obedece a que la espiral de muertes violentas aparece asociada a la “guerra contra el narcotráfico” declarada al inicio de su gobierno por el entonces jefe de Estado mexicano Felipe Calderón. Baste recordar que el número de homicidios dolosos saltó de 10 253 en 2007 a 22 409 en 2011, cerrando el sexenio 2007-2012 con un acumulado de 92 423 homicidios dolosos (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública [SESNSP], *Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorción y robo de vehículos 1997-2017*, México, 2018). Durante el bienio 2011-2012, cuando se registraron 43 968 homicidios dolosos según las cifras del SESNSP; 31 874 de estos homicidios fueron ejecuciones del crimen organizado, de acuerdo con las rigurosas cifras de Semáforo Delictivo (*Reforma*, 21/1/2018). Durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, en el periodo que va de diciembre de 2012 a igual mes de 2017, se registraron 98 120 homicidios dolosos, de los cuales 56 617 fueron ejecuciones del crimen organizado, de acuerdo con las mismas fuentes. Por eso se ha ganado el calificativo del periodo más violento desde la Revolución mexicana.

Ahora bien, puesto que la crisis de seguridad pública proviene de dos esferas delincuenciales claramente diferenciadas: la esfera del crimen organizado cuya actividad primordial —u originaria— es el tráfico de drogas; y la esfera delincencial definida *grosso modo* por el INEGI como del fuero común; ambas esferas —si bien tienen vasos comunicantes y cierta causalidad común— son analizadas a partir de sus propias características y determinaciones, tanto para su correcta comprensión, como para el diseño e instrumentación de estrategias eficientes para superar la crisis multidimensional de seguridad.

Para el análisis cuantitativo inicial de la esfera delincencial del fuero común, la citada *Encuesta nacional de victimización*, realizada por el INEGI mediante entrevistas en los hogares, es altamente relevante: “permite hacer estimaciones sobre la victimización respecto de los delitos más representativos del fuero común ocurridos durante 2016 a los hogares y a las personas de 18 años y más miembros de los hogares. Delitos como delincuencia organizada, narcotráfico, portación de armas exclusivas del Ejército, tráfico de indocumentados, entre otros, no son susceptibles de medirse en una Encuesta de Victimización como lo es la ENVIPE 2017” (INEGI, *op. cit.*). En su universo de estudio, el INEGI estimó que en nuestro país hubo 31 052 676 delitos, que afectaron a 25 030 072 víctimas directas. Los delitos captados por la ENVIPE 2017 fueron: robos o asaltos en la calle o el transporte público

(25.9%), extorsión (24.2%), robos totales o parciales de vehículos (11.3%), fraude (12.6%), robo en casa habitación (6.6%), entre otros. “De los 17 043 453 delitos estimados donde la víctima estuvo presente, los delincuentes portaban arma en 43.1% de los casos”; y en 5.9% de estos casos el arma “fue utilizada”. El efecto psicológico es el miedo: entre las actividades cotidianas que la población dejó de hacer por temor a la delincuencia se encuentran: usar joyas (64.2%), salir de noche (51%), llevar dinero en efectivo (47%), llevar tarjetas de crédito o débito (38.2%), salir a caminar (33.5%), ir al cine o al teatro (24.3%), salir a comer (24.8%), viajar por carretera a otro estado o municipio (20.4%), entre otros temores. El “costo total estimado a consecuencia de la inseguridad y el delito”, exclusivamente referido a los hogares en esta esfera delincencial, ascendió a 229.1 miles de millones de pesos, equivalentes a 1.1% del PIB.

Adicionalmente, el INEGI levantó en 2016 su más reciente *Encuesta Nacional de Victimización de las Empresas* (ENVE 2016), la cual “permite hacer estimaciones sobre la victimización de los delitos más representativos del fuero común ocurridos durante 2016 a las unidades económicas del sector privado”. En este universo de estudio, el INEGI estimó que en el país hubo 3 989 768 delitos, tales como robo o asalto de mercancías, dinero, insumos o bienes (22.3%), extorsión (16.5%), fraude (15.3%), robo de mercancías en tránsito (6.8%), entre otros. De los 1 604 049 delitos estimados donde hubo víctimas presentes (personal de las unidades económicas), los delincuentes portaban arma en 19.5% de los casos “donde aplica la condición de portación de armas”. El costo total estimado para las unidades económicas a consecuencia de la inseguridad y el delito, exclusivamente en esta esfera delincencial, ascendió a 138.9 mil millones de pesos, que representan 0.76% del PIB.

En la esfera del crimen organizado, tan sólo la economía del narcotráfico es considerablemente mayor por su valor: la venta de drogas ilegales genera a los cárteles mexicanos ingresos brutos anuales probablemente muy superiores a los 600 000 millones de pesos. De acuerdo con el Departamento de Estado estadounidense (2012 *International Narcotics Control Strategy Report*), los cárteles mexicanos de la droga reciben entre 19 000 y 39 000 millones de dólares anuales procedentes sólo de Estados Unidos. En 2016, de acuerdo con un reportaje del diario británico *The Guardian*, “los cárteles mexicanos obtienen entre 17 900 y 27 300 millones de euros al año por la venta de drogas en Estados Unidos” (Nina Lakhani, “Mexico’s War on Drugs: What has it Achieved and How is the US Involved?”, *The Guardian*, 9/12/2016). Pero estos cárteles venden también drogas en Europa —enviándolas generalmente vía África— y en Asia, amén de traficar con drogas en

Canadá y diversos países de América Latina. Su transnacionalización ha alcanzado tal dimensión, que la Europol encontró que “los grupos del crimen organizado mexicanos [...] se han convertido en coordinadores globales de mercado en el tráfico de cocaína a los mercados europeo y norteamericano y en la producción y el tráfico de drogas sintéticas para los mercados europeo, norteamericano y asiático” (*Comunicado de prensa Europol*, 12/IV/2013, en línea). Además, los cárteles mexicanos cuentan con un dinámico mercado interno de drogas ilegales, aunque su tamaño es relativamente modesto: 2 286 658 consumidores, de los cuales 544 870 “presentan dependencia a las drogas”, según la *Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco 2016-2017*.

Ahora bien, dada la demanda sostenida de drogas ilícitas en el mundo, satisfecha a través del mercado negro delincriminal, las ganancias netas del narcotráfico resultan fabulosas. Por ejemplo, de acuerdo con las estadísticas del *World Drug Report 2017*, de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), un kilogramo de cocaína costaba, en 2015, 1 508.5 dólares en Colombia; puesto en Estados Unidos alcanzaba un precio máximo de 55 000 dólares al mayoreo y de 900 000 dólares al menudeo. De hecho, la propia UNODC estima que el valor del mercado de cocaína y opiáceos en el mundo asciende a 85 000 millones de dólares; y el mercado global de las drogas ilícitas alcanzó los 320 000 millones de dólares en el mismo año (UNODC, *Informe Mundial sobre las Drogas, 2015*, Nueva York, 2015).

De allí la enorme capacidad financiera de los cárteles mexicanos del narcotráfico no sólo para su acelerado proceso de acumulación de capital y expansión industrial transnacional (por ejemplo, de acuerdo con información de la UNODC y la DEA, “los cárteles mexicanos del narcotráfico están abasteciéndose de cocaína en Bolivia [...] donde además han instalado laboratorios para producir drogas sintéticas”: *El Universal*, 21/VIII/2012), sino también para corromper funcionarios e infiltrar las estructuras de gobierno en sus tres niveles, como se analiza en las tres primeras secciones de este volumen.

No es casual que Joaquín Guzmán Loera, “El Chapo”, haya sido incluido por la revista *Forbes 2009* en la lista de multimillonarios; y que en febrero de 2013 la Comisión Anticrimen de Chicago lo haya declarado “el enemigo público número uno”, por primera vez desde que Al Capone recibió este calificativo después de la tristemente célebre masacre del día de San Valentín de 1929. “Su nivel de violencia y de corrupción —señalaron la Comisión Anticrimen y la DEA—, superan ampliamente a los de Capone”. “Su habilidad para corromper y hacer cumplir sus sanciones con su infinito suministro de ingresos es más poderosa que la del crimen organizado italiano”

(*Reforma*, 15/II/2013). Guzmán se convirtió en el narcotraficante mexicano más famoso “al enviar toneladas de marihuana, cocaína, anfetaminas y heroína a los mercados estadounidenses en camiones, aviones ligeros y a través de túneles clandestinos”. “Chicago, la urbe y su zona metropolitana sirven como centro de tránsito de drogas, dejando las huellas de Guzmán en gran parte de la violencia que vive esta localidad, dijo la Comisión Anticrimen”. “Comparado con Guzmán, Al Capone parece un *amateur*” (*La Jornada*, 15/II/2013). Cuando Guzmán Loera fue extraditado a Estados Unidos, James Hunt, director de la Agencia Antidrogas (DEA) de Nueva York, y sus hombres, lo esperaban en el aeropuerto. Poco después Hunt declaró: “Puedes detener a hombres como El Chapo, pero mientras haya demanda [de drogas ilegales] tendrás el problema” (Agencia MARS, en *Reforma*, 13/XI/2017). La competitividad-precio de las drogas vendidas por los cárteles mexicanos ha sido relevante para su dominio del mercado. De acuerdo con Hunt, mientras las mafias de hace 40 años, que traían su heroína de Europa, la vendían en Estados Unidos a 200 000 dólares por kilogramo; los cárteles mexicanos están vendiendo sus kilos de heroína por 50 mil, 60 mil o 70 mil dólares (*ibidem*).

Para completar el panorama, se estima que la mayoría de los cárteles transnacionales mexicanos, así como los cárteles y bandas regionales y locales, han agregado a las fabulosas ganancias del narcotráfico, los ingresos de otras actividades delictivas: cobro de derechos de piso, trata y tráfico de personas, secuestros, robos a ferrocarriles y un largo etcétera. La velocidad de esta diversificación delictiva puede ilustrarse con el robo de combustibles: el número de tomas clandestinas, de acuerdo con Pemex, pasó de 213 en 2006, a 462 en 2009, a 691 en 2010, a 1 449 en 2012 y a 9 509 en 2017 (*Reforma*, 18/II/2013 para 2006-2012; y PEMEX, *Tomas clandestinas* para 2018). Desde luego, en esta veloz diversificación criminal, lo que más lastima a la población es el crecimiento exponencial de la trata de personas —no sólo de trabajadores migratorios y de mujeres, sino también de niños para la explotación sexual (véase por ejemplo el *Texas Public Safety Threat Overview 2017*)—, además de otros delitos que no sólo representan pérdidas de vidas y desaparición de personas, sino también pérdidas patrimoniales y, para colmo, degradación de la calidad de vida de los mexicanos por la violencia y el temor.

Frente a este panorama de inseguridad pública, cuya causalidad multifactorial es ampliamente analizada en este volumen, la pregunta crucial es cómo salir de este abismo. En este preámbulo presentaré sólo algunas reflexiones desde el campo de mi disciplina profesional: la economía.

Para empezar, la historia económica internacional indica que la demanda mundial de productos ilegales (sean drogas, armas u otros), cuyos usuarios (finales o intermedios) están dispuestos a adquirir pagando precios extraordinarios, genera su oferta en mercados delincuenciales.

Hace casi un siglo, cuando el Congreso de Estados Unidos aprobó la Ley Volstead que prohibía la producción, venta, transporte, importación y exportación de bebidas alcohólicas (implementando así la enmienda XVIII de la Constitución estadounidense), el senador Andrew Volstead exclamó lleno de júbilo: “El demonio de la bebida hace su testamento. Se inicia una era de ideas claras y limpios modales [...]. Se cerraron para siempre las puertas del infierno”. La Ley Volstead entró en vigor el 17 de enero de 1920, pero en lugar de reducir el consumo de alcohol, trajo consigo enormes costos sociales, económicos y políticos. Para empezar, como la demanda de bebidas alcohólicas permaneció, sus precios se elevaron drásticamente en el mercado negro, convirtiendo la producción y el tráfico ilegales de alcohol en una actividad económica altamente rentable operada por poderosas bandas criminales, que corrompían y atemorizaban a funcionarios públicos y policías. Las mafias —como la de Al Capone, cuya fortuna en 1927 era estimada en 100 millones de dólares— luchaban ferozmente por el control de las rutas y los mercados de alcohol, de modo que la prohibición trajo consigo efectos colaterales indeseables: crecimiento de los asesinatos, aumento de los robos, las extorsiones (incluyendo el “derecho de piso”) y otros delitos cometidos por las cada vez más poderosas y corruptoras mafias (véase Phillips Charles y Alan Axelrod, *Cops, Crooks, and Criminologists*, New York, Zenda, 2000; Luciano Iorizzo, *Al Capone A Biography*, Westport, Greenwood Press, 2003; Antonio Escohotado, *Historia general de las drogas*, Madrid, Espasa Calpe, 2004; así como “Prohibition” y “Capone, Al”, en *The New Encyclopedia Britannica*, 15TH Edition, Chicago, 2007).

Para poner fin a la pesadilla de violencia criminal que había traído consigo la prohibición del alcohol, se necesitaba una conciencia ciudadana favorable a la legalización y políticos de mente abierta y visión de Estado. Ambos fenómenos surgieron: el Partido Demócrata incluyó el tema en su plataforma para las elecciones presidenciales de 1932; y en febrero de 1933 el Congreso estadounidense aprobó la XXI enmienda constitucional que derogó la prohibición del alcohol, siendo ratificada en diciembre de ese año al ser aprobada por más de 75% de los estados. Además de sus efectos benéficos sobre la paz pública, la legalización trajo consigo un significativo aumento de la recaudación tributaria y ahorros presupuestales por el fin de la guerra perdida contra el alcohol.

Como si nada de lo anterior hubiera ocurrido, en 1961 se firmó el Acuerdo Único de Estupefacientes de Naciones Unidas, de contenido peor que la

Ley Volstead; y en 1971 el presidente estadounidense Richard Nixon declaró la “guerra contra las drogas”. Cincuenta y cuarenta años después, respectivamente, la Comisión Global sobre Política de Drogas —integrada en 2011 por Kofi Annan, Fernando Henrique Cardoso, Carlos Fuentes, George P. Shultz, Mario Vargas Llosa, Paul Volker, entre otros— publicó el informe de una acuciosa investigación mundial. Para empezar, comprobó que el consumo de drogas ilegales en el mundo, en vez de reducirse, se había incrementado: tan sólo durante el periodo 1998-2008, el consumo mundial de cocaína aumentó 27%, el de opiáceos 34.5% y el de marihuana 8.5% (*Guerra a las drogas*, Informe de la Comisión Global de Política de Drogas, Nueva York, 2011). Desde luego, esta tendencia ha permanecido: durante el periodo 2008-2013, el número de consumidores de drogas en el mundo se incrementó 21.2% (UNODC, *Informe Mundial sobre las Drogas*, 2015, Nueva York, 2015). “Donde los mercados de drogas son variados y están bien establecidos —concluyó la Comisión Global— no es un objetivo realista prevenir el uso de drogas impidiendo la oferta”. “La guerra a las drogas no ha sido y no puede ser ganada”.

Las recomendaciones de la Comisión Global son multidimensionales y están rigurosamente sustentadas. Baste destacar aquí una de sus principales sugerencias a países como México: “ensayar modelos regulatorios (con cannabis, por ejemplo) que estén diseñados para socavar el poder del crimen organizado y salvaguardar la salud y la seguridad de los ciudadanos”. Desde luego, el informe da cuenta de las exitosas experiencias de regulación bajo distintas modalidades en Portugal, Holanda, Suiza y otros países europeos, así como en buen número de entidades federativas de Estados Unidos.

Sin duda —a la luz de la experiencia internacional y de la crisis de seguridad que padece México—, la formación de un mercado regulado de drogas constituiría un instrumento primordial para la solución estructural del megaproblema de la criminalidad asociada al tráfico de drogas.

En la historia de México sería la segunda vez que regulemos las drogas; y esta vez, esperemos, será la definitiva. La primera regulación de las drogas fue obra del presidente Lázaro Cárdenas, en su Reglamento Federal de Toxicomanías, publicado en el *Diario Oficial* del sábado 17 de febrero de 1940, que incluye entre sus considerandos: “Que la persecución de los viciosos que se hace conforme al reglamento de 1931 es contraria al concepto de justicia que actualmente priva, toda vez que debe conceptuarse al vicioso más como enfermo, a quien hay que atender y curar, que como verdadero delincuente que debe sufrir una pena”. “Que el único resultado obtenido con la aplicación del referido reglamento de 1931 ha sido la del encarecimiento excesivo de las drogas y hacer que por esa circunstancia obtengan grandes provechos

los traficantes”. Por lo anterior, “he tenido a bien expedir el siguiente Reglamento Federal de Toxicomanías”. De sus disposiciones, destacaré sólo los puntos que, a mi juicio, son los más relevantes. El Departamento de Salubridad Pública “autorizará discrecionalmente a los médicos cirujanos con título registrado en la propia Dependencia, para prescribir narcóticos en dosis superiores a las señaladas por la Farmacopea”, sujetándolos a normas simples (artículo 3) de carácter administrativo. “Se autoriza a los farmacéuticos para despachar enervantes a dosis mayores de las señaladas por la farmacopea, solamente en los casos en que sean prescritas por médicos cirujanos que cumplan los requisitos del inciso b), artículo 3 de este reglamento”. “Para la atención de toxicómanos, el Departamento de Salubridad fundará los dispensarios y hospitales que considere necesarios”. Claro, se trataba de Lázaro Cárdenas, un presidente que realmente hizo historia.

Posteriormente, el reglamento de toxicomanías del presidente Cárdenas fue derogado por su sucesor, el presidente Ávila Camacho, quien al parecer no resistió la presión ejercida por el gobierno de Estados Unidos; y nuestro país regresó a una política de drogas prohibicionista a ultranza, con sus consabidos efectos perversos. Por el contrario, en el mundo de hoy se está observando un proceso de cambio en la política de drogas: baste recordar que en Estados Unidos se va extendiendo —estado por estado— la legalización del uso medicinal y recreativo de la marihuana; en Uruguay, la legalización de la cannabis fue aprobada en 2013, y en 2017 comenzó a venderse en las farmacias a consumidores registrados en un padrón; y en Portugal, donde la discriminación del consumo de drogas —incluidas la marihuana y la heroína— comenzó en 2001, su uso entre los jóvenes de 15 a 24 años cayó casi a la mitad 15 años después (AP, “Gozan marihuana legal”, *Reforma*, 20/VI/2017; y Nicholas Kristof, “Así es como se les gana a las drogas”, *Reforma*, 30/IX/2017). De esta manera, el respaldo internacional hacia una política de drogas más realista y humanista está abriéndose paso, con los mismos argumentos de fondo que el presidente Lázaro Cárdenas adujo en su decreto regulatorio de las drogas (además del *Informe 2011* de la Comisión Global de Política de Drogas, véase su *Informe 2017*, titulado *El problema mundial de la percepción de las drogas*).

Desde luego, la regulación de las drogas es sólo una parte de la solución de la crisis de seguridad pública que padece nuestro país. Dada la diversificación delincinencial de los cárteles y bandas del crimen organizado —desde el tráfico de drogas hasta otros delitos de alto impacto— son necesarias otras acciones para superar la pesadilla de violencia y corrupción del crimen organizado. Ciertamente, se trata de desbaratar un intrincado nudo similar al gordiano.

El corazón financiero de este nudo gordiano es el lavado de dinero sucio. Desde el *staff* del Fondo Monetario Internacional, el punto ha sido resumido así: “El lavado de dinero [...] hace que las ganancias de delitos como fraude, robo y tráfico de drogas parezcan fruto del trabajo honrado, como por ejemplo cuentas bancarias, inmuebles, o bienes suntuosos de apariencia legítima. Así los delincuentes pueden disfrutar del producto de sus delitos y vivir vidas disimuladas. Además, pueden usar los activos lavados para ampliar sus actividades delictivas e incrementar su riqueza y su poder, incluso corrompiendo autoridades políticas y policiales para obtener su protección” (Paul Ashin, “Dinero sucio, un verdadero problema”, *Finanzas y Desarrollo*, FMI, junio de 2012, las cursivas son nuestras). En efecto, el lavado de dinero es el mecanismo central en el ciclo de reproducción de la economía criminal. Por eso, en su acuciosa investigación sobre *Seguridad y desarrollo*, que integra su *Informe sobre el desarrollo mundial 2011*, el *staff* del Banco Mundial señaló: “El seguimiento del dinero —es decir, el rastreo de las corrientes financieras ilícitas— es un componente fundamental de la acción contra el tráfico ilícito de drogas y de recursos naturales”.

Ahora bien, para que las políticas antilavado de dinero sucio sean algo más que mera fraseología, o que una suerte de espada sin filo (recuérdese que la Unidad de Inteligencia Financiera del gobierno mexicano, durante sus casi dos décadas de existencia, no ha logrado ningún pez gordo del crimen organizado), deben ser radicalmente rediseñadas. Edgardo Buscaglia ha sugerido tres grandes cursos de acción: 1) “coordinación eficaz, interinstitucional y operativa entre órganos de inteligencia financiera (Hacienda, policías, fiscalías y jueces) que apunte al desmantelamiento patrimonial de empresas criminales y firmas legales ligadas a organizaciones delictivas”; 2) “el combate y prevención de la corrupción política al más alto nivel, limitando al mínimo la “inmunidad” de funcionarios; incluyendo investigaciones (a través de unidades autónomas de investigación patrimonial en cada entidad federativa, operando en red con la Unidad Federal de Inteligencia Financiera), para reunir material probatorio, formular acusaciones y dictar sentencias judiciales por delitos como: tráfico de influencias, conflicto de intereses, enriquecimiento ilícito, malversación de fondos, peculado, encubrimiento, lavado de dinero y financiamiento ilegal de campañas electorales”; 3) “un nivel mucho más amplio de cooperación y coordinación entre México y otros Estados para incautar y decomisar activos patrimoniales ligados a los grupos criminales mexicanos, en empresas legales nacionales y extranjeras” (*El Financiero*, 5/IV/2013; véase también E. Buscaglia, *Vacíos de Poder en México*, México, Random House Mondadori, 2013). La relevancia de estos cursos de acción para cortar de tajo el nervio financiero del ciclo de reproducción de la economía criminal —actuando simultáneamente

contra el lavado de dinero y la corrupción, que son dos caras de una misma moneda—, es ampliamente argumentada en este volumen.

La palabra clave adicional es fiscalización. De manera puntual, para facilitar los trabajos de inteligencia financiera, pero también por razones de equidad tributaria, es necesario introducir un impuesto sobre la riqueza, como ha sugerido —con carácter general— el staff de FMI (en *Monitor Fiscal*, octubre 2017), que mejoraría la recaudación al servir de impuesto de control, y facilitaría enormemente la fiscalización patrimonial.

No está de más recordar que Al Capone sólo pudo ser encarcelado cuando el agente del Internal Revenue Service (ISR), Frank J. Wilson, documentó la evasión fiscal de Capone por \$215 030 dólares. No hay duda de que nuestro Sistema de Administración Tributaria necesita muchos Frank J. Wilson; y no hay duda de que este personal puede formarse con egresados de nuestras universidades. De manera puntual, hay que recordar que Wilson documentó la evasión de Capone por ingresos de un casino de juego ilegal, apoyándose en la enmienda XVI de la Constitución que facultó al Congreso para establecer impuestos sobre los ingresos de cualquier fuente que provengan, para cuya recaudación eficiente el Departamento del Tesoro contó con su poderoso IRS (véase A. Escohotado, *op. cit.*; y *Amendments of The Constitution of The United States of America*, disponible en <www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPOCONAM1992->). Desde 1993, el Sistema de Cuentas Nacionales de México incluye actividades ilícitas en el producto interno bruto. ¿Por qué no establecer expresamente que los ingresos de cualquier actividad estarán sujetos al impuesto sobre la renta, uniendo esta disposición con la introducción de un impuesto sobre ganancias de capital, no sólo por razones de eficiencia y equidad tributaria sino también cerrar puertas al enriquecimiento ilícito, *id est*, por razones de seguridad pública y ética nacional?

Ahora bien, ni la crisis de inseguridad pública en general, ni la reproducción ampliada del crimen organizado en particular, podrán detenerse —y mucho menos revertirse— sin actuar también contra las causas estructurales de la disponibilidad de jóvenes proclives a ser reclutados por la delincuencia, sea organizada o del fuero común.

Desde una perspectiva universal, en la acuciosa investigación sobre “Seguridad y desarrollo” antes citada, el staff del Banco Mundial encontró: “en las encuestas realizadas en seis países y territorios afectados por la violencia [...] los ciudadanos plantearon algunas cuestiones relacionadas con el bienestar económico individual (pobreza, desempleo) y la injusticia (en particular, la desigualdad y la corrupción) como principales determinantes de los conflictos”. De manera específica, la investigación del Banco Mundial

planteó la pregunta: “¿qué impulsa a las personas a sumarse a bandas de delinquentes?”. “En las mismas encuestas —concluyó el BM— se observó que las principales razones citadas para explicar por qué los jóvenes se suman a bandas de delinquentes son muy semejantes: el desempleo predomina en ambos casos”.

Desde la perspectiva socioeconómica, política y cultural específica de nuestro país, la *Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública 2014*, realizada por el INEGI, arrojó resultados similares: la percepción ciudadana sobre las causas de la inseguridad y la delincuencia apunta hacia el desempleo (41%) y la pobreza (32.7%), al lado de otras causas como la corrupción (32.2%) y la desintegración familiar (20.8%). (Las ENVIPE posteriores no incluyeron estas percepciones). De manera puntual, en los delitos donde la víctima estuvo presente y pudo identificar la edad de los delinquentes, 28.2% eran jóvenes de no más de 25 años, según la ENVIPE 2017.

Ciertamente, el terrible panorama de inseguridad y delincuencia que padece nuestro país no surgió de la nada: tiene como su principal caldo de cultivo la estrategia económica neoliberal aplicada en México durante las últimas tres décadas y media, que ha resultado incapaz de generar empleos dignos para sus nuevas generaciones, a causa del raquítico crecimiento económico de apenas 2.3% anual observado durante el periodo 1983-2018. En contraste, bajo la estrategia económica de desarrollo liderado por el Estado, precedente a la estrategia neoliberal, el PIB mexicano creció a una tasa media de 6.1% anual durante el periodo 1935-1982, de modo que se lograron crear puestos de trabajo suficientes para los nuevos demandantes de empleo (véase el volumen *Empleo digno y superación de la pobreza* de esta colección de volúmenes).

Una válvula de escape ha sido la emigración al extranjero: de acuerdo con las estadísticas del Consejo Nacional de Población, durante el periodo 1983-2017 el saldo migratorio de nuestro país —considerando no sólo la migración a Estados Unidos, sino también a Canadá y otros países— fue negativo en 10 767 882 personas, o sea 307 648 por año.

Pero esta válvula ha sido insuficiente para compensar la escasa generación de empleos dignos en México. Por esta razón, hay un fuerte contingente de trabajadores potenciales en el desempleo encubierto: 5.6 millones de mexicanos que “no trabajan ni tienen trabajo, ni buscan activamente uno, por considerar que no tienen oportunidad para ello, pero tienen interés en trabajar” (INEGI, ENOE, primer trimestre de 2018). Además, 2.5 millones de mexicanos se encuentran en el desempleo abierto: buscan activamente empleo, pero no lo encuentran (INEGI, *op. cit.*). Más aún: 30.9 millones de

los mexicanos —que representan el 56.7% de la población económicamente activa (INEGI, *op. cit.*)— se encuentran ubicados en el empleo informal, caracterizado por su precariedad, sus bajas retribuciones y la ausencia de prestaciones de seguridad social.

Para colmo, al abarrotamiento de los mercados de trabajo en México, que presiona los salarios a la baja simplemente por efecto de la relación oferta/demanda de puestos de trabajo, se sumó la política salarial neoliberal que ha utilizado a los salarios mínimos como instrumento antiinflacionario, mediante la fijación del incremento anual de estos salarios en un porcentaje igual a la tasa de inflación proyectada. Pero como la inflación realmente observada ha resultado casi siempre mayor que la proyectada, durante el periodo 1983-2017 los salarios mínimos perdieron el 69.1% de su poder de compra.

Así, el salario mínimo general ha caído por debajo de la línea de pobreza: para 2018 fue fijado en \$88.36 diarios para el área geográfica única (o sea \$2 484.40 mensuales), lo que significa un ingreso mensual por familia típica (de cuatro miembros) muy inferior a la línea de bienestar, que de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) fue de \$2 983.02 mensuales por persona en el medio urbano, o sea \$11 932.1 por familia. Más aún, el salario mínimo se ubica debajo de la línea de bienestar mínimo, que de acuerdo con el CONEVAL fue de \$1 482.2 por persona en el medio urbano, o sea \$5 928.8 mensuales por familia. Hay que recordarlo: el bienestar mínimo es definido por el CONEVAL como el “valor monetario de una canasta alimentaria básica”: *ergo*, el salario mínimo no alcanza a las familias ni siquiera para la comida básica.

Además, puesto que los incrementos del salario mínimo han servido como referente en las negociaciones salariales de los trabajadores del sector formal de la economía, los salarios contractuales en las ramas de jurisdicción federal perdieron 63.6% de su poder de compra durante el periodo 1983-2017. Y como resultado salarial agregado de la estrategia económica neoliberal, durante el primer trimestre de 2018 el 67.7% de los trabajadores subordinados y remunerados con ingreso especificado (24 663 761 trabajadores) ganaron desde menos de un salario mínimo hasta tres salarios mínimos (\$7 952.4 mensuales), lo que representa para los hogares de estos trabajadores un ingreso mensual muy por debajo de la línea de la pobreza.

Desde luego, el empobrecimiento de los trabajadores ha ido al parejo con el incremento de la desigualdad en la distribución del ingreso entre los factores de la producción (capital y trabajo) durante la era neoliberal. Para comparar, bajo la estrategia de desarrollo liderado por el Estado, la participación de los salarios en el ingreso nacional disponible (IND) había pasado de 26.3% en el periodo 1950-1958 a 35.2% en el periodo 1959-1967: y continuó au-

mentando hasta alcanzar el 41.9% del IND durante el periodo 1971-1982. Pero bajo la estrategia económica neoliberal, la participación de los salarios en el IND descendió a 34.8% durante el periodo 1983-2016, con un promedio de 32.3% en el bienio 2015-2016 (último dato disponible).

De esta manera, las tres grandes variables económicas habitualmente asociadas al incremento de la violencia y la delincuencia: el desempleo, la pobreza y la desigualdad, se conjuntaron —y sumaron a la crisis del régimen político mexicano (véase la sección segunda de este volumen)— para provocar la tormenta perfecta delincencial: no sólo se ha creado una creciente inseguridad en la vida pública, sino que el dinero sucio ha penetrado las estructuras de gobierno y hasta los procesos electorales; padecemos instituciones de procuración e impartición de justicia que se han corrompido y han perdido la confianza de los gobernados; el tráfico de influencias y la captura de instituciones públicas por los poderes económicos dominantes (incluido el crimen organizado) afectan a los tres poderes del Estado y a los tres niveles de gobierno; todo lo cual ha provocado extendidas rupturas del Estado de derecho, con una grave proliferación de la ilegalidad y la impunidad.

Los resultados de esta tormenta perfecta están a la vista. Ya lo había advertido el staff del Banco Mundial en su informe sobre “Seguridad y desarrollo”: “Cuando los Estados, los mercados y las instituciones sociales no garantizan la seguridad básica, la justicia y las oportunidades económicas a los ciudadanos, los conflictos pueden multiplicarse”. Por incómodo que pueda parecerle a la élite política neoliberal mexicana, esta es la esencia de nuestra realidad.

Lo bueno es que sí se puede escapar de este abismo. Profundas crisis nacionales —como la que hoy padece México— han obligado a muchos países a realizar grandes reformas que los han transformado en ejemplares economías desarrolladas con robustos estados de derecho.

Ningún país vino al mundo con una economía desarrollada y con instituciones públicas libres de corrupción, eficientes y democráticas. Todavía en el siglo XVIII, todas las naciones-Estado de Europa occidental —con economías en desarrollo previas a la Revolución Industrial— eran gobernadas por funcionarios ineficientes y corruptos que hacían fortunas al amparo del poder público. Pero en el curso del siglo XIX lograron industrializarse y establecer instituciones públicas eficientes, funcionales y democráticas. Lo mismo han hecho los países de nueva industrialización, que transitaron de sistemas políticos corruptos y basados en el clientelismo, a sistemas políticos eficientes y democráticos. “El mensaje central de este informe —concluyó también el *staff* del Banco Mundial— es que, para acabar con los ciclos de violencia, es imprescindible reforzar las instituciones y los siste-

mas de gobierno legítimos de manera que se pueda garantizar la seguridad ciudadana, la justicia y el empleo”.

Ese es nuestro reto. Los capítulos de este volumen, escritos por reconocidos especialistas en delincuencia organizada y seguridad pública, penalistas, politólogos, sociólogos, economistas y antropólogos, analizan la causalidad multifactorial de la crisis de seguridad frente a la delincuencia que padece nuestra nación y proponen cursos de acción para una estrategia comprensiva de seguridad frente a la delincuencia y la pérdida de cohesión social.

Desde luego, nuestra propuesta de seguridad pública se inserta en el concepto de seguridad humana —o gran seguridad—, entendida como la ausencia de amenazas y miedos —provenientes del entorno antropogénico— que se logra mediante el establecimiento del estado de derecho y el pleno ejercicio de los derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales) que otorgan certeza a la opción de vivir con dignidad, justicia y libertad.

PRIMERA SECCIÓN
ECONOMÍA DEL NARCOTRÁFICO Y SOCIOLOGÍA
DEL CULTIVO DE DROGAS ILEGALES

EL SISTEMA ECONÓMICO DEL NARCOTRÁFICO. CAMBIAR LA ESTRATEGIA DE CALDERÓN Y PEÑA

ALBERTO MONTOYA MARTÍN DEL CAMPO*

INTRODUCCIÓN

Las acciones que el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa denominó “guerra contra el narcotráfico”, que Enrique Peña Nieto continuó, no tuvieron éxito ni podrían tenerlo, al igual que en Estados Unidos. Son cuatro las principales razones que explican este fracaso:

- 1) Las extraordinarias utilidades que produce la economía criminal del narcotráfico, que está controlada en último término desde Estados Unidos en sus fases de venta al consumidor, trasiego y lavado de dinero, lo que seguirá generando necesariamente su oferta, tanto en Estados Unidos como en México y en otras partes del mundo.
- 2) El poder corruptor universal sobre la sociedad y las instituciones públicas que tienen las utilidades extraordinarias de la economía criminal del narcotráfico, las cuales conllevan una violencia intrínseca para la resolución de disputas entre cárteles rivales por negocios y mercados.
- 3) La necesidad de legitimación política del gobierno de Felipe Calderón que acudió al uso de las fuerzas armadas en tareas que no están autorizadas por la Constitución, para responder con tácticas militares a un problema que no puede ser resuelto por las mismas, y que requiere una estrategia integral dirigida a eliminar las raíces de esta actividad criminal.
- 4) El interés geopolítico estadounidense de promover el establecimiento de un Estado policiaco en México, subordinado militarmente a Estados Unidos, con el propósito de mantener y profundizar la dependencia económica y política de México a los intereses estadounidenses.

* Presidente del Centro de Estudios Estratégicos Nacionales.

La economía criminal ha resultado ser funcional para este proyecto de subordinación que se dirige hacia el eventual control de las fuerzas armadas, el sistema judicial y las policías mexicanas.

Se utilizó el pretexto de la debilidad de las fuerzas armadas y de seguridad con el fin de justificar el involucramiento de las instituciones estadounidenses de seguridad y de combate al narcotráfico en el territorio mexicano, lo que se relacionó con la política del gobierno de Calderón de militarizar las instituciones responsables de contener al crimen organizado, para terminar en la última fase de este proceso con la cesión de soberanía de México a Estados Unidos, a través de la instalación de bases y operaciones militares estadounidenses en nuestro territorio. El legado de Calderón ha sido y será recordado por la violencia, muerte, irracionalidad, insensibilidad humana y política, ruptura del Estado de derecho, impunidad, manipulación política de la opinión pública, así como también por la búsqueda imposible de una legitimidad y reconocimiento nunca alcanzados.

Desde que llegó a la presidencia, Enrique Peña Nieto dijo que su estrategia de seguridad tenía como prioridad reducir la violencia y recuperar la paz y tranquilidad. Sin embargo, estos objetivos no se lograron porque se mantuvo sin cambios sustanciales la estrategia de “guerra contra el narcotráfico”, iniciada por el gobierno de Felipe Calderón.

Superar el deterioro social y la violencia creciente del crimen organizado requiere reconocer y actuar sobre las raíces de este problema dentro y fuera de nuestro país. Mantener la actual estrategia equivale a prolongar y aumentar la violencia y vulnerar la soberanía nacional.

CARACTERÍSTICAS ECONÓMICAS DEL SISTEMA CRIMINAL DEL NARCOTRÁFICO

Es indispensable reconocer la raíz cultural del consumo de drogas, así como la naturaleza económica del sistema criminal del narcotráfico como condición para su eventual erradicación.

1. El origen del consumo de drogas tiene como base cultural la búsqueda de estados alterados de conciencia, en el marco de condiciones subjetivas, valores y formas de vida que van de la alienación social al hedonismo y la evasión. En Estados Unidos se ha observado, durante más de 40 años posteriores al inicio de la guerra contra las drogas, declarada por el entonces presidente Nixon, una persistente demanda de diversos estupefacientes por parte de la sociedad para alcanzar nuevas sensaciones, modificar estados sensoriales y de percepción, sofocar o aumentar sentimientos mediante su consumo.

[...] la demanda estadounidense ha permanecido estable los últimos cuarenta años, variando sólo en su composición: más marihuana en los sesenta y setenta; más cocaína (y crack) a partir de 1985 y hasta finales de siglo; más metanfetaminas desde entonces y hasta hace poco, cuando su consumo empezó a desplomarse.¹

2. La actividad económica criminal por la que se satisface esta demanda de estupefacientes debe ser considerada un sistema, porque integra un conjunto de elementos que funcionan de manera interrelacionada, lo que permite su permanencia y reproducción ampliada.

La demanda de drogas genera su oferta, lo que se constituye en el origen de un sistema económico de alcance mundial, que requiere de capitales para hacer las inversiones originarias, la canalización de estos capitales hacia la producción de drogas, la obtención de insumos requeridos por los procesos productivos en el mercado mundial donde estén disponibles, la manufactura de las diversas drogas, su transporte hacia otros países donde van a ser consumidas, el almacenamiento en grandes volúmenes, su distribución a las áreas geográficas donde se ubican los consumidores, la venta al menudeo de las mismas, la recuperación del dinero, el transporte del mismo hacia los inversionistas originarios y, por último, la transformación de las enormes utilidades ilegítimas en capitales e inversiones legítimas.

La economía criminal de las drogas ilegales tiene un carácter internacional impulsado por los altos precios que los consumidores están dispuestos a pagar en muchas partes del mundo, pero especialmente en Estados Unidos que es el mayor consumidor del planeta.

Pretender aislar el fenómeno o buscar eliminarlo desde la esfera de su operación, sin desmontar la integralidad de su proceso de valorización económica, es una estrategia intrínsecamente insuficiente y destinada al fracaso, como se ha demostrado en el caso de México.

No obstante, la importancia que se le otorgó a la denominada “guerra contra el narcotráfico” en las políticas públicas del gobierno de Felipe Calderón, el hecho es que el ciclo económico que se inicia con una inversión y termina en la obtención de una utilidad económica extraordinaria, no se combatió desde la lógica económica de esta actividad. Parece haberse ignorado que la principal condición de funcionamiento del sistema de economía criminal son las utilidades extraordinarias que genera, mismas que se convierten en riquezas extraordinarias acumuladas por los organizadores de

¹ Rubén Aguilar, “La guerra contra el narco”, en *El Financiero*, septiembre de 2009, que se refiere al libro escrito conjuntamente con Jorge Castañeda, *El narco: la guerra fallida*, México, Santillana, 2009.

estas actividades.² Si no se logra romper y detener la reproducción del ciclo económico que la sustenta, desde la inversión, hasta la legalización de las utilidades, es imposible terminar con esta economía criminal.

Las actividades del gobierno mexicano para terminar con el proceso de reproducción económica del narcotráfico han sido incomparablemente más limitadas que las acciones y operativos para capturar a los individuos responsables, o para incautar las drogas que están en tránsito hacia los centros de consumo.

El ciclo económico del sistema de economía criminal debería ser el hilo conductor de cualquier estrategia que verdaderamente tuviera el objetivo de dismantelar esta actividad. Pero desde 1989, en que se criminalizó el lavado de dinero hasta la fecha, solamente se han obtenido unas cuantas sentencias contra acciones de lavado de dinero. De lo anterior se concluye que la mayor parte de las utilidades del narcotráfico en México logran cerrar el ciclo inversión-obtención de utilidades de la economía criminal.³

3. En el contexto de la crisis multidimensional actual, que se refleja en el aumento del desempleo y la pérdida de cohesión social en las familias y comunidades, como un resultado necesario de la economía política basada en las prescripciones del Consenso de Washington, se abren mayores posibilidades para la organización de grupos dedicados al sistema de la economía criminal del narcotráfico, que ha ido extendiéndose hacia amplios sectores de la sociedad.

- a) La Secretaría de la Defensa Nacional ha estimado que cuando menos medio millón de mexicanos obtienen su subsistencia económica, a través de su participación en la producción y comercialización de drogas ilegales.
- b) La constante reconfiguración de los cárteles o asociaciones de narcotraficantes es una condición permanente para el funcionamiento de estas actividades económicas criminales, en las que las disputas y la competencia por los mercados se resuelven por la vía del asesinato y la violencia.
- c) En estas condiciones, los campesinos pobres y los narcomenudistas, en las zonas urbanas de consumo, deben ser considerados los eslabo-

² El capo de la droga Joaquín “El Chapo” Guzmán, ingresó a la lista de la revista *Forbes* como uno de los hombres más ricos del mundo, con una fortuna calculada en mil millones de dólares (*Forbes*, *The World's Billionaires*, 2009).

³ “Los delitos de lavado de dinero no han sido adecuadamente investigados. Las autoridades solamente han obtenido 25 sentencias por lavado de dinero desde 1989, cuando se criminalizó la actividad del lavado de dinero” (*El Financiero*, 21 de mayo de 2009, p. 25).

nes semiesclavizados de la cadena económica del narcotráfico. Se estima que alrededor de 50 mil indígenas de 60 comunidades intervienen en la siembra de drogas.⁴ No es sorprendente: tan sólo en el caso de Guerrero, 70% de la población indígena carece de ingresos suficientes para comprar la canasta básica de alimentos, salud, vivienda o vestido.

- d) La participación de campesinos en las cadenas económicas de producción de estupefacientes se explica de manera importante por el dismantelamiento de la política de soberanía agroalimentaria que han promovido los gobiernos y coaliciones empresariales neoliberales, que ha propiciado una dependencia alimentaria y una pérdida de millones de empleos en el campo desde que se firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).
- e) Las principales víctimas del sistema de economía criminal del narcotráfico, como productores, consumidores, participantes en las fuerzas de seguridad, o en las redes de la economía criminal combatidas por ellas, son los millones de jóvenes del campo y la ciudad que han visto frustradas sus posibilidades de acceso a la educación o al mercado de trabajo.
- f) Esto se refleja en un perfil delincencial caracterizado por personas cada vez más jóvenes, que realizan actos de mayor crueldad e insensibilidad hacia las víctimas, lo que refleja un grave problema de deshumanización con enormes implicaciones hacia el futuro. Los jóvenes pobres son los que alimentan en su mayoría tanto a las fuerzas armadas como a las organizaciones criminales.

4. El principal origen de este sistema criminal está en Estados Unidos y se ha expandido a todo el mundo, en particular a México. Cualquier estrategia debe tomar este hecho como punto de partida. Es indudable la presencia del lavado de dinero en México en las últimas décadas, y la cada vez mayor diversificación en ramas y sectores por todo el territorio nacional. Sin

⁴ Las mujeres y los hombres indígenas recibían en 2009 de 15 a 18 pesos por gramo de goma, en tanto que medio gramo de heroína costaba entre 350 y 700 pesos en el Distrito Federal. “Los indígenas son los nuevos esclavos del narcotráfico”, según el antropólogo Abel Barrera (Thelma Gómez Durán, “Hay 598 indígenas condenados por delitos contra la salud”, en *El Universal*, México, 25 de mayo de 2009). Tan sólo en la montaña de Guerrero, la mayor parte de los los pobladores se dedican a la siembra de amapola. En Santa Cruz Yucucani, municipio de Tlacoachistlahuaca (de unos 900 habitantes), prácticamente toda la comunidad vive de la siembra de amapola. Un kilo de goma de opio en esta zona se paga entre cinco y ocho mil pesos (*Reforma*, marzo 28, 2018, “Paran a Ejército los amapoleros”).

embargo, no se debe perder de vista que el origen y destino principal del proceso de acumulación de la economía criminal del narcotráfico y la dirección de este sistema criminal, se ubica en Estados Unidos, país en el que se origina y acumula la parte más significativa de esta actividad.

Uno de los argumentos para la venta de los bancos mexicanos a inversionistas extranjeros fueron los severos cuestionamientos por su supuesta —y en algunos casos comprobada— participación en el lavado de dinero. Pero después de que la mayoría de los bancos que operan en México pasaron a ser propiedad de corporaciones transnacionales, han sido denunciados otros casos de lavado de dinero, como es el caso de HSBC.

Es indispensable hacer un análisis del sistema nervioso del narcotráfico, que permita llegar hasta las raíces del sistema. Aunque el análisis del origen de las armas decomisadas a los narcotraficantes en México conduce principalmente hacia Estados Unidos, el eje principal del análisis y de la estrategia de supresión del sistema de la economía criminal del narcotráfico debe ser el sistema financiero, principal vehículo para la operación de la economía criminal. Por ello, debe ser objeto de una legislación que permita bloquear de manera efectiva la reproducción del ciclo económico del sistema de la economía criminal, cuestión que debe tener de manera necesaria un carácter internacional.

En el caso de México, es indudable el notable vacío en la persecución financiera del narcotráfico. No obstante, las agencias que existen para ello no han logrado un impacto significativo en interrumpir la reproducción de la economía criminal, lo que requiere un acuerdo de carácter internacional, tanto multilateral como bilateral con Estados Unidos.

La idea promovida en la opinión pública de un conjunto de organizaciones criminales extranjeras, que invaden y corrompen la santidad de la sociedad estadounidense, no corresponde en absoluto a la realidad, que es exactamente la opuesta.

El análisis comparado del funcionamiento de la economía criminal entre Estados Unidos y México, en relación con su magnitud, la escala del consumo, producción, lavado de dinero, violencia y corrupción que genera, debería conducir a la exigencia de reparación de los daños que esta actividad causa en nuestro país, por las decenas de miles de muertos, así como por los costos económicos, presupuestales, y de desgaste de nuestras instituciones.

La evidencia contrafáctica indica que la existencia de la actividad económica criminal requiere la protección del sistema político, la legitimidad pasiva que se da al consumo de drogas en amplios sectores de la sociedad estadounidense, la motivación para el consumo que promueven los medios de comunicación estadounidenses, y la aprobación del criterio del

lucro como el valor más importante de la sociedad, que se traduce en la glorificación de las vidas de criminales a través de películas y series televisivas, en la exaltación de sus fortunas como equiparables a las de los mayores capitalistas, y en su denominación en la opinión pública como “zares”, “barones” u otros títulos nobiliarios que son utilizados para referirse a asesinos a gran escala, que provocan daños significativos y enorme violencia en la sociedad.

PODER CORRUPTOR UNIVERSAL SOBRE LA SOCIEDAD Y LAS INSTITUCIONES Y VIOLENCIA INHERENTE DE LA ECONOMÍA CRIMINAL DEL NARCOTRÁFICO

1. El poder del narcotráfico no está en su armamento, logística, capacidad de fuego u organización. El poder del sistema de economía criminal está en las extraordinarias utilidades que genera, que son utilizadas para corromper, comprar y de este modo reproducirse de manera ampliada. Su capacidad de acumulación acelerada y la magnitud de las ganancias que genera a los sujetos que lo controlan, les permite corromper todo lo que se les ponga en el camino.

2. Las condiciones que requiere el sistema de la economía criminal para su funcionamiento son las siguientes:

- a) En primer lugar, este sistema criminal tiene tasas de utilidad extraordinarias, de tal magnitud que motiva su permanencia y el continuo ingreso de nuevos sujetos en busca de dichas ganancias. La estrategia de acabar con un grupo criminal tiene como efecto inmediato la creación de otro o de varios que lo sustituyen.
- b) En un sistema ilegal por definición, sus procesos operativos y controversias requieren vulnerar y corromper de manera necesaria al sistema de derecho de la sociedad.
- c) La operación del sistema de la economía criminal es intrínsecamente violenta, porque ninguno de sus contratos se puede litigar por el sistema de derecho y procuración de justicia de la sociedad.
- d) Los estupefacientes, que constituyen el objeto del negocio, son sustancias ilegales que han tratado de erradicarse bajo el argumento de que pueden producir daños graves de diversa naturaleza a sus consumidores, aunque esto depende de la forma, cantidades y frecuencia con la que son consumidos.
- e) La venta de drogas ilegales a los consumidores requiere la corrupción de las autoridades que tienen responsabilidad o jurisdicción territorial para evitar que lleguen a los consumidores.

f) Es una actividad económica que necesariamente tiene un alcance transnacional e implicaciones geopolíticas, como se analizará más adelante.

3. Por esta razón, el sistema de la economía criminal es capaz de corromper al sistema policiaco, de procuración de justicia, judicial, carcelario, a los órdenes de gobierno municipal, estatal y federal, al Ejército, los medios de comunicación, partidos políticos, políticos, empresarios, organismos de la sociedad civil, miembros de las iglesias o periodistas. Su poder corruptor solamente tiene el límite de su propio poder económico extraordinario, que se amplía y reproduce de manera geométrica.

4. La corrupción que genera el narcotráfico se extiende al grado de que un subsecretario de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación sostuvo que: “[...] respecto de los narcotraficantes creo firmemente que hay muchas cosas que se puede aprender del sector del narcotráfico. Éste ha sabido identificar un mercado, así como la logística para surtirlo; aprendieron a ver la plataforma de México para surtir esto”.⁵

5. De lo anterior se deduce que es imposible erradicar o detener la corrupción y violencia del sistema de economía criminal, si no se detiene su proceso de reproducción económica.

COSTOS SOCIALES Y POLÍTICOS DE LA “GUERRA CONTRA EL NARCOTRÁFICO” DE LOS GOBIERNOS DE CALDERÓN Y PEÑA NIETO

1. El propósito de reducir la violencia del narcotráfico no constituye una justificación para la guerra contra el narcotráfico del gobierno federal. Al contrario, lo que se ha demostrado es que la violencia en México ha aumentado a niveles que no se habían observado en muchas décadas. Durante el gobierno de Felipe Calderón, del primero de diciembre de 2006 al 30 de noviembre de 2012 se registraron 94 423 homicidios dolosos; y durante los primeros cinco años de gobierno de Enrique Peña Nieto, del primero de diciembre de 2012 al 30 de diciembre de 2017 se registraron 98 120 homicidios dolosos.⁶ De esta manera, existe una violencia mayor a la que se pretendía combatir o reducir.

⁵ Julián Sánchez, “Jeffrey Max Jones, fuera de la Sagarpa. Dependencia asegura que renunció”, en *El Universal*, México, 30 de octubre de 2009.

⁶ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2017”, enero de 2018.

2. La respuesta del gobierno federal ante el sistema de la economía criminal fue doble: por una parte, consistió en dar gran publicidad a un “enfrentamiento” valiente del Estado ante este flagelo, bajo el concepto de “guerra”, que al no ser una guerra contra otra nación y al sacar al Ejército mexicano a las calles, se debe concebir como un enfrentamiento con un enemigo interno que pone en riesgo la seguridad nacional.⁷

3. La otra vertiente de la “guerra” contra el narco fue la publicidad en favor de una reforma judicial, a fin de convertir nuestro sistema de administración de justicia en un espejo del sistema estadounidense, con el apoyo de fundaciones de ese país. La propuesta fue en el sentido de centralizar los mandos policiacos, formar una policía nacional, hacer juicios orales, públicos, en los que supuestamente habría una relación diferente entre el juez y las partes.

4. El Ejército mexicano se ha visto severamente afectado por la misión que le fue encomendada por el presidente de la República, pues lo ha expuesto al poder corruptor del sistema de economía criminal del narcotráfico y lo ha llevado a un terreno estratégico ajeno a sus mandatos constitucionales, lo que ha propiciado su debilitamiento y eventualmente su desprestigio ante la sociedad mexicana y la sociedad internacional, pues su fracaso era de antemano seguro dada la política que siguió el gobierno mexicano.

5. La definición de “guerra” para combatir la delincuencia dedicada al narcotráfico sirvió para justificar la militarización de la vida pública en México, pero no detuvo ni las actividades ilícitas, ni la violencia de los narcotraficantes, provocando numerosos casos de violación de derechos humanos de la población e incluso asesinatos de personas inocentes.

Esta militarización fue de suma gravedad para la nación, pues las fuerzas armadas son el reducto fundamental para la defensa de la soberanía nacional, y una forma directa de vulnerarlas es obligarlas a realizar tareas sin sustento en la Constitución y que, por la estrategia seguida, necesariamente no podrán lograr los objetivos propuestos.

6. Como resultado, cada año desertan miles de miembros de las fuerzas armadas: de 2012 a enero de 2018 han desertado 9 425 elementos del Ejército y la Fuerza Aérea, esa desertión tuvo un ligero descenso en dicho periodo, ya que de 2 505 casos reportados en 2012, en 2017 bajó a 1 147. A pesar de los cerca de diez mil casos de desertión reportados en los pasados

⁷ Guerra (del germ. *werra, pelea, discordia; cf. a. al. ant. wërra, neerl. medio warre). 1. f. Desavenencia y rompimiento de la paz entre dos o más potencias. 2. f. Lucha armada entre dos o más naciones o entre bandos de una misma nación. 3. f. pugna (entre personas). 4. f. Lucha o combate, aunque sea en sentido moral. ~ civil. 1. f. La que tienen entre sí los habitantes de un mismo pueblo o nación (*Diccionario de la lengua española*, Madrid, Real Academia Española, Edición del Tricentenario, 2017).

seis años, el número es menor que en el gobierno calderonista (cuando llegó a 42 986).⁸

Este fenómeno ocasiona un debilitamiento del Ejército mexicano, institución que debería ser formadora de ciudadanos comprometidos con los más altos valores cívicos y morales, y que está convirtiéndose de hecho en proveedora de cuadros capacitados en las disciplinas militares que ahora se dedican a la realización de actividades criminales.⁹

1. Otra cuestión muy preocupante es la militarización del sistema de procuración de justicia, porque conlleva una grave amenaza para la democracia. Aunque en teoría el Ejército es coadyuvante del Ministerio Público, de hecho el Ejército conduce operativos de los que no están informadas otras autoridades, motivado por el riesgo de filtraciones que las puedan hacer fracasar, pero que pueden conducir al país a una situación insostenible, pues el Ejército carece de facultades constitucionales para realizar las investigaciones que debe llevar a cabo el Ministerio Público, y ahora, con las modificaciones legales, también la policía.

2. La militarización del sistema político, judicial y cultural conduce por fuerza hacia un mayor autoritarismo gubernamental y el abandono del Estado de derecho. La militarización podría disminuir la democracia y la participación ciudadana en las decisiones fundamentales de la economía política, así como reducir la resistencia de la sociedad, reprimir la protesta y movilización social, aislar a la ciudadanía, hacer una represión selectiva de líderes sociales, obstaculizar su organización e infundir un miedo paralizante a la población, con el propósito de mantener la vigencia de las políticas económicas basadas en los mandamientos del Consenso de Washington, a pesar de su ostentosa bancarrota a nivel mundial.

⁸ (*La Jornada*, 2 de abril de 2018. “Durante el gobierno de Peña Nieto han desertado 9 425 a Ejército y Fuerza Aérea”).

⁹ “Desde el año 2000 van más de 148 mil militares que han desertado de las filas de Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) para ocuparse en otras funciones. Su adiestramiento es muy atractivo para el crimen organizado, aunque a decir verdad no sucede en todos los casos, así lo apuntan los especialistas. A partir de la llegada del ex presidente Vicente Fox, Sedena registró un aumento en el abandono con 101 mil efectivos. Posteriormente, en el sexenio de Felipe Calderón se contabilizaron 42 986 y en la actualidad van 4 991. Según los expertos, una de las principales razones de la deserción atiende a los bajos sueldos en comparación con el nivel de riesgo, jornadas de hasta seis meses sin ver a su familia y la falta de doctrina militar. Algunos optan por cruzar ilegalmente hacia los Estados Unidos, otros se quedan en el país en busca de un trabajo en el área de seguridad, opción en la que pueden formar parte de las organizaciones criminales. Guillermo Garduño Valero, experto en seguridad nacional, advierte que la deserción es uno de los problemas más grandes que enfrenta el Ejército, pero es más grave que se enrolen en el crimen organizado” (*El Insurgente*, agosto 4, 2016, “Exmilitares se enlistan en las filas del crimen”).

3. La fiera de la violencia de las fuerzas públicas en contra de las movilizaciones populares y la estigmatización de las luchas sociales, en el contexto de la “guerra” contra el narcotráfico, dan testimonio de las implicaciones del abordaje militarista a los problemas que genera el sistema de la economía criminal.¹⁰

4. La utilización del Ejército para prevenir o perseguir los delitos relacionados con el narcotráfico puede conducir al país a un Estado de excepción. La capacidad de las instituciones públicas para garantizar la seguridad y prevenir los delitos se ha visto ampliamente rebasada por las organizaciones del sistema económico criminal. Recuperar el poder de las instituciones requiere la supresión del ciclo económico de este sistema, que por definición no se puede lograr tan sólo con el hecho de que el Ejército realice operativos y acciones preventivas, sin que exista una estrategia integral ante este fenómeno.

La acción del Ejército no se dirige hacia una amenaza externa, sino interna, en la que se corre el grave riesgo de trasladar las acciones y estrategias contra el crimen organizado para dirigirlas en contra de la movilización y protesta social, como expresiones de resistencia ante intereses económicos de empresas globales, caciquismos políticos regionales o acciones arbitrarias o ilegales de los poderes políticos, identificando o haciendo equiparables dichas acciones con los delitos de secuestro u otros que llevan a cabo los verdaderos criminales.

5. Esta militarización de la política ha conducido a múltiples arbitrariedades, que alcanzan incluso a servidores públicos electos y altos funcionarios del sistema de procuración e impartición de la justicia, a quienes se ha detenido de manera ilegal, sin respeto a sus derechos humanos, con el propósito aparente de desprestigiar a partidos políticos adversarios en época de elecciones, sin que existan responsables institucionales de estos hechos.

6. A pesar de que se realizaron cambios constitucionales y en leyes secundarias, los resultados son más de violencia, no sólo por parte de los participantes en el sistema de la economía criminal, sino también por parte de las fuerzas armadas, pues al convertir a los batallones en policías se cometieron arbitrariedades y atentados violentos por parte de militares, asesinatos de civiles en retenes del Ejército, cuyos responsables no son sometidos a tribunales civiles sino a tribunales militares.

¹⁰ “Informe de la Agencia de Inteligencia de Defensa menciona la participación del Ejército. CSG y Zedillo autorizaron apoyo a paramilitares en Chiapas, dice Estados Unidos. Estos grupos armados eran supervisados por la inteligencia militar mexicana durante las fechas en que se perpetró la matanza de Acteal. La Agencia de Inteligencia de Defensa de Estados Unidos informó sobre el apoyo directo del Ejército mexicano a paramilitares en Chiapas, que se brindaba

7. En teoría, el Estado puede ejercer la fuerza dentro de ciertos límites como se expresa en el artículo 17 constitucional, en donde se encuentran los principios básicos de que ninguna persona puede hacerse justicia por sí misma, y de que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que sean expeditos y habilitados para impartirla.¹¹

8. La prensa nacional ha dado testimonio diario de la multiplicación y de la saña de asesinatos y actos de violencia, que rebasaron la presencia y eficacia de la autoridad. Las bandas se han apoderado de pueblos y regiones enteras; el contrabando de armas de alto poder se ha agudizado (granadas, bazucas, armas de repetición), a lo que se suma el flagelo de los secuestros.¹²

9. A pesar de la presencia del Ejército, sus patrullajes y operativos en diversas regiones donde prevalece el dominio del sistema de economía criminal, la violencia se mantienen.¹³

10. El sistema de procuración de justicia está en total bancarrota, pues 99% de los delitos quedan en la impunidad; existen cientos de miles de

desde mediados de 1994, con autorización del entonces presidente Carlos Salinas, como parte de la estrategia contrainsurgente contra las bases zapatistas, y señala que estas agrupaciones armadas estaban bajo la supervisión de la inteligencia militar mexicana durante las fechas en que se perpetró la matanza en Acteal, ya con Ernesto Zedillo como titular del Poder Ejecutivo” (David Brooks, “CSG y Zedillo autorizaron apoyo a paramilitares en Chiapas, dice EU”, *La Jornada*, 21 de agosto de 2009).

¹¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 17. “Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial [...]”, México, Porrúa, 158a ed., p. 18.

¹² “El pasado año hubo un promedio de 34.3 homicidios diarios por la disputa de territorios y ajustes de cuentas, lo que representa un incremento del 14.3% respecto a la media del 2016, de 30 casos.” (EFE, “2017, el año con más muertes por narcotráfico en lo que va de la gestión de Peña”, *Expansión*, 2 de enero de 2018).

¹³ Uno de cada cuatro homicidios en México registrados en los últimos 27 años, se han cometido en la administración del presidente de la República, Enrique Peña Nieto. Sus números sangrientos, superan incluso a los de su antecesor Felipe Calderón Hinojosa, quien declaró la “guerra” contra el narcotráfico, despertando a miles de sicarios a las órdenes de los grupos criminales en el país. Miles de familias desgarradas por el homicidio, huérfanos, esposas o madres, rostros y nombres borrados de los grandes números totales: 104 602 homicidios dolosos registrados desde que el priista tomó protesta como presidente de la República en diciembre de 2012 y hasta el 31 de julio del presente año. Los asesinatos durante la era peñanietista representan el 25% del total de los homicidios con registro desde 1990 a 2016, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). La violencia reflejada en la privación de la vida explotó con Felipe Calderón. Sumando el número de asesinatos durante el gobierno panista (2006-2012) a los de la administración actual, representan el 49% de las 427 698 víctimas de homicidio en los últimos 27 años, según las cifras obtenidas por el mismo INEGI. Uno de cada dos asesinatos ocurrió bajo el mandato de Calderón y Peña (*Sin Embargo*, septiembre 3, 2017, “El Gobierno de Peña alcanza una cifra inédita, histórica de homicidios: 104 602”).

órdenes de aprehensión pendientes de ejecutar y aumentan las denuncias de tortura.¹⁴

EL INTERÉS GEOESTRATÉGICO DE ESTADOS UNIDOS EN LA “GUERRA CONTRA EL NARCOTRÁFICO” DE MÉXICO

La guerra mexicana contra el narcotráfico es el mecanismo que le permite a Estados Unidos incidir en las políticas de seguridad nacional, procuración de justicia, defensa y derechos humanos en México, a pesar de que Estados Unidos ha abandonado en su política interior el concepto de “guerra contra las drogas” y ha impedido el involucramiento directo de su Ejército en dicha “guerra”.

El uso de la “guerra contra el narcotráfico” en otros países es el instrumento de Estados Unidos para la incorporación de los aparatos militares y de seguridad de estos países en función de una amenaza cuyo origen se sitúa precisamente en Estados Unidos, país que asume unilateralmente el papel de nación “certificadora” de la conducta de gobiernos extranjeros.

La narcomilitarización de otras sociedades, como es el caso destacado de México y el de Colombia, es una estrategia para lograr este objetivo porque: justifica una supuesta necesidad de asistencia externa; mantiene a los partidos políticos y gobiernos en un constante jaque/amenaza por supuestos o reales involucramientos en la narcoeconomía; coacciona a otros Estados a relacionarse con Estados Unidos, sobre la base de esta agenda impuesta desde el exterior; obliga a otros Estados a concentrar esfuerzos extraordinarios para reducir las actividades delictivas, en detrimento/anulación de sus responsabilidades de promoción económica y de la justicia

¹⁴ “El homicidio no se castiga en México. El porcentaje de encarcelados por homicidio con relación a los homicidios en averiguaciones previas bajó de 27.5% [en 2016] a 17.09% [en 2017].” “El número de jueces y magistrados por cada 100 mil habitantes aumentó marginalmente de 3.5 a 3.59”. “México tiene la mitad (50.86%) de los policías preventivos estatales que debería tener como mínimo”. “Los ministerios públicos están colapsados: el número de agencias es de 3.53 por cada cien mil habitantes. Su personal disminuyó de 33.9 a 31.19, los agentes de 7.6 a 6.27 y por cada mil delitos registrados la proporción de agentes pasó de 5.31 a 4.97 (todo por cada 100 mil habitantes)”. “El porcentaje de reclusos sin sentencia en primera instancia pasó de 35.7 a 27.71%, producto de la implementación del sistema de justicia penal”. “La proporción entre el personal del sistema penitenciario y el número de reclusos disminuyó en un 15%, pasando de 0.2 en IGI-MEX 2016 a 0.17 en IGI-MEX 2018”. “Con 80.06 puntos el Estado de México es la entidad con el índice más alto de impunidad en el país: se registran 202 205 carpetas de investigación, la cantidad más alta en todo el país. Únicamente hay 1 209 sentenciados en primera instancia y sólo el 0.59% de las carpetas acaba en sentencia, lo que habla de la debilidad en la integración de las carpetas por parte de los ministerios públicos” (UDLAP, *La impunidad subnacional en México y sus dimensiones*, IGI-MEX, 2018).

social; obliga a otros Estados a gastar recursos significativos en ello, en detrimento de las prioridades del desarrollo.

Esta estrategia le ha permitido a Estados Unidos tener agentes en el territorio mexicano para actuar en la guerra contra el narcotráfico, pero que de manera necesaria son parte integrante de la red de inteligencia estadounidense sobre la situación social, política y económica del país.¹⁵

De manera contrastante con la política de “guerra contra el narcotráfico” seguida por el gobierno mexicano, Estados Unidos ha eliminado el concepto de “guerra contra las drogas”, porque es contraproducente. Un balance realizado durante 2009 en Estados Unidos concluye que se gastan 150 mil millones de dólares anualmente en policía y tribunales; que se tiene al mayor número de personas en la cárcel en el mundo, como proporción de su población total, y que a pesar de todo ello no se ha detenido ni la oferta ni la demanda de estupefacientes. El 47% de arrestos en ese país están relacionados con la marihuana y 30% de los reos en las cárceles tienen condenas por delitos no violentos. Estados Unidos gasta anualmente 68 mil millones de dólares en mantener su sistema carcelario. Ante este fracaso, el concepto de “guerra contra el narcotráfico” fue declarado nulo, y el nuevo enfoque estadounidense busca reducir el consumo, dando prioridad al tratamiento y reduciendo la encarcelación.¹⁶

Contrario a lo hecho por Estados Unidos, el gobierno de Felipe Calderón decidió profundizar su “guerra” contra el narcotráfico. Y el gobierno de Peña Nieto ha continuado esta guerra perdida.

¿QUÉ HACER ANTE ESTA SITUACIÓN?

Este análisis conduce a la conclusión de que la estrategia del gobierno mexicano de “guerra contra el narcotráfico” inevitablemente debía desembocar en el fracaso, como es ya evidente después de 12 años de perseverante aplicación. El camino para modificarla pasa por el reconocimiento de las causas sistémicas y los intereses geopolíticos.

¹⁵ El periódico *The Wall Street Journal* reveló que agentes del Departamento de Justicia de Estados Unidos han participado en operativos contra el narcotráfico disfrazados como miembros de la Secretaría de Marina Armada de México (Semar). Estos operativos son apoyados por agentes de la DEA y el FBI, amén de contar con la aprobación del gobierno mexicano, cita el periódico. El objetivo de los agentes estadounidenses es ayudar a la detención de los líderes de los cárteles mexicanos (revista *Proceso*, noviembre 21, 2014, “Agentes estadounidenses operan en México disfrazados de marinos: WSJ”).

¹⁶ David Brooks, “Washington eliminó el concepto de ‘guerra contra las drogas’”, en *La Jornada*, México, 15 de mayo de 2009.

México debe modificar de inmediato la estrategia seguida, que ha provocado la intensificación de la violencia, no ha terminado con la economía criminal ni su secuela de corrupción, y corresponde principalmente al interés geopolítico estadounidense. El curso de acción que se propone es el siguiente:

- 1) Regresar al Ejército a los cuarteles y reforzar el apoyo al Ministerio Público Federal en los operativos que sean necesarios para sus labores de investigación.
- 2) Revertir las modificaciones jurídicas, institucionales y políticas que van en la dirección del establecimiento de un Estado policiaco, restableciendo el control del Poder Legislativo y del Judicial sobre la policía y las instituciones de procuración de la justicia.
- 3) Suspender la “ayuda” que está recibiendo el Ejército mexicano por parte del gobierno de los Estados Unidos, para “reducir territorios ingobernados”, y la cooperación militar, pues el Ejército mexicano no requiere de ninguna ayuda extranjera para realizar las misiones sustantivas que la Constitución le encomienda. La aceptación de tales ayudas tiene como correlato necesario la presentación de informes a un congreso extranjero, sobre las acciones que deben corresponder de manera exclusiva al Estado mexicano y a sus poderes públicos.
- 4) Legalizar la producción y el consumo medicinal de la mariguana y dar tratamiento de enfermos a las personas adictas. Muchas personalidades consideran el paradigma actual como un fracaso¹⁷ y proponen que se deben legalizar las drogas.¹⁸ Este enfoque es consistente con las pro-

¹⁷ Fernando Henrique Cardoso, César Gaviria, Ernesto Zedillo. También George Schultz, Milton Friedman y otros.

¹⁸ “El extensivo nivel de daños que se ha causado por la criminalización de las personas que usan drogas, así como otros actores en el narcotráfico, no pueden ser subestimados. Es por esto que los Estados deben, como primer paso, moverse en torno a un modelo político en el que no hay sanciones —criminales o civiles— en contra de las personas que usan drogas. Un gran número de países han descriminalizado la posesión y/o uso de las sustancias. Sin embargo, casi todos se fían de la penalización del usuario con sanciones civiles. Debido a esto, el uso discreto de las sustancias sigue siendo innecesariamente considerado como un acto socialmente inadecuado que debe ser castigado. La comisión defiende un modelo de descriminalización que involucra el no castigar a las personas que usan drogas. Ésta debe ser la política que los países deben implementar cuando reformen sus leyes de drogas, en reconocimiento de sus obligaciones sobre el respeto a los derechos humanos, y la necesidad de defender los principios de la dignidad humana y el Estado de derecho. Como he dicho anteriormente y repito esta noche: creo que las drogas han destruido muchas vidas, pero las políticas erróneas de los gobiernos han destruido muchas más. Un antecedente penal para una persona joven por un delito menor relacionado con drogas puede ser una amenaza aún mayor para su bienestar que el uso ocasional de las drogas” (Comisión Global de Políticas de Drogas, *Avanzando la reforma de la política de drogas: un nuevo enfoque para la descriminalización*. Informe, 2016).

puestas de legalizar las drogas que se ha presentado en las Naciones Unidas.

- 5) Al legalizar la producción y consumo de marihuana, México debe exigir una compensación a Estados Unidos por los daños causados por la demanda de drogas ilegales en ese país, así como promover una reunión sobre política de drogas en los espacios internacionales multilaterales.
- 6) Establecer una eficaz supervisión del sistema financiero contra el lavado de dinero, para poder confiscar los bienes del sistema de la economía criminal, pues sus transacciones pasan inevitablemente por él.
- 7) Modificar las leyes aprobadas para la extinción de dominio, para que todos los bienes confiscados al crimen organizado sean entregados a las organizaciones de la sociedad civil y a proyectos de grupos de jóvenes, en lugar de ser convertidos en bienes públicos, con el objeto de detonar oportunidades para crear ingresos en la sociedad, al mismo tiempo que con ello se motivaría más ampliamente la participación de la sociedad civil y reduciría el consenso social que apoya al sistema de la economía criminal.
- 8) Promover una amplia toma de consciencia nacional sobre la naturaleza del sistema de la economía criminal, y de la necesidad de modificar la estrategia seguida. Es muy importante la formación ética sobre las raíces culturales de la violencia, en donde se debe terminar con la cultura de la violencia sobre las mujeres.
- 9) En la cultura política se debe exigir plena responsabilidad sobre la utilización de la fuerza pública: ningún acto de fuerza se justifica por el hecho de ser realizado al amparo de las atribuciones que otorgan las leyes a las instituciones. El Estado no tiene *a priori* el monopolio de la “violencia legítima”, sino que ésta se debe justificar en cada caso bajo el criterio de justicia. Se debe promover la cultura de la vida y no la de la muerte.
- 10) Promover convenios amplios en todo el país para la cooperación de las instituciones educativas en las labores de prevención, formación y coordinación para acotar los márgenes de acción del sistema de economía criminal en cada comunidad. Involucrar a la sociedad civil en la responsabilidad preventiva del consumo de drogas, a través de las instituciones escolares, los gobiernos municipales, las organizaciones de la sociedad civil.
- 11) Se debe terminar tajantemente con la apología del crimen, la cultura de la violencia y la promoción de los valores que alimentan el sistema de la economía criminal —que se hace de manera directa o indirecta a través del cine, la radio y la televisión, especialmente en la

- programación producida en Estados Unidos—, estableciendo consejos ciudadanos de vigilancia de los contenidos, cuyas recomendaciones tengan carácter vinculatorio para las autoridades de la Secretaría de Gobernación, para sancionar severamente e incluso cancelar las concesiones para el uso del espectro radioeléctrico, de quienes transmiten y reproducen la cultura de la violencia, el lucro y la impunidad.
- 12) Establecer una amplia agenda de investigación en las universidades mexicanas sobre el sistema de la economía criminal que incluya la investigación social sobre este fenómeno, así como la evaluación y propuesta de mejoramiento de las instituciones de procuración e impartición de justicia.

EL CULTIVO DE NARCÓTICOS EN SINALOA. UN ACERCAMIENTO HISTÓRICO Y UNA VISIÓN HUMANISTA

ÓSCAR BÁEZ SOTO*

INTRODUCCIÓN

Los primeros antecedentes sobre el cultivo de extensiones importantes de amapola y mariguana en México no corresponden a Sinaloa, sino a Sonora, y aunque en la actualidad el estado de Guerrero ha pasado a ser el principal productor nacional de goma de opio, la historia de la producción nacional de narcóticos no puede entenderse sin tomar en cuenta lo acontecido en el pasado reciente en Sinaloa.

De hecho, el proceso a través del cual el cultivo de narcóticos en México se transforma primero en un problema de salud y seguridad pública hasta llegar a considerarse como un problema de seguridad nacional no puede explicarse sin referencia histórica a la zona serrana de Sinaloa, aun cuando esta área no ocupa hoy la exclusividad local en este renglón, y cuando el desafío y el cinismo de la delincuencia organizada llega al grado de ocupar cientos de hectáreas, beneficiadas por sistemas hidráulicos funcionales y de tecnología de punta, que además son favorecidas por programas oficiales como Procampo, para dedicarlas a la producción de narcóticos, específicamente de mariguana.

Por ello, indiscutiblemente Sinaloa es el principal punto de referencia cuando se trata de explicar la problemática derivada del cultivo de narcóticos en México; lo es para ubicar su origen como problema social y también para entender las políticas del Estado que intentan atacar la oferta de drogas.

LA CIMENTACIÓN DE LOS CULTIVOS DE LA AMAPOLA Y LA MARIGUANA

Son muchas las coincidencias históricas reseñadas por los especialistas que se han ocupado de documentar el proceso de cimentación de cultivos ilícitos.

* Instituto Nacional de Ciencias Penales.

tos en las áreas rurales del estado de Sinaloa, específicamente de amapola o adormidera. Dentro de las más importantes destacan las siguientes:

LA PARTICIPACIÓN EN ESTE PROCESO DE INDIVIDUOS DE ASCENDENCIA CHINA

La existencia de amapola blanca en el estado de Sinaloa ha sido documentada desde 1886; los estudios coinciden en que al menos el cultivo de adormidera con fines de consumo (primero) y de comercio (después) en esta región del país se encuentra asociado con el arribo de grupos importantes de personas de origen chino. Este movimiento migratorio puede ser explicado por la concurrencia de diversos eventos, todos ellos importantes.

Para algunos historiadores locales esta correlación comienza con el arribo de importantes contingentes de chinos que buscaban contratarse en las minas de la región (El Fuerte, Santa Ana Choix, Bacubirito Sinaloa, Nuestra Señora y Guadalupe los Reyes en Cosalá, entre otras); algunos llegaron directamente de su lugar de origen, otros lo hicieron huyendo de las minas de cobre de Santa Rosalía, Baja California Sur, o de los trabajos del ferrocarril en Sonora; muchos de ellos eran adictos al consumo de opio preparado para fumar, por lo que trasladaron con ellos la semilla de la amapola y la cultivaron para saciar su adicción.¹

La construcción del ferrocarril panorámico Chihuahua-Pacífico, que se inicia en el puerto de Topolobampo y termina en la ciudad de Chihuahua, durante el Porfiriato concentró de igual manera la mano de obra oriental, con las mismas implicaciones en el tema.

Sin embargo, aun cuando el monopolio de la producción de opio crudo en Sinaloa durante las primeras tres décadas del siglo XX estuvo por lo general asociado a los chinos, no hay elementos serios que lo relacionen también con la exportación del producto a los grandes mercados internacionales, específicamente a Estados Unidos; esta condición prevaleció mientras el negocio se mantuvo a escala de consumo personal y de comercialización local.

Salvo algunas excepciones, en esa época los cargamentos significativos de opio asegurados por las autoridades, así como los plantíos importantes de amapola destruidos señalaban la implicación de ciudadanos mexicanos o extranjeros, no necesariamente de chinos, lo cual indica que la participa-

¹ Cfr. Heberto Sinagawa Montoya, *Sinaloa, historia y destino*, México, Cahita, 1996, pp. 22-23; Juan Manuel Romero Gil, *El Boleo, Santa Rosalía, BCS: un pueblo que se negó a morir, 1885-1954*, México, Universidad de Sonora, 1991, pp. 161-162; J.M. Romero Gil, *Minería y sociedad en el noroeste porfirista*, México, Difocur, 1991, pp. 45-46; citados los dos últimos en Luis Astorga, *Mitología del narcotraficante en México*, México, Grijalbo, 1995, pp. 49-51.

ción que tuvieron los inmigrantes orientales en la cimentación de dicha actividad en Sinaloa se reduce a la difusión del conocimiento sobre la planta de referencia y al procedimiento de extracción y procesamiento del narcótico. “Ciertos chinos asesoraron a campesinos sinaloenses pobres para la explotación de la amapola a gran nivel”.²

Son abundantes las explicaciones que fortalecen la afirmación de que los chinos no explotaron de manera trascendente la industria de la amapola que ha caracterizado históricamente a Sinaloa y que su participación se reduce al suministro de la técnica elemental para la elaboración de heroína a partir de la sustancia base, el opio.

Una de las razones más relevantes es el reducido número de individuos que conformaban sus colonias, lo cual los excluía de la posibilidad de competir y controlar el naciente negocio de la heroína para exportación en México a partir de los años cuarenta, máxime si se considera que este proceso demandaba intervenir desde el cultivo en Sinaloa hasta su comercialización en el mercado estadounidense.

Entre los detenidos por comercializar con droga antes de la Segunda Guerra Mundial en el camino desde Sinaloa hacia los Estados Unidos los nombres chinos apenas aparecen, ni como transportistas ni como organizadores. En momentos tan anteriores como los años 1922 y 1923, los chinos ya representaban una minoría entre los detenidos por contrabando de opio en Baja California y, en todo caso, el producto que manejaban no era surtido por la entonces escasa producción local sino desde la producción legal europea que se divertía hacia la ilegalidad.³

LA FUNCIÓN DE LA PROHIBICIÓN

A partir de 1920 México prohíbe el cultivo y la comercialización de la marihuana; en 1926 la prohibición legal se extiende a la amapola; con ello, más que reducir la producción local de dichos narcóticos, se buscaba controlar la introducción y el tránsito por nuestro país de las sustancias provenientes del extranjero.

Este giro en la estrategia para enfrentar el problema impactó desde luego la percepción social del fenómeno, ya que de un discurso principalmente sanitario se cambió a otro de carácter penal, propio de las agencias del Estado encargadas de perseguir el problema desde una perspectiva criminal,

² Heberto Sinagawa Montoya, *op. cit.*, p. 22.

³ Carlos Resa Nestares, *La organización de la producción de drogas en México*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2001, p. 30.

con la cuota de intimidación que les resulta inherente y la porción de violencia que también les es propia.

Con la persecución oficial emprendida, los productores de droga habilitaron nuevas áreas nunca antes explotadas en el cultivo de amapola, más alejadas de las ciudades y menos visibles para las autoridades, lo que les aseguraba el éxito en la incipiente empresa; así surgieron los primeros contactos con los habitantes de otras áreas rurales de Sinaloa.

LA DEMANDA ESTADOUNIDENSE DE HEROÍNA MEXICANA

Así como durante las primeras décadas del siglo XX la demanda estadounidense de heroína mexicana fue irrelevante, ya que el mercado de Estados Unidos de este narcótico se proveyó originariamente con la producción de opio asiático procesado en Europa, fueron muchos los acontecimientos que hicieron que México empezara a cubrir de manera significativa la necesidad de los consumidores de esta droga, principalmente con el narcótico producido en la sierra de Sinaloa.

De hecho, hay coincidencia entre el aumento importante de la demanda estadounidense de heroína mexicana y la dotación de facultades a la Procuraduría General de la República en 1947 para enfrentar con carácter penal la producción de opio local; la primera condicionó a la segunda, la circunstancia impulsó la estrategia.

Por ello tampoco es casual que con ambos eventos, y con la violencia y corrupción que trajeron implícitas, se fortaleciera de manera importante el cultivo de narcóticos en las áreas rurales aledañas, primero en los centros urbanos y después en la sierra sinaloense.

La década de los años cuarenta fue toral en la cimentación de cultivos ilícitos en Sinaloa; la razón principal que catapultó el fenómeno, aunque no la única, como se apuntaba con anterioridad, fue la demanda estadounidense de heroína mexicana, provocada principalmente por las dificultades que enfrentaron los proveedores asiáticos y europeos para seguir utilizando las rutas tradicionales de trasiego por las que hacían llegar el narcótico a Estados Unidos.

¿Por qué Badiraguato, región reconocida por sus riquezas minerales desde el siglo XVI? El desaparecido abogado badiraguatense Raúl Valenzuela Lugo, conocido también como cónsul de Badiraguato, quien atendió a campesinos serranos en su despacho, señala la dificultad para señalar una fecha de introducción del cultivo de la amapola en Sinaloa, pero afirma que entre 1940 y 1950 se observa una intensificación del cultivo para el tráfico en Badiraguato,

debido a la Segunda Guerra Mundial y a la necesidad de los Estados Unidos para abastecerse de heroína.⁴

La Segunda Guerra Mundial, ocurrida a partir de 1939 y finalizada al menos oficialmente en 1945, tuvo un efecto directo en la apertura e irrupción de la heroína sinaloense en el mercado estadounidense y, consecuentemente, en la intensificación de los cultivos de adormidera en aquellos espacios que tenían mayores posibilidades de éxito para surtir dicha demanda y para lo cual las áreas tradicionales que cubrían hasta entonces la exigencia local de opio ya no alcanzaban.

La explicación anterior es defendida, en parte, por Carlos Resa Nestares, quien si bien se basa en lo afirmado por historiadores locales como Leónidas Alfaro, termina por agregarle valor al aceptar que en cierta proporción, la estrategia en comento respondió al intento de privar a Estados Unidos del uso médico de los derivados del opio que era demandado en grandes cantidades para la atención de los soldados en los campos de batalla.⁵

No son pocos los que han aceptado sin mayores cuestionamientos la versión de la existencia de un convenio bilateral entre nuestro país y Estados Unidos vigente hasta 1945 para el suministro de heroína, cuya existencia nadie ha probado aunque en reiteradas ocasiones se le dé por cierto en investigaciones que pretenden ser serias: Valenzuela Lugo, Leónidas Alfaro, Resa Nestares, Judith Valenzuela, Gabriela Polit, Jorge Alan Sánchez Godoy, entre algunos otros, hablan de dicho pacto de manera cierta y categórica, pero desafortunadamente sin aportar elementos de prueba que así lo corroboren.

Al parecer, dicho pacto mítico, como lo identifica Luis Astorga, es el producto de historias locales que han sido socializadas por los habitantes nativos de las áreas rurales de Sinaloa y transmitidas por generaciones, lo que asegura su vigencia. Sin embargo, carecen de rigurosidad fáctica ya que según el análisis y transcripción realizada a documentos clasificados de la Drug Enforcement Administration (DEA) y sus antecesoras el Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs (BNDD) y el Federal Bureau of Narcotics (FBN), por el especialista de referencia, no existe antecedente documental que así lo demuestre y sí bastantes elementos para presumir lo contrario.

Ante la ausencia de datos incontrovertibles que hagan presumir fundamentalmente la existencia del referido acuerdo binacional, se suman en sentido inverso las estrategias asumidas por el Estado mexicano en pleno desarrollo de la conflagración bélica, tendientes a revertir o controlar al menos, la producción local de heroína y su exportación a territorio estadounidense,

⁴ Luis Astorga, *op. cit.*, pp. 60-61.

⁵ Cfr. Carlos Resa Nestares, *op. cit.*, p. 49.

como lo fue en concreto la suspensión de garantías constitucionales en materia de narcóticos.

En efecto, la relevancia con que se concebía la problemática de la producción local de marihuana y opio crudo —para muchos incrementada por la demanda extranjera de drogas propiciada por la Segunda Guerra Mundial— generó que el 12 de mayo de 1945 se publicara en el *Diario Oficial de la Federación*, el Decreto por el cual se emitía la Ley de Emergencia y, consecuentemente, la suspensión de garantías individuales respecto del Capítulo I, Título Séptimo, Libro Segundo, del Código Penal. Los motivos aducidos para ello fueron los siguientes (cursivas propias):

I. Que toda medida que se adopte para combatir el tráfico ilícito de enervantes es justificado en atención a *los graves daños que ocasiona el comercio ilegal de los mismos*.

II. Que a últimas fechas y no obstante la situación de emergencia vigente en el país, *los individuos dedicados a este tráfico inmoral han aumentado sus actividades con grave peligro para la salud nacional y las buenas relaciones con los países vecinos [...] [sic]*

Además de observarse con meridiana claridad dentro del contexto de la época, desde luego con la concepción imperante respecto a los narcóticos (al calificarse de inmorales a quienes traficaban con éstos y considerarlos como un riesgo grave a la salud pública), la verdadera razón para aplicar a los delitos contra la salud la Ley de Emergencia vigente en ese entonces y desde el 13 de junio de 1942, se ubicaba en la parte final del considerando II: evitar o limitar, al menos a través de la amenaza de la ley, el tráfico ilegal de opio crudo o procesado en mayor medida producidos en México y con los que se suplía la demanda estadounidense de esta droga ante la afectación de las rutas de importación, también ilegales, de la heroína turco-francesa que fueron alteradas o cerradas aparentemente por la Segunda Guerra Mundial; se volvía prioritario ante la presión ejercida por el gobierno estadounidense.

En cierta medida, esta acción del Estado mexicano ayuda a desmitificar las versiones del supuesto pacto referenciado en párrafos anteriores, ya que resulta contradictorio que si efectivamente hubiese sido suscrito o acordado de palabra lisa y llanamente, no resulta coherente que el propio presidente Manuel Ávila Camacho —con quien supuestamente se concertó el envío de heroína a territorio estadounidense— haya promulgado, en pleno apogeo de la conflagración, el Decreto para imponerle a los delincuentes que cometieran delitos relacionados con narcóticos un tratamiento diferenciado, basado en la restricción de sus garantías procesales y, por ende, jurídica y materialmente más agresivo.

Con independencia de lo anterior, con la conflagración mundial, prácticamente todas las rutas del comercio ordinario hacia Estados Unidos sufrieron serias afectaciones algunas hasta la paralización total, lo que afectó especialmente el tráfico de heroína desde las áreas productoras asiáticas o procesadoras europeas que también utilizaban las mismas vías para traficar con el narcótico.

EL DESARROLLO AGRÍCOLA EXISTENTE

Parte de la respuesta se encuentra también, en cierta medida, en el sistema de explotación agrícola a gran escala que se utilizaba desde antes de los años cuarenta en el noroeste del país, y específicamente en Sinaloa, gracias a la estrategia de protección desplegada por los gobiernos locales hacia los grandes latifundios, conservando los viejos sistemas de tenencia de la tierra y evitando su transformación en cooperativas o ejidos, programa que se impulsaba desde el centro del país desde los años treinta.

Incluso muchos grandes empresarios agrícolas que concentraban la producción de tomate, chile, melón y hasta de caña de azúcar eran estadounidenses; ejercían control sobre valles aledaños a las áreas rurales productoras de narcóticos, de donde también se proveían —hasta los años ochenta y desde antes de la cimentación de los cultivos ilícitos— de mano de obra barata para la explotación de sus campos de labranza.

Sinaloa contaba con dos requisitos indispensables para construir una industria de las drogas: un aguzado sistema de producción agrícola y de distribución de esa producción en los Estados Unidos que puede ser utilizado para otro tipo de productos, en este caso el opio y, lo que es más importante, un flujo de información constante que era capaz de poner en contacto a individuos con capacidad financiera para ordenar la producción y alcanzar a los consumidores. Al fin y al cabo, la industria del opio de la primera época no hizo sino aprovechar el bien afinado sistema de distribución de hortalizas que conectaba Sinaloa con los Estados Unidos.⁶

Desde entonces también Sinaloa contaba con las rutas de transporte marítimas, aéreas y terrestres necesarias para esta empresa; no fue casual que la construcción del ferrocarril Chihuahua-Pacífico, cuya ruta original era desde el puerto de Topolobampo al norte de Sinaloa hasta la ciudad de Kansas, fue el proyecto de otro visionario estadounidense, Albert K. Owen, quien fundó en esta costa sinaloense, en 1886, su colonia socialista.

⁶ *Ibid.*, p. 34.

La ilegalidad de los cultivos de amapola y la amenaza de la expropiación de los latifundios locales como estrategia del gobierno central posrevolucionario impedía que la producción de opio se realizara en los propios valles agrícolas de los grandes empresarios; además, de hacerlo los tornaría vulnerables a la extorsión de las autoridades encargadas de la persecución de los cultivos ilícitos; por ello fue más fácil su cimentación en las áreas rurales, alejadas del escrutinio directo de las cúpulas del Estado y en donde existía la fuerza de trabajo, las tierras y el conocimiento primario para hacer de esa incipiente actividad, como aún lo es, una gran industria.

LA POBREZA EXTREMA DE LOS NUEVOS CULTIVADORES

Uno de los factores más importantes para la cimentación de los cultivos ilícitos en la sierra sinaloense fue la situación de pobreza extrema en que sobrevivía la población de estas áreas rurales hasta antes del arribo de la adormidera.

Aun cuando la población de los municipios serranos de Sinaloa constituye apenas 5% de los habitantes de la entidad federativa, según una encuesta publicada por el gobierno de Sinaloa,⁷ en los años cuarenta, periodo en que se inicia en estas áreas rurales la siembra de amapola a gran escala, representaba 40% de ese total.

Así, el cultivo de amapola encuentra espacios en donde sus habitantes no estaban en condiciones de rechazar las ventajas económicas que inesperada pero no fortuitamente se les presentaban; aunque con la adormidera misma continuaran siendo explotados como aconteció, significaba una opción de subsistencia mucho más rentable que las que hasta entonces habían tenido; aun y con la ilegalidad, fue una tentación a la que no pudieron resistirse.

La amapola se convirtió en el recurso más socorrido de los que, flagelados por miserias ancestrales o por aventureros hambrientos, quisieron cobrarse cuentas atrasadas y ascender en la escala social con el lubricante del dinero.⁸

De esta forma se complementaba todo un entramado social y económico que transformó a Sinaloa, en poco tiempo, en el principal productor de go-

⁷ Estas cifras sirvieron de plataforma de lanzamiento del programa auspiciado por el gobernador de Sinaloa denominado "Rescate de la sierra", puesto en marcha el 3 de marzo de 2008 y que intenta disuadir a los campesinos de estas áreas de cultivar narcóticos, al menos en la parte declarativa, pero que, sin abundar en detalles, es el resultado de un diagnóstico erróneo de origen y por ende, insuficiente para el tratamiento del problema.

⁸ Heberto Sinagawa Montoya, *op. cit.*, p. 23.

ma de opio en México y dio origen a una clase de importantes narcotraficantes de origen campesino, la del *gomerito inculto*, bárbaro y bronco, que prevalecía en figuras como la de Rafael Caro Quintero, así como la asociación directa de éstos con escandalosas historias de violencia que repercutieron en forma directa en la vida política del estado.⁹

Como sea y desde entonces, el desarrollo histórico, económico y cultural de Sinaloa difícilmente puede comprenderse aislado del cultivo de narcóticos, no obstante los embates del Estado a través del ejército iniciados desde la Operación Cóndor, la Operación Fuerza de Tarea Marte y ahora, con el Operativo Sierra Madre.

El reconocimiento oficial de estos excesos es demasiado escueto; en respuesta a una solicitud de información pública, la Secretaría de la Defensa Nacional sólo reconoció, como ya se dijo, que dentro de las consecuencias indeseables de la Operación Cóndor habría que contabilizar la muerte de 27 civiles y 19 militares.

De hecho, las bajas fueron mucho más cuantiosas en ambos bandos.

Hubo éxodo masivo de campesinos serranos hacia las ciudades y se documentaron cientos de casos de tortura y violación de los derechos humanos. La campaña (noviembre de 1975 a marzo de 1978) tuvo un cierto éxito en lo que se refiere a la destrucción de cultivos ilícitos, lo cual provocó menor calidad de la heroína y la marihuana de origen mexicano en el mercado estadounidense, pero el costo social fue alto. Además, ningún líder importante del negocio fue detenido. La mayoría de las personas enviadas a prisión eran simples peones. Según un analista de la CIA, con la Operación Cóndor el gobierno había tratado de facto el asunto de las drogas como un tema de seguridad nacional.¹⁰

Además, la estrategia estaba conformada por un segundo frente: la guerra química, que consistía en la fumigación aérea de cultivos ilícitos con el herbicida Paraquat, tarea que originalmente fue responsabilidad de la Procuraduría General de la República.

Muchos habitantes de las comunidades rurales no estaban dispuestos a volver a sufrir los acosos de que habían sido objeto, entonces prefirieron

⁹ Una de las explicaciones más socorridas acerca del asesinato del gobernador sinaloense Rodolfo T. Loaiza, ocurrida en Mazatlán el 21 de febrero de 1944, es que el asesino material identificado como Rodolfo Valdés, *El Gitano*, obedeció órdenes de políticos locales relacionados con el cultivo de adormidera en el municipio de Badiraguato, como represalia por la destrucción de importantes plantíos de amapola y por el incumplimiento de pactos que aparentemente permitirían su cultivo sin la intervención de la autoridad local.

¹⁰ Luis Astorga, "México, Colombia y las drogas ilegales: variaciones sobre un mismo tema", conferencia dictada en la VIII Cátedra Anual de Historia Ernesto Restrepo Tirado: "Análisis histórico del narcotráfico en Colombia", Bogotá, 29-31 de octubre de 2003, p. 12.

dejarlo todo y emigrar a las ciudades, y así comunidades enteras quedaron abandonadas; todavía hoy, al internarse en la sierra sinaloense, se ven los escombros de lo que fueron y que dan cuenta de una prosperidad repentina que así como empezó, concluyó.

El éxodo fue tan significativo que en Sinaloa, de representar las áreas rurales hasta 40% del total de la población del estado en los años cuarenta,¹¹ hoy y según datos estadísticos del gobierno estatal, sólo conserva 5% de la población. Es cierto que otros factores influyeron en esta transformación, pero indiscutiblemente éste no sólo fue uno más de ellos sino el más importante.

De forma colateral, se ocasionaron dos eventos que vienen a impactar el aspecto de la producción de drogas hacia el interior de Sinaloa pero también hacia fuera del estado. Los cultivos de amapola emigran a Guerrero, en donde se reproducían las condiciones para su cimentación y, a nivel local, se genera una sustitución que si bien reflejaba la disminución de los cultivos de amapola, paralelamente aumentaban los de mariguana.

Por ello, si bien la primera gran época de abundancia provocada por la siembra de amapola en Sinaloa iniciada durante los años cuarenta concluye abruptamente con la Operación Cóndor, ya que a partir de entonces el precio del opio crudo sinaloense, y en general en México, nunca recuperó el nivel adquisitivo de antaño;¹² un nuevo periodo de bonanza comienza ahora cimentado en el cultivo de la mariguana.

Esta transformación, perfectamente puede ubicarse en tiempo, a partir del periodo de 1980 a 1985, cuando auspiciada por la producción de cantidades importantes de mariguana, surge una verdadera revolución que modificó de manera relevante la forma de vida de los habitantes de las zonas serranas sinaloenses y marcó, de cierta manera, la entrada de la modernidad a estos espacios apartados y, hasta entonces, olvidados por el Estado.

Curiosamente, coincidió con esa súbita bonanza, el *boom* de las bandas de música regionales, la cimentación de los grupo musicales tradicionales, así como el surgimiento de otros y de solistas locales que marcaron época y que, no obstante haber muerto trágicamente como fue el caso de *Chalino* Sánchez,¹³ se erigieron como verdaderos fenómenos musicales ya que encontra-

¹¹ Cfr. Carlos Resa Nestares, *op. cit.*, p. 36.

¹² Hasta la fecha, propiciado incluso por el retorno a primeros planos de espacios emergentes de producción asiáticos en donde sus conflictos internos o invasiones extranjeras han favorecido el aumento brutal en la producción de heroína que durante décadas había estado contenido a niveles ordinarios, como Afganistán, el opio mexicano no ha recuperado los márgenes de rentabilidad de los años setenta; al día de hoy, un kilogramo de este narcótico en los lugares de producción apenas alcanza 25 mil pesos; ahora, para adquirir a través del cultivo de amapola una camioneta del año, se requerirían no uno como en 1984, sino 20 kilos de dicho narcótico.

¹³ La muerte violenta de artistas del género grupero y norteño, a los que de una u otra manera se les ha relacionado con la delincuencia organizada, no es algo nuevo; Rosalino *Chalino* Sánchez

ron en esa nueva generación de consumidores y de manifestaciones culturales, el narcocorrido:

Más que la celebración del delito, los narcocorridos difunden la ilusión de las sociedades donde los pobres tienen derecho a las oportunidades delincuenciales de los de arriba. En la leyenda ahora tradicional, los pobres, que en otras circunstancias no pasarían de aparceros o de manejar un elevador, desafían la ley de modo incesante. El sentido profundo de los corridos es dar cuenta de aquellos que, por vías delictivas, alcanzan las alturas del presidente de un banco, de un dirigente industrial, de un gobernador, de un cacique regional felicitado por el presidente de la República. Al ya no inventar personajes de todos llorados, los narcocorridos relatan de modo escueto la suerte de compadres, hermanos o primos. Para ellos, ya fenecidos o que al rato bien pueden morir, aquí les va la despedida. ¡Qué joda! Ni en el delito dejan de existir las clases sociales. La impunidad es el manto de los que, al frente de sus atropellos y designios delincuenciales, todavía exigen prestigio y honores.¹⁴

fue un artista que inició su carrera de cantautor a principios de los años ochenta en Estados Unidos, específicamente en el área de Los Ángeles, California, cantando en bares y locales de fiestas. Se especula que fue en esos lugares donde se relacionó con el negocio de las drogas y conformó un grupo que se dedicó a robar el narcótico de bandas rivales para comercializarlo por su cuenta —en el mundo del narcotráfico a dichos grupos se les conoce como bajadores—, pero que durante un enfrentamiento con enemigos locales resultó seriamente herido y algunos de sus cómplices murieron en la reyerta; ello orilló a *Chalino* a regresar a su tierra natal, en donde pronto se dio a conocer en el ambiente musical, continuando su carrera meteórica y coronando un éxito que quizá nunca soñó; en vehículos, radiodifusoras, televisión, antros y hasta en las discotecas en donde era usual que se escuchara la música romántica, en inglés y hasta del género tecno, se vieron invadidos por la música de este artista *sui generis*, logrando un éxito que trascendió a otras entidades federativas como Chihuahua, Durango, Sonora, Baja California y en general, extendiéndose a casi todo el territorio nacional, conquistando auditorios de todas las edades; hoy día, en la Ciudad de México aún se escuchan sus canciones en estaciones de radio de género ranchero y norteño, incluso se ha editado material discográfico en el que se acompaña con música de mariachi que él no alcanzó a grabar. Se dice que este especial artista de alguna manera se relacionó con jefes del narcotráfico, al menos fue evidente la gran cantidad de corridos de ese género que escribió y cantó en sus eventos y en sus discos, ya sea por pago de los titulares de las aventuras que narraba o por amistad con sus protagonistas. Sin que ésta sea una historia primigenia que hoy se repite con cierta regularidad, el 15 de mayo de 1992, después de una intervención artística en el salón Bugambilias, en la ciudad de Culiacán, fue privado de su libertad —levantado— aparentemente por un grupo de sujetos armados, luego al día siguiente, su cuerpo fue encontrado sin vida con un impacto de bala en el pecho, en una colonia del norte de la ciudad; ese día murió el hombre y nació el ídolo regional que ha inspirado hasta hoy a toda una generación de artistas que interpretan sus canciones y corridos, y que han logrado cierto éxito incluso por imitar su estilo.

¹⁴ Carlos Monsiváis, “De narcocorridos y otros funerales”, en *El Universal*, sección Opinión, 19 de febrero de 2007, disponible en: <www.eluniversal.com.mx/noticias.html>.

LA SIERRA DE SINALOA Y LOS CULTIVOS ILÍCITOS “HOY”

Una de las conclusiones a las que pudiera arribarse con la lectura de los apartados precedentes sería quizá la prosperidad que se disfruta en esos espacios con la explotación generalizada de cultivos ilícitos; sin embargo la realidad dista un poco de esa ecuación simplista.

Incuestionablemente, la producción intensiva de mariguana y amapola a casi un siglo de su prohibición en México y a unos cuantos años de su cimentación en la sierra de Sinaloa, ha transformado la forma y calidad de vida de los campesinos de estas áreas geográficas, como se ha esbozado ya.

También es verdad que sin la producción ilícita de narcóticos y ante la indiferencia del Estado en solucionar los problemas por los que transitan desde tiempos inmemorables los habitantes de las zonas marginadas del país, las condiciones actuales de sobrevivencia de los campesinos que viven del cultivo de drogas en Sinaloa no sería diferente a las de otras entidades federativas, en donde los programas oficiales de rescate o que tienden a paliar los efectos de la pobreza extrema se pierden en el camino o sólo llegan de manera fragmentada en relación con lo que se contempla y autoriza desde los espacios centrales.

De hecho, lo mismo sucede con los recursos que destina el Estado a los programas generales para combatir la pobreza en las zonas rurales sinaloenses,¹⁵ pero al resultar insuficientes y no modificar las condiciones de vida de sus destinatarios, tampoco resultan atractivos para disuadir a los campesinos productores de narcóticos de abandonar sus prácticas ilícitas y optar por regresar a sus cultivos originarios u otras actividades legales.

La gran mayoría de los nuevos campesinos nacieron cuando los cultivos ilícitos ya se habían cimentado o estaban fortaleciéndose; por ello, conciben esta ocupación ilegal como una actividad normal que les permite escalar posiciones sociales, no sólo de carácter financiero, vivir y la generalidad de las veces hacerlo bien; es lo mejor y casi siempre lo único que saben hacer; además, aunque quisieran optar por otras alternativas, no las hay; si las hubiera cualquiera resultaría menos riesgosa pero ninguna tan rentable; así, la mariguana y la amapola forman parte de su historia, de su economía y de su cultura.

¹⁵ Los datos proporcionados por la Secretaría de Desarrollo Social en respuesta a una solicitud de información pública, con folio número 0002000095909, establecen que los programas generales que impactan en las áreas rurales de los municipios del estado de Sinaloa en estudio son los siguientes: Opciones productivas, Desarrollo de zonas prioritarias, 70 y más y Empleo temporal. Por lo que respecta a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, dichos programas generales se circunscriben a los siguientes: Progresá, Procampo, Apoyo al diésel y Progan.

Entonces no resulta extraordinario, sino cotidiano, que los campesinos sean verdaderos expertos en aprovechar todas las ventajas que los cultivos ilícitos ofrecen, que hayan perfeccionado las técnicas de cultivo y que las aportaciones de la ciencia impacten de manera importante en las propiedades originales de las plantas ilícitas. Aunque la amapola conserva las propiedades originales que revolucionaron estas zonas geográficas durante los años cuarenta, las de la marihuana se han modificado genéticamente, propiciando mayores ventajas a los cultivadores.

No es casual, entonces, que los campesinos conozcan con mayor precisión sus cultivos; que sepan con exactitud los tiempos y ciclos por los que se rige cada etapa de la producción; que diferencien a cada planta por su sexo, ya que todo ello de manera conjunta propiciará mayor producción, aumento en la demanda, mejores mercados y, sobre todo, mayores ingresos.

Esta planta, modificada del patrón original, puede también prescindir de cierto porcentaje de la luz solar, condición que es aprovechada por los campesinos, quienes ya no tienen que talar todos los árboles en las áreas donde habrán de cultivar la marihuana; de este modo intentan evitar su ubicación desde el aire por las aeronaves del ejército, y aun cuando la plantación fuera localizada, las copas de los árboles impiden su fumigación aérea.

Por las razones descritas, los cultivos de esta nueva especie de marihuana se han generalizado en la sierra sinaloense; además, como ya se apuntó, dependiendo de la oferta y la demanda que prevalezca en el mercado ilegal, el valor que llega a alcanzar en estas regiones oscila entre 900 y 1 200 pesos por kilogramo, y si se logra burlar o corromper al ejército, una familia de campesinos puede cosechar hasta una tonelada de este producto por ciclo: la tentación es lo suficientemente grande como para correr cualquier riesgo.

Sin embargo, las aportaciones de la ciencia en el rubro del mejoramiento genético de la marihuana no se quedan ahí; aproximadamente en 2007 surgió la marihuana hidropónica —que empezó a producirse intensivamente en Estados Unidos y Canadá, causando preocupación a las agencias del Estado al menos desde 1999—, cultivos de interior o de invernadero, en donde se aplican técnicas de producción controladas para desarrollar plantas de cannabis con clima y riego automatizado.

La creciente popularidad del cultivo hidropónico de la cannabis con un alto contenido de tetrahidrocannabinol (THC) en la parte occidental de Canadá y en algunas partes de Estados Unidos es motivo de gran preocupación para las autoridades de los organismos de detección y represión de ambos países.¹⁶

¹⁶ Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, *Informe Anual de Estupefacientes 1999*, 23 de febrero de 2000, p. 45.

El contenido de THC, según la Organización Mundial de la Salud, depende de la genética de la planta y de las condiciones ambientales en las que se desarrolla; los polihíbridos que se comercializan son los que alcanzan mayores concentraciones de cannabinoles. A las plantas hembras que no son polinizadas se les llama comúnmente “mariguana sin semilla”. Éstas son las que contienen la mayor cantidad de THC debido, entre otros factores, a que la no polinización produce estrés en la planta, lo que hace que aumente la cantidad de dicha sustancia y, consecuentemente, su potencia narcotizante.

En general las variedades desarrolladas por los bancos de semillas tienen un nivel de THC más alto del ordinario, llegando a alcanzar, según estudios recientes realizados por la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), concentraciones de hasta casi 28% de éste.

Continúa aumentando la potencia de las muestras del *cannabis* incautado en los Estados Unidos; el contenido medio de THC del *cannabis* incautado excedió de 10% en 2008, la concentración más alta jamás registrada en el país. Ese aumento se atribuyó principalmente al empleo de métodos tecnológicamente avanzados para aumentar al máximo el contenido de THC del *cannabis* cultivado en interiores en el Canadá y en los Estados Unidos. La potencia del *cannabis* incautado en la frontera sudoccidental de los Estados Unidos, que ha sido tradicionalmente baja, ha aumentado: la concentración más alta de THC encontrada entre las 1 500 muestras del *cannabis* incautado era de 27.3%, y en 40% de las muestras el nivel de THC era superior a nueve por ciento.¹⁷

Sin embargo, al menos en Sinaloa, aun cuando esta clase de mariguana requiere condiciones especiales de cuidado para su óptimo desarrollo, ya se incursiona en estos tipos de cultivos en las áreas serranas. A su modo y con lo que puede, el campesino improvisa espacios bajo los árboles para no ser detectado por las aeronaves del ejército, en donde coloca sus macetas con mariguana *hidropónica* —“crónica”, la llaman ellos—, que le ha suministrado, junto con los insumos elementales para su desarrollo, el narcotraficante que controla la producción de drogas en esa región.

Otro aspecto que forma parte importante de la cotidianidad de la sierra sinaloense es que, si bien desde los años ochenta se generó un desplazamiento importante de los cultivos de amapola por los de mariguana, propiciando que en algunas zonas la adormidera dejara de cultivarse y en otras se continuara explotando de manera significativa, dicha planta empieza nuevamente a cultivarse en esos lugares de donde había desaparecido, por lo que

¹⁷ Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, *Informe Anual de Estupefacientes 2009*, 24 de febrero de 2010, p. 77.

aparentemente hay un incremento de las áreas de cultivo en los años recientes.

Este acontecimiento se correlaciona con los cambios en los mercados de consumo, en la pureza del narcótico que se oferta al adicto, en el precio de la dosis, en general, en la forma en que impacta la oferta y la demanda del mismo.

Law enforcement reporting indicates that heroin remains widely available and that availability is increasing in some areas, as evidenced by high whole sale purity, low prices, increased levels of abuse, and elevated numbers of heroin-related overdoses and overdose deaths [...] Increased availability in some markets can be partly attributed to increased heroin production in Mexico. From 2004 through 2008, heroin production estimates for Mexico increased 342 percent, from 8.6 metric tons pure to 38 metric tons pure.¹⁸

Como ejemplo, el decomiso de heroína en la frontera estadounidense con México aumentó considerablemente, ya que de 228 kilogramos en 2005, se incrementó a 642 en 2009.¹⁹

Estos números se reiteran en el Informe Mundial sobre Drogas 2010, publicado recientemente por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

En correlación, el gobierno mexicano sigue destinando grandes recursos para la destrucción de los cultivos ilícitos, sin que la disponibilidad de narcóticos en los mercados de consumo sufra grandes modificaciones.

Cobra relevancia la evolución en la metodología empleada durante los últimos años en materia de erradicación de cultivos ilícitos por parte de la SEDENA, en la cual se privilegia el uso de la tecnología que la modernidad provee:

Para contribuir con las operaciones contra el narcotráfico en la vertiente de erradicación, se desarrolló el proyecto de Fotointerpretación de Imágenes Satelitales, con el cual se remiten a los Mandos Territoriales, coordenadas de posibles plantíos ilícitos, facilitando su ubicación, localización y destrucción, obteniéndose un total de 2 mil 258 puntos con resultados positivos, del 1 de septiembre de 2011 al 31 de agosto de 2012, en los estados de Sonora, Sinaloa, Durango, Nayarit, Jalisco, Veracruz, Oaxaca, Guerrero, Chihuahua y Michoacán.²⁰

¹⁸ National Drug Intelligence Center, "Drug Availability in the United States 2010", en *National Drug Threat Assessment 2010*, U.S. Department of Justice, versión electrónica, consultado el 22 de junio de 2010.

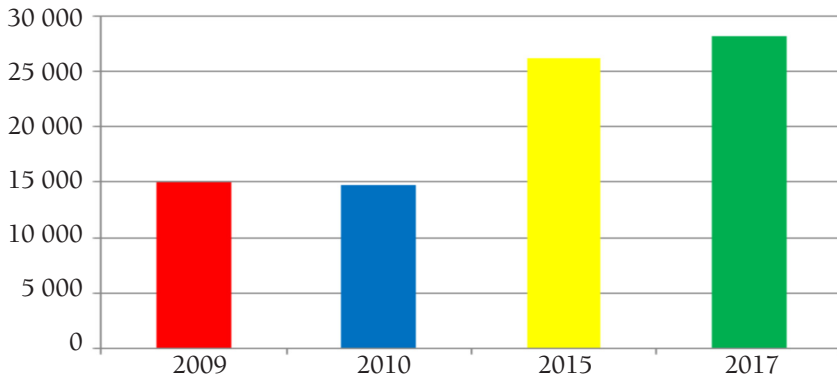
¹⁹ Cfr. National Drug Intelligence Center, *National Drug Threat Assessment 2010*, U.S. Department of Justice, p. 20.

²⁰ SEDENA, *op. cit.*, p.124.

La administración de Enrique Peña Nieto denominó a este procedimiento como “*Sistema de Administración de Información Geoespacial de la SDN*”.

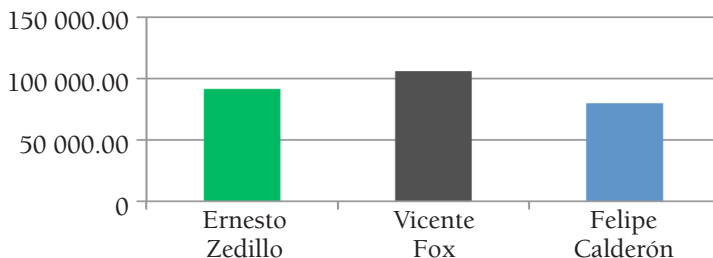
El desarrollo del comportamiento en el rubro de la destrucción de cultivos de amapola durante los años recientes se ilustra gráficamente de la siguiente manera.

GRÁFICA 1
COMPORTAMIENTO DE LA DESTRUCCIÓN DE CULTIVOS DE AMAPOLA
(MEDIDO EN HÉCTAREAS)



Según informes de la Secretaría de la Defensa Nacional, se erradicaron 76 705 hectáreas de amapola en el periodo 2015-2017, es decir, en solo tres años del gobierno de Enrique Peña Nieto. Durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa se destruyeron de forma manual o por asperjado de herbicidas, un total de 79 888 hectáreas cultivadas de amapola; es decir, durante dicha administración se destruyeron 11 677.83 hectáreas menos de amapola que durante la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León, y 26 190.40 hectáreas menos que su antecesor, Vicente Fox Quezada. La siguiente gráfica lo ilustra de mejor manera:

GRÁFICA 2
COMPORTAMIENTO POR SEXENIOS SOBRE LA DESTRUCCIÓN DE LA AMAPOLA
(MEDIDO EN HECTÁREAS)



Como sea y aunque el esfuerzo que ha realizado el Estado pudiera resultar plausible, parece insuficiente, ya que según estimaciones de la PGR en un informe publicado recientemente, se calcula que sólo se destruye el 30% de la superficie total que se destina para esos efectos, —situación que se estima prevalece a la fecha—; por ello, la oferta de heroína mexicana no ha sufrido grandes transformaciones en el mercado estadounidense.

En cuanto al número de plantíos, la información de la SEDENA para los primeros años de gobierno de Peña Nieto es la siguiente: del 1 de diciembre de 2012 al 31 de agosto de 2013, se llevaron a cabo 11 operaciones de erradicación (ocho intensivas y tres regionales), lográndose a nivel nacional en el rubro de eliminación de amapola, la destrucción de 75 646 plantíos en una superficie de 11 500 hectáreas. Para el año siguiente, del 1 de septiembre de 2013 al 31 de agosto de 2014, la SEDENA informó sobre la destrucción de 111 133 plantíos de adormidera que significaron 14 860 hectáreas sembradas de dicha planta. Para el informe correspondiente al período comprendido del 1 de septiembre de 2014 al 31 de agosto de 2015, el gobierno federal refiere haber destruido 145 140 plantíos de amapola, que sumaban una extensión total de 23 832 hectáreas.

Sin embargo, las cifras contenidas en el último de los informes gubernamentales citados son materia de cuestionamientos interesantes en función del incremento sustancial que refleja el rubro de erradicación, no obstante se haya realizado sin un aumento sustancial de efectivos del Ejército comisionados a dicha tarea y cuando operaron a favor de este objetivo las condiciones climatológicas, ya que está acreditado que en las zonas serranas de Sinaloa, Durango y Chihuahua, grandes áreas de cultivo de amapola no fueron cosechadas porque la planta se pudrió por el exceso de lluvias, —aquí ni siquiera fue necesaria la presencia del Ejército para destruirlas— y en aquellas en donde el campesino logró completar el ciclo de producción, el opio recolectado fue de muy baja calidad en función de los mismos factores.

Olvidando un poco de la ilicitud del origen de los recursos con los que sobreviven los habitantes de las áreas serranas de Sinaloa, los perjuicios superan a los beneficios generados por los cultivos ilícitos.

Aun cuando en Sinaloa existe por razones culturales e históricas un apasionamiento desbordado por las armas de fuego, con los cotos de violencia que implícitamente traen aparejadas y con el exceso económico, los habitantes de la sierra de Sinaloa se armaron de una manera inusitada, al extremo que hoy las armas se han vuelto, más que una herramienta de agresión, un instrumento indispensable de trabajo, de moda o de lujo.

Ahora bien, la pericia con que el campesino sinaloense opera las armas de fuego y la lealtad con que las nuevas generaciones se desempeñan para quien los favorece, provoca desde hace tiempo que esta región no sólo sea

el lugar de origen de importantes jefes del narcotráfico, sino también que sea explotada como un semillero de pistoleros que nutren las filas de la delincuencia organizada.

Algunos de los que conforman las estadísticas de este sexenio sobre los muertos por el crimen organizado, y específicamente con los que cerró el año 2009, son originarios de estos lugares.²¹

En este rubro, la situación que prevalece en estos momentos en las áreas serranas del estado de Sinaloa no puede ser peor; de algunos años a la fecha, más que como un efecto de la guerra del Estado en contra del crimen organizado, por las fragmentaciones derivadas de las pugnas internas y reacomodos de los grupos organizados que operan en Sinaloa, a partir de 2008, sobre todo con la detención de Alfredo Beltrán Leyva por parte del ejército el 20 de enero de ese año, esto propició la escisión del grupo que comandan Joaquín Archivaldo Guzmán Loera e Ismael Zambada García, la alianza de los primeros con los Carrillo Fuentes y el grupo denominado Los Zetas. Hoy más que en cualquier otro momento histórico del crimen organizado en Sinaloa, el territorio del estado se encuentra dividido y es escenario de enfrentamientos violentos de consecuencias catastróficas para toda la población.

Consecuentemente, tal fragmentación impacta de manera importante la zona serrana de Sinaloa, afectando e involucrando directamente a sus habitantes; hasta hace poco, estos jóvenes sicarios servían a un jefe común, pero con la división de la organización, que también llega hasta estas latitudes, han quedado en medio de la refriega y con la necesidad de tomar decisiones respecto del bando al que deben apoyar.

Muchos de estos eventos, por el aislamiento de la zona donde se generan o por los riesgos que implicaría cubrir la nota periodística, no son reseñados por los medios de comunicación o son difundidos de forma deficiente; tampoco son contabilizados en las estadísticas del Estado.

Como es tierra de nadie, ellos buscan su propia justicia, celebran sus victorias, hacen el recuento de daños y lloran a sus muertos.

²¹ Existen ejemplos al respecto; sólo como soporte a la aseveración realizada, el 9 de diciembre de 2009, en un enfrentamiento armado entre bandas rivales, en el poblado de El Burrión, municipio de Guasave, en Sinaloa, uno de los sicarios que perdieron la vida en el evento fue un joven de 22 años de edad identificado como Gregorio Isaías Parra Lugo, (a) *El Güerejo*; era originario de la comunidad rural de Guyarina, municipio de Sinaloa y zona a la que se circunscribe el presente estudio; durante años, según su historia local, cultivó marihuana y amapola hasta que un día dejó de hacerlo para ingresar como sicario a una célula criminal perteneciente a la organización de los Beltrán Leyva; en forma intermitente regresaba a su lugar de origen en vehículos nuevos de lujo, aparentemente robados y fuertemente armado; como dato adicional habría que agregar que su padre Gregorio Parra Lara y su hermano Geysi Usmar Parra Lugo murieron también años antes en eventos violentos similares, y que éste es el mismo al que se refiere el sicario en la historia de vida de la cita que antecede.

Como una cuestión paralela pero no por ello irrelevante, a partir de esta fragmentación del cártel de Sinaloa, en algunas áreas serranas del estado el campesino tiene que aportar para la organización que controla el lugar, un porcentaje del narcótico que cosecha.

Esta forma de extorsión prevalece en las regiones altas de Sinaloa que son controladas por el grupo conformado por los Beltrán Leyva; el porcentaje de la cosecha de drogas que ceden gratuitamente a la organización criminal como pago de impuestos, por cultivar marihuana o amapola, oscila entre 10 y 20% del total de los narcóticos que producen.²²

Hoy día, a muchos de estos lugares no se puede ingresar sin salvoconducto; desde que se abandona la periferia de las ciudades urbanas más próximas, grupos de jóvenes contratados por la organización criminal —halcones—, a través de radios de comunicación, avisan sobre la presencia de la autoridad, de cualquier desconocido o grupo de personas extrañas; a la autoridad la burlan y a los extraños, si el jefe lo ordena, se organiza una célula de reacción para salirles al paso, obligarlos a que se identifiquen y a que justifiquen su presencia en la zona; a veces los mismos habitantes de estas áreas tienen que pasar por dichos filtros o retenes de revisión.

Son estos grupos los que, por la fuerza de las armas, controlan y gobiernan en el lugar, aun cuando el actual régimen se esfuerce en negar la realidad; como no hay presencia del Estado en estos lugares, ni siquiera puede hablarse de poderes paralelos.

LOS NIÑOS DEL NARCO

Es curioso observar cómo los beneficios económicos propiciados por los cultivos ilícitos durante las últimas décadas no han sido factor para acabar con rezagos educativos ancestrales.

Los altos porcentajes de deserción escolar de los periodos de antaño siempre fueron justificados por la necesidad de sobrevivencia (antes de estudiar había que comer); sin embargo, hoy que se puede acceder a los satisfactores elementales a través de la producción de drogas, el número de niños que no concluyen satisfactoriamente su educación primaria o que abandonan sus estudios básicos se mantiene igual o peor.

²² Por razones de extrema seguridad para las fuentes de información, estimo pertinente no asentar siquiera el nombre de la comunidad y del municipio de Sinaloa en donde fueron recogidos estos datos, únicamente precisaré, por la seriedad y las exigencias de la investigación, que los territorios controlados totalmente por esta organización criminal se ubican en la parte centro y norte del estado.

Este fenómeno de abandono temprano de la educación elemental de los niños en edad escolar no se funda en las condiciones de pobreza extrema que caracterizaron durante décadas a estas zonas altas del estado, pero la explicación aún tiene que ver con razones económicas: si antaño era por insuficiencia económica, hoy parece ser todo lo contrario. Si el estudio mejora la calidad de vida del sujeto, ésta se puede alcanzar más rápido a través de una buena cosecha de drogas, lo que se puede hacer desde edades prematuras y para lo cual tampoco se necesitan conocimientos que se adquieren mediante la preparación escolar. Antes era común que el padre los obligara a abandonar la escuela para llevarlos a los valles agrícolas a cosechar tomate o cualquier otra hortaliza, hoy los distrae para que le auxilien en las tareas de cultivos de narcóticos, en caso de que el adolescente no haya emprendido dicha actividad por cuenta propia.

La otra forma que se ha vuelto ordinaria para la obtención de recursos por parte de los menores de edad, en estas áreas apartadas, es la venta de mano de obra en actividades de producción de drogas; es común que estos niños en edad escolar trabajen por un salario muy superior al mínimo, sembrando, cultivando, cosechando, embalandando, pesando o resguardando los narcóticos en tanto son comercializados.

Así, la bonanza económica no ha propiciado que los actuales padres de familia se ocupen de que las nuevas generaciones se preparen profesionalmente para un futuro distinto al cultivo de narcóticos; por el contrario, según cifras del gobierno del estado, el promedio general de estudios se encuentra estancado en el tercer grado de primaria.²³

La misma fuente estimó en 2008 que el universo poblacional que conforman las áreas de los altos de Sinaloa es de alrededor de 78 mil habitantes diseminados en 1459 comunidades rurales, que concentran menos de 500 personas cada una, distribuidas en los municipios en estudio, lo que constituye 5% del total de la población del estado; las cifras citadas por sí mismas adquieren una relevancia que no es posible, política y socialmente, seguir ignorando. Dichos datos se sintetizan en el cuadro de la página siguiente.

La anterior revelación por parte de las autoridades estatales no debe interpretarse como un mero reconocimiento de cifras alarmantes, aunque en realidad lo son en sí mismas. Más que el alto porcentaje de deserción escolar que evidencian, indican un problema que empezó a manifestarse desde hace algunas décadas por el abandono en que se encuentran los habitantes

²³ Estas cifras sirvieron de plataforma de lanzamiento del programa auspiciado por el gobernador del estado de Sinaloa denominado "Rescate de la sierra", puesto en marcha el 3 de marzo de 2008, al menos en la parte declarativa, pero que, sin abundar en detalles, es el resultado de un diagnóstico erróneo de origen y por ende, insuficiente como tratamiento del problema. Gobierno del Estado de Sinaloa, disponible en <www.sinaloa.gob.mx>.

TABLA 1
NIVEL EDUCATIVO DE LA POBLACIÓN DE LA SIERRA

<i>Población</i>	<i>Cifra oficial</i>
Promedio nacional y estatal	Segundo de secundaria
Promedio general de la región serrana	Tercero de primaria
Niños en edad escolar que no asisten a la escuela	641
Adolescentes que no asisten a la escuela	1 109
Personas que no saben leer ni escribir de entre 15 y 24 años	2 954
Personas mayores de 15 años sin la educación básica completa	29 005

de estos lugares; hoy la sierra de Sinaloa no sólo produce narcóticos, muchos de esos niños y adolescentes intentan ser desde ahora los grandes narcotraficantes que enfrentarán y le cobrarán al mismo Estado su abandono, tal y como lo hacen los que ahora son perseguidos por éste.²⁴

Otro dato verdaderamente revelador del grado de descomposición o contaminación social que padecen los habitantes de las zonas rurales de Sinaloa es el alarmante consumo de narcóticos que se está generando.

EL CONSUMO DE NARCÓTICOS

En este marco poco alentador, e indiscutiblemente preocupante, surge una nueva dinámica que sólo puede entenderse dentro de la concepción económica de la delincuencia organizada, reproducida al amparo de los delitos contra la salud: la conquista o recuperación de espacios de consumo como alternativas financieramente más redituables.

Es incuestionable, como se observó en párrafos precedentes, que el campesino se inicia en el consumo de marihuana como un efecto directo y derivado de producirla; es importante resaltar que la marihuana está considerada por la Organización Mundial de la Salud como droga de inicio, de ahí también que resulte lógico que en estos lugares se empiece con la ingesta del narcótico del que se tiene mayor disponibilidad y no de algún otro.

²⁴ El ejemplo que mejor ilustra, mas no el único, ya que existen otros casos que ayudarían también a reflejar de buena manera dicha realidad, es el del narcotraficante Rafael Caro Quintero; oriundo de la comunidad de La Noria, municipio de Badiraguato en Sinaloa, jefe de un cártel, sentenciado también por homicidio en contra de un agente de la DEA y, curiosamente, cursó estudios elementales hasta el tercer grado de primaria.

Cuando el campesino produce un narcótico que ya no responde a sus demandas adictivas, pero que le genera ingresos económicos que alcanzan para cubrir sus necesidades de subsistencia y un poco más, el excedente de esos recursos se utiliza, entre otras cosas, para adquirir las nuevas drogas que habrán de satisfacer su adicción.

Así, aunque la cocaína se elabora a miles de kilómetros de distancia de estos lugares, llega a la sierra de Sinaloa por medio de los propios comerciantes de drogas para ser distribuida entre los campesinos cultivadores de marihuana y amapola, y se intercambia como parte del pago de los narcóticos producidos localmente.

Lo mismo acontece con la heroína y las drogas sintéticas; el campesino no las produce, pero con el fin de consumirlas es común que las adquiera a cambio de lo que abunda en estos lugares, goma de opio o marihuana.

Se estima, así, que más de 90% de los habitantes de sexo masculino mayores de 12 años de esta región del estado consume marihuana y cocaína como drogas de inicio, y un porcentaje inquietante de éstos ya incursionan con narcóticos más agresivos como la heroína, el *crack*, el ICE y otros derivados de las anfetaminas y metanfetaminas.

PRODUCCIÓN DE DROGAS Y CONEXIDAD DELICTIVA

Los campesinos de la sierra de Sinaloa son explotados por los que controlan el comercio ilícito de narcóticos de muchas maneras, tal y como se asentaba en párrafos precedentes, incluso de nuevas formas que sólo pueden realizarse por el abandono del Estado, la marginalidad cultural y el aislamiento en que se encuentran.

Así, las nuevas generaciones de campesinos productores de drogas en Sinaloa, aprovechando el aislamiento geográfico de la región y ante la ausencia de las autoridades estatales competentes, a su modo, intentan disfrutar de los beneficios urbanos, aunque para ello sean nuevamente manipulados y explotados por los delincuentes organizados.

Aunque la cosecha sea abundante y con mayor razón si resulta escasa, adquieren a sabiendas, por medio de los que controlan el tráfico de drogas, camionetas nuevas que han sido robadas en alguna ciudad del país o en el extranjero a precios muy inferiores que las de procedencia legal; estos vehículos sólo son utilizados en sus lugares de origen y en áreas aledañas, o esporádicamente en alguna ciudad en donde exista algún tipo de control sobre las autoridades locales por parte de quien les comercializa marihuana y amapola para no correr mayores riesgos.

Así, en la actualidad muchas de las camionetas que circulan en la sierra de Sinaloa son vehículos cuya propiedad y legal procedencia no pueden acreditar los nuevos tenedores, lo cual resulta irrelevante ante la ausencia de la autoridad competente en este rubro, y si ocasionalmente fueran perseguidos por alguna patrulla policial, lo cual resulta poco probable, nada pierden al abandonar el vehículo para evitar ser detenidos y tener que dar explicaciones sobre el mismo.

En consecuencia, la sierra de Sinaloa se está convirtiendo así en un cementerio de vehículos que por cualquier circunstancia menor terminan casi siempre de manera prematura y en cualquier hondonada su vida útil.

Otro aspecto al que hay que prestar atención es la cada vez más frecuente instalación de laboratorios clandestinos para la elaboración de distintos tipos de drogas en estas regiones.

Si bien dicha situación era recurrente hasta antes de la Operación Cóndor en los años setenta —potenciada por la alta producción de goma de opio que había que transformar en heroína,²⁵ para lo cual se aprovechaba también el aislamiento de la zona—, con el decrecimiento significativo en la producción de dicho narcótico durante los ochenta y los noventa, estos centros de fabricación de drogas casi desaparecieron.

Con el resurgimiento de los cultivos de amapola, fenómeno que se reseñó en párrafos precedentes, resulta lógico que nuevamente empiecen a aparecer estos laboratorios; lo curioso es que muchos de ellos no se emplean en la transformación de los narcóticos que en estas áreas se cosechan, sino para la fabricación de drogas sintéticas o de diseño que no tienen un principio activo natural, sino que se fabrican a partir de la modificación molecular de ciertas sustancias químicas esenciales, lo que hasta ahora resultaba ajeno en estas regiones.

En un recuento de resultados proporcionado por la vocería del operativo conjunto Culiacán-Navolato, emitido a propósito del descubrimiento en la comunidad de El Huejote, municipio de Badiraguato, de lo que se catalogó como uno de los mayores centros de producción de drogas sintéticas de Latinoamérica, por personal de la Secretaría de Marina y de la Novena Zona Militar, el 13 de julio de 2009, en donde se aseguraron un poco más de 50 mil litros de efedrina, presumiblemente operado por la organización criminal de los Beltrán Leyva, se informó que de mayo de 2008 a julio de 2009, se descubrieron y destruyeron en Sinaloa nueve laboratorios clandestinos para la fabricación de narcóticos.

²⁵ Debido a que para la elaboración de heroína sólo se requieren determinadas sustancias básicas y mucha agua, durante los años setenta con frecuencia se desmantelaban laboratorios rústicos en la sierra de Sinaloa, asentados en las riberas de los ríos o en cualquier cauce de aguas corrientes.

Esta circunstancia llevó a la Secretaría de la Defensa Nacional a reconocer, el 20 de julio de 2009, que en Sinaloa se ubican y destruyen en promedio uno de cada diez narcolaboratorios, lo que se traduce en 10% de la media nacional.²⁶

Estos eventos se repiten frecuentemente en los municipios de El Fuerte, Choix, Sinaloa, Mocorito, Cosalá, Culiacán y, en general, en la sierra del estado.

Indiscutiblemente, la expresión real del fenómeno se genera hacia el exterior, principalmente en Estados Unidos, y se manifiesta con el aumento de la oferta de dichos narcóticos en el mercado de consumo.

After gradually declining since 2006, domestic methamphetamine availability has rebounded and is at a 5-year high as a result of increasing large-scale production of the drug in Mexico and, to a lesser extent, the increasing prevalence of small-scale production in the United States. Mid-2009 indicators, particularly increased methamphetamine seizures along the Southwest Border and seizures of bulk pseudoephedrine and pseudoephedrine analogs entering Mexico, point to a renewed ability of Mexican drug trafficking organizations (DTOS) to acquire precursor chemicals. This has led to a resurgence in methamphetamine production in Mexico.²⁷

Congruente con esta circunstancia, las cifras del Departamento de Justicia de Estados Unidos resultan alarmantes; si en 2008 fueron destruidos en México 51 laboratorios para la elaboración de metanfetaminas, en 2009 se registraron 215; el aseguramiento de esta droga sintética en la frontera con México durante el mismo periodo presenta el mismo comportamiento; durante 2008 se decomisaron 2 820 kilogramos, y para 2009 aumentó a 5 197 kilogramos asegurados del referido narcótico.²⁸

Lo anterior parece mostrar una situación independiente al problema que nos ocupa, ya que la instalación y explotación de estos laboratorios clandestinos no puede atribuirse a campesinos que habitan las áreas rurales del estado en donde actualmente se están ubicando dichos centros de fabricación de narcóticos.

Sin embargo, es incuestionable que hay una relación directa entre la construcción y operación de estos narcolaboratorios y los habitantes de las áreas rurales; los primeros contribuyen a ampliar las actividades ilícitas que están desarrollando las nuevas generaciones de jóvenes y adolescentes

²⁶ Cfr. Comunicado de prensa sin número, Secretaría de la Defensa Nacional, México, consultado el 20 de julio de 2009, disponible en <www.sedena.gob.mx>.

²⁷ National Drug Intelligence Center, *National Methamphetamine Threat Assessment 2010*, U.S. Department of Justice, 2010, p. 1.

²⁸ Cfr. National Drug Intelligence Center, *op. cit.*, pp. 2-3.

oriundos de estos lugares, que son empleados en estas tareas y, consecuentemente, atraen la presencia de las autoridades federales —el Ejército y la Marina—, que intentan inhibir dicho fenómeno, con la cuota de violencia que trae implícita.

Así, muchos jóvenes que dejan de ser campesinos cultivadores de narcóticos, lo que en sí mismo significa ya un problema mayor, no sólo toman las opciones rentables que les ofrece el crimen organizado, como la de contratarse como sicarios, sino que también encuentran un empleo redituable, si se ocupan como cocineros²⁹ en estos narcolaboratorios.

Los cocineros más especializados en la producción de metanfetaminas [...] como los consumidores de drogas en Estados Unidos, tienen algo en común con los soldados mexicanos que combaten el narcotráfico: la misma edad [...] rondan también los 20 años.³⁰

“Vive al límite aunque mueras joven”, parece ser la sentencia que prevalece, por todas las circunstancias apuntadas, y por la que transitan las nuevas generaciones en esta zona, lugar en donde el Estado, más allá de la presencia represiva que mantiene desde hace décadas, no existe.

¿EXISTEN ALTERNATIVAS?

No obstante que las agencias internacionales clasifican a nuestro país en el segundo lugar mundial en la producción de mariguana, y como tercer productor de heroína, hasta la fecha no se ha implementado un solo programa de producción que, como alternativa, intente inhibir el cultivo de dichos narcóticos.

Por ello los campesinos cultivadores de mariguana y amapola de la sierra sinaloense sólo pueden elegir entre los cultivos ilícitos que les permiten vivir con cierta holgura, o regresar a los límites de pobreza extrema en la que sobrevivían antes de que explotaran las bondades económicas derivadas de la producción de drogas.

Sin embargo, los recursos que obtiene México de las agencias internacionales y de los países interesados en la reducción del problema, no se destinan en parte alguna a la implementación de programas de desarrollo alternativo.

²⁹ Término coloquialmente utilizado para referirse a los encargados de elaborar narcóticos sintéticos a través de procedimientos empíricos y de sustancias químicas elementales.

³⁰ Doris Gómora, “Los jóvenes cocineros de la meta”, en *El Universal*, sección Estados, 23 de agosto de 2009, disponible en <www.eluniversal.com.mx/noticias.html>.

La Iniciativa Mérida, el principal esquema de ayuda estadounidense en este rubro y por el que México obtiene la mayoría de los apoyos, aporta recursos para 27 programas principales dirigidos a diversos sectores institucionales y estrategias de interdicción de drogas, pero ninguno de ellos intenta atacar la oferta de narcóticos mediante el incentivo o el diseño de programas de esta naturaleza.³¹

Es claro que, más allá de una respuesta oficial basada en la represión del problema y la reducción de los protagonistas, se carece de programas alternativos reales que oferten al campesino que hoy vive de los beneficios de sembrar, cultivar y cosechar narcóticos en las áreas serranas del país, nuevas formas lícitas de aprovechamiento del entorno geográfico con el que coexiste y en donde no se cuenta con opciones.

Estos programas alternativos se erigirían como una opción para reducir la oferta de drogas, diferente a las de corte represivo que hasta la fecha se han puesto en práctica con el mismo objetivo; y resultarían menos lesivos para la población involucrada y el medio ambiente en donde se desarrolla la acción violenta del Estado.

Estas políticas tienen como punto de partida a la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas (UNGASS) de 1988, en donde se concluye que el instrumento clave para la eliminación de las drogas, principalmente coca y opio, debe ser el desarrollo alternativo, incluyéndose así en la estrategia antidrogas, conformando la tríada que hoy permanece vigente: erradicación, aplicación de la ley y el componente de referencia.³²

Los programas de desarrollo alternativo, cuyo objetivo consiste en animar a los campesinos a abandonar los cultivos relacionados con las drogas ilícitas, desempeñan un papel importante en las estrategias de control de drogas de la ONU. Sin embargo, el éxito de estos programas es muy cuestionable. Durante décadas, los esfuerzos por reducir la oferta internacional de drogas se han traducido en una combinación de medidas represivas y medidas de desarrollo.³³

Aunque con reservas, también se pueden incluir de manera genérica en este rubro aquellos esquemas de reciente desarrollo que buscan la explotación lícita de determinadas plantas narcotizantes; no necesariamente se trata de políticas que impulsen la legalización o desregulación de las drogas como tales para su libre circulación en el mercado y acceso por parte de

³¹ Cfr. Iniciativa Mérida, "Iniciativa Mérida: principales programas", Segob/SER, consultado el 22 de junio de 2010, disponible en <www.iniciativamerida.gob.mx>.

³² En resumen, la política de la zanahoria y el garrote.

³³ Transnational Institute, "El futuro del desarrollo alternativo", junio de 2005, consultado el 22 de junio de 2010, disponible en <www.tni.org.mx>.

los consumidores para su ingesta, sino de buscar opciones legales para el aprovechamiento de la planta en estado natural o modificada, así como de los diversos productos que pueden obtenerse directamente de la misma o en los que ésta puede transformarse.

Con estos últimos, se promueve principalmente la utilización de los vegetales con efectos narcotizantes para uso médico, industrial y alimenticio.

Aunque también existen pronunciamientos cada vez más reiterados en torno al consumo lúdico de ciertos narcóticos, dichas corrientes, y sin descalificarlas *a priori*, merecerían un trato diferenciado ya que no atacan la oferta ni reducen su consumo.

Con todos ellos se intenta evitar el alto costo económico, social y humano que la guerra contra las drogas ha generado durante décadas y sigue propiciando actualmente en México y en los demás países involucrados con la producción o el tránsito de narcóticos, traducidos en el enorme gasto de recursos destinados a la adquisición, capacitación y aplicación de los insumos indispensables para la operación de los programas bélicos, la violencia ejercida por dichos programas y el desplazamiento forzoso de personas o de comunidades enteras.

Pero sobre todo, dichos esquemas, sin importar lo exitosos o decepcionantes que pudieran resultar, reflejan el fracaso de las políticas antidrogas de los países económicamente fuertes y generalmente consumidores, auspiciadas también por los organismos internacionales como la ONU misma, quienes cada año terminan por reconocer el aumento de las superficies cultivadas y el incremento en la disponibilidad de narcóticos en los mercados de consumo, no obstante que las cifras que se exhiben en cuanto a las áreas de cultivos erradicados y cantidades de drogas aseguradas, parecieran alentarlas.³⁴

La ONU define al desarrollo alternativo de la manera siguiente:

[...] un proceso destinado a impedir y eliminar el cultivo ilícito de plantas que contengan estupefacientes y sustancias sicotrópicas mediante la adopción de medidas de desarrollo rural expresamente concebidas con tal fin, y que se lleva a cabo en el contexto de un crecimiento económico nacional sostenido y de los esfuerzos por alcanzar un desarrollo sostenible de países que están tomando medidas contra las drogas, teniendo presentes las características socioculturales especiales de las comunidades y grupos destinatarios, y en el marco de una solución permanente y global de la problemática de las drogas ilícitas.³⁵

³⁴ Cfr. UNODC, *World Drug Report 2010*, consultado el 22 de junio de 2010, disponible en <www.unodc.org.mx>.

³⁵ ONU, “Plan de acción sobre cooperación internacional para la erradicación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas y desarrollo alternativo”, resolución aprobada durante la

Sin embargo, para la agencia de referencia dicha percepción conlleva medidas de erradicación forzosa de cultivos ilícitos y aspectos represivos de corte legal como una tríada insoluble, es decir, aparece nuevamente el esquema en sentido amplio de la zanahoria y el garrote.

La puesta en marcha de estos programas requeriría conocer en detalle las bondades del entorno geográfico para explotar el potencial productivo desde varias perspectivas; para ello, sería indispensable partir de estudios regionales que tomen en consideración los pormenores del entorno, con el fin de elegir el programa adecuado y potenciar su rendimiento.

Principalmente por cuestiones de justicia social y para mejorar sus resultados, estos programas no pueden ser discriminatorios entre los habitantes de una misma comunidad o entre núcleos de población que tienen la misma problemática y con opciones de solución afines.

Un problema de origen es la condicionante de los países e instituciones promotoras del desarrollo alternativo, consistente en la previa destrucción de los cultivos ilícitos para poder tener acceso a las bondades de los programas sustitutivos o promotores de alternativas lícitas de desarrollo, lo que representa un desequilibrio entre lo que el Estado exige de manera anticipada y lo que se compromete a otorgar sin generar la certeza de ello, restando legitimidad a cualquier proyecto específico y generando desconfianza en el campesino.

Se ha condicionado demasiado la ayuda a la reducción de hectáreas, y la idea de que “si la zanahoria no funciona lo bastante rápido, entonces les daremos garrote” ha ganado bastante terreno. De cierto modo, desligar el DA de este “esquema de política integral” significa un cambio en lo relativo a quién debe soportar la carga. Las comunidades ya no tendrían que “probar su voluntad de sustituir” sino que los gobiernos y la comunidad internacional tendrían que “probar la viabilidad de las alternativas” antes de poder exigir a los campesinos y a las comunidades indígenas que pongan en riesgo las frágiles bases de su economía de supervivencia.³⁶

Tampoco estos esquemas siquiera permiten la posibilidad de iniciar la discusión de insertar a los campesinos productores de drogas en el esquema actual de la reducción del daño.

La introducción de la noción de “reducción del daño” en el debate sobre políticas de drogas del lado de la oferta puede servir de guía para desvincular

Sesión Especial de la Asamblea General (UNGASS), Nueva York, 8 a 10 de junio de 1998, consultado el 23 de julio de 2010, disponible en <www.un.org.mx>.

³⁶ Ricardo Vargas *et al.*, *op. cit.*, p. 8.

el de los componentes represivos del control de drogas [...] La reducción del daño se ha vuelto, pues, un instrumento efectivo, no solamente para reducir el daño que le causa a los consumidores y a la sociedad en general el abuso de las drogas, sino que además, en el debate sobre políticas de drogas, el concepto pone en cuestión la mentalidad de la guerra a las drogas y el discurso de la “opción cero”.³⁷

Todos los señalamientos anteriores resultan importantes, sin embargo quizás el mayor reto al que se enfrentan las políticas del desarrollo alternativo sea la necesidad de generar espacios de oportunidad para todos los campesinos de una comunidad, para todos los núcleos de población y para todas las zonas afectadas por los cultivos ilícitos; en la medida en que estas tácticas no resulten uniformes y generalizadas, si bien permiten enfrentar de una manera más responsable los cultivos ilegales en una determinada zona, también propician el surgimiento de éstos en espacios de producción alternos o su cimentación en donde los mismos sólo mantenían una presencia relativa.

Aun en el esquema ideal de ejecución de esos programas el impacto en disminución de resiembra y nuevos microcultivos es débil pues otras familias y otras zonas entran a la producción.³⁸

Cobra relevancia una conclusión surgida en el Foro Mundial de Productores de Cultivos Declarados Ilícitos (FMPCDI), realizado en Barcelona, en enero de 2009, motivado por el cumplimiento de los primeros 100 años de la prohibición de los cultivos de marihuana, amapola y arbusto de la coca y ordenada por 13 países hegemónicos durante la Conferencia de Shanghái en 1909, documento en cuya construcción intervino y que invita a la reflexión.

El desarrollo alternativo no debería estar enfocado sólo al aspecto económico, sino mucho más hacia el desarrollo humano integral. Eso requiere un derecho ciudadano que incluya el acceso a la salud, la educación, transporte y comunicaciones, acceso a la tierra y a su titulación, fomento de su producción y la seguridad alimentaria.³⁹

Como puede observarse, los países productores de narcóticos en el mundo, excepto México, han diseñado programas de sustitución de cultivos y de

³⁷ *Ibid.*, pp. 8-9.

³⁸ Camilo González Posso, *op. cit.*, p. 6.

³⁹ FMPCDI, “Declaración política”, Barcelona, del 29 al 31 de enero de 2009, p. 4.

desarrollo alternativo para disuadir a los productores locales de dicha actividad y rescatarlos de la explotación de que son objeto por los comerciantes organizados de drogas, o han permitido el aprovechamiento legal de las mismas.

México ha creado normas específicas para la persecución penal de los traficantes de drogas y ha aplicado los programas de erradicación forzosa sugeridos por la ONU a los países miembros con alta incidencia de cultivos ilícitos, pero ha desestimado generar opciones productivas para los campesinos que viven de la explotación de las plantas prohibidas por la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, entre ellas, la mariguana y la amapola, proscritas también desde la Conferencia de Shanghai en 1909.

Ello, no obstante que los programas alternativos forman parte complementaria de lo que la propia Asamblea General denominó, a partir de 1988, como el enfoque equilibrado para enfrentar la abundante producción de narcóticos y admitir desde entonces que el objetivo de reducción de la oferta de drogas y la eliminación de los cultivos ilícitos no permiten una respuesta única.

Si bien la anterior aseveración amerita un tratamiento diversificado y profundo, por ahora y para los efectos que interesan me concretaré a presentar los siguientes datos, que ilustran de manera indubitable tal circunstancia.

A pregunta específica, el titular de la delegación estatal en Sinaloa de la Sagarpa, respondió textualmente: “[...] la Sagarpa no cuenta con ningún programa especial que busque inhibir o sustituir el cultivo de mariguana y amapola”.⁴⁰

A la misma pregunta, la Sedesol emite similar respuesta:

Al respecto, se anexa en archivo electrónico, copia del oficio SDSH/DGS/ 214/ 1353/09, de fecha 22 de septiembre del año en curso, mediante el cual se da respuesta a su solicitud de información.

En relación a programas especiales de beneficio rural que intenten inhibir o sustituir el cultivo de mariguana o amapola, cabe señalar, que ninguno de los programas sociales de la Secretaría de Desarrollo Social es específico para inhibir o sustituir el cultivo de mariguana o amapola.⁴¹

Por su parte, la Secretaría de la Reforma Agraria informó:

⁴⁰ Oficio número 145.0202/1046/09, emitido en Culiacán, Sinaloa, y signado con fecha 16 de julio de 2009, recaído en respuesta a la solicitud de información pública número 108209 0001, realizada por el suscrito a la secretaría de mérito.

⁴¹ Respuesta otorgada por la Secretaría de Desarrollo Social, a través de la Unidad de Enlace, mediante oficio sin número, a la solicitud de acceso a la información formulada por el suscrito, con número de folio 0002000095909.

Se aclara que la Secretaría de la Reforma Agrario, [sic] no tiene bajo su responsabilidad ningún programa que beneficien [sic] a los habitantes de las zonas serranas del Estado de Sinaloa, que busquen inhibir el cultivo de marihuana o amapola.⁴²

Respuestas similares enviaron las secretarías de Economía y Turismo al contestar las solicitudes de información con folios 0001000070010 y 0002100021810, respectivamente.

Es cierto que ninguna área de la sierra de Sinaloa, con sus limitaciones orográficas e hidráulicas, está en condiciones de competir con los extensos valles agrícolas que son explotados al máximo y que eficientan y catapultan sus márgenes de ganancia a través de los recursos generales de apoyo al campo que el Estado destina a efecto de incentivar la competitividad y que profundiza las diferencias con los que menos tienen, como los campesinos mismos; pero resulta inobjetable que no pocos campesinos productores de narcóticos desean y empiezan a buscar por su cuenta, opciones productivas lícitas para no padecer más los excesos del Estado en la lucha antidrogas iniciada desde los años setenta.

Pero también quizás un cúmulo de opciones productivas inexploradas, basadas incluso en esquemas tradicionales de producción ganadera, acuícola, forestal, turística y cinegética, diversa a la explotación agrícola, esperan en este rubro ser discutidas para ser al menos desaprobadas o autorizadas como opción real de desarrollo de la sierra sinaloense, antes de continuar haciendo mucho en materia de persecución policial del fenómeno y nada que ayude a los campesinos productores de narcóticos a resolver sus necesidades más elementales de subsistencia.

Así, entonces, las opciones para el desarrollo alternativo en la sierra sinaloense son muchas; cualquiera de las aquí asentadas por sí misma podría generar expectativas reales de éxito, aunque de entrada ninguna compita con la rentabilidad económica de la marihuana o de la amapola.

La siguiente reflexión sintetiza lo que en Sinaloa acontece:

En Sinaloa ha sido imposible comunicar todas las expresiones de la región. La cultura del narco se ha apropiado de toda forma de comunicación y transmite la idea de que no hay otra historia social y cultural en la región más que la propia. Lo curioso es que esto no significa un triunfo de la violencia [...] Sinaloa es un laboratorio del que se pudo haber aprendido mucho [...] La violencia relacionada con el narco se ha transformado significativamente. Hay

⁴² Respuesta otorgada por la Secretaría de la Reforma Agraria, mediante oficio sin número firmado por el titular de la Unidad de Enlace, licenciado Roberto Jaime Alvarado Pérez, a la solicitud de acceso a la información formulada por el suscrito, con número de folio 00015000 26710.

regiones paralizadas por el miedo, que han sufrido profundos cambios socio-culturales, en ausencia de las autoridades. Mientras México no entienda sus regiones y aprenda a comunicarse con ellas, nunca resolverá un problema global como el narcotráfico. Sinaloa no es más que el último eslabón de una cadena de descuidos.⁴³

Con todo lo anterior se pueden romper mitos, demostrar que sí es posible cambiar a México y podemos empezar por intentarlo en Sinaloa; este esfuerzo no intenta agotar las posibilidades ni puntualizar todas las respuestas, sólo descubrir que puede haberlas.

CONCLUSIONES

Cuando se lee a Luis Astorga, en sus amplios trabajos de investigación, describiendo la situación de Badiraguato y de algunas otras comunidades serranas de Sinaloa, áreas de estudio de esta investigación, no se debe desaprovechar la oportunidad de comparar lo que acontecía con mucha frecuencia en esos lugares y lo que hoy sucede también de manera reiterada.

Sus narrativas ilustran la realidad que se vivía en estas zonas del país durante los años cuarenta y que coincidía con el inicio de los operativos oficiales en esta región para erradicar los cultivos ilícitos, principalmente de amapola, basados en la destrucción forzosa de los plantíos y el encarcelamiento o la muerte de los campesinos que, desde entonces, eligieron producir goma de opio para subsistir.

Si las notas periodísticas transcritas por Astorga aparecieran con fecha actual en la primera plana de cualquier periódico local o nacional, nadie dudaría sobre la veracidad de la información ni de esa condición que se ha perpetuado durante aproximadamente 70 años en esta área del país.

Así, una primera conclusión consistiría en que, a pesar de las incursiones militares y policiales en las áreas de la sierra de Sinaloa de manera casi ininterrumpida desde hace décadas, no se han erradicado los cultivos de amapola y marihuana ni se ha reducido significativamente su oferta.

Tampoco ha servido para ello la criminalización, desde los años veinte, de los cultivos ilícitos ni el encarcelamiento o la muerte de los campesinos provocados directamente por la realización de dicha actividad; por lo contrario, cada vez resulta más novedosa o violenta la forma en que éstos intentan burlar o responder a la autoridad que afecta sus actividades productivas ilícitas.

⁴³ Luis Sánchez Barbosa, "Sinaloa no es un cártel", en *El Universal*, sección Opinión, 30 de julio de 2010, disponible en <www.eluniversal.com.mx>.

Esta reacción corresponde, en parte, a la mayor rentabilidad de dichos cultivos para los habitantes de las áreas serranas, mismos que se han convertido en su principal y mejor fuente de ingresos y han hecho posible que accedan no sólo a los satisfactores primordiales sino también a un nivel de vida importante y a transitar hacia una identidad con patrones culturales propios.

Sin embargo, si bien el campesino ha logrado con la producción de marihuana y goma de opio abandonar los niveles de pobreza extrema que padecía antes de la adopción de los cultivos ilícitos, hoy sufre consecuencias indeseables de persecución legal, militar o policial violenta, y rezagos educativos, acentuación importante de la violencia local, alto índice de consumo de narcóticos producidos regionalmente o introducidos a esos lugares por quienes controlan el mercado local de drogas, así como la complacencia o comisión directa de otros delitos que en tiempos anteriores les eran completamente ajenos.

Además, actualmente los campesinos son controlados por organizaciones criminales a las que tienen que pagar un impuesto en especie por cultivar marihuana o amapola; deben entregar un porcentaje de la cosecha que oscila entre 10 y 20% del narcótico, lo que viene a agravar su condición de víctimas.

Las circunstancias apuntadas no sólo reflejan de manera indubitable el fracaso de la guerra contra las drogas impulsada principalmente por Estados Unidos y por la prohibición misma iniciada hace un siglo, si se toma como referencia la Conferencia de Shangái de 1909, sino sobre todo el fracaso de las estrategias específicas del gobierno mexicano que históricamente sólo ha privilegiado el aspecto represivo para intentar reducir la oferta de drogas y, como parte de ello, la erradicación de los cultivos ilícitos.

Sorprendentemente, en México no existe un solo programa de desarrollo alternativo que ofrezca al campesino esquemas sustentables de subsistencia, que aunque no compitan con la rentabilidad económica de los cultivos ilícitos, den la posibilidad de transitar nuevamente en la legalidad, lo que de inicio los volvería atractivos.

La justificación para la implementación de estos programas no debiera concebirse como una estrategia complementaria a la erradicación forzosa de narcóticos, tampoco como parte de los esquemas específicos para la reducción de la oferta de drogas, sino surgir sin condicionamiento alguno y motivados sólo por las circunstancias de abandono, aislamiento y pobreza que obligan a los campesinos a vivir al límite en todos los aspectos.

Lo anterior permite ampliar el discurso de la reducción del daño en torno al fenómeno complejo de las drogas que campea actualmente en la mayoría de los foros de discusión, ante la intransigencia de las agencias internacionales y de los países que han construido e impulsado la guerra

contra las drogas; así, sería posible admitir que el campesino productor de narcóticos es, junto con el consumidor, una víctima más del problema y no un operador delincuenciales dentro de éste, lo que permitiría que, sin regateos, el Estado se obligue a darle atención específica.

Al soslayar México la posibilidad de impulsar la sustitución de cultivos y promover los programas de desarrollo alternativo como parte complementaria de las políticas de reducción de la oferta de drogas, incumple los compromisos emanados de la UNGASS de 1988, luego ratificados y ampliados durante la Asamblea General de la ONU de marzo de 2009.

Por último, es necesario precisar que este trabajo no intentó agotar las posibilidades para el desarrollo alternativo ni puntualizar todas las respuestas que pueden esperarse del Estado, distintas a las que históricamente ha privilegiado, sólo descubrir que puede haber opciones diferentes y que valdría la pena explorarlas.

SEGUNDA SECCIÓN
SISTEMA POLÍTICO MEXICANO
Y CRECIMIENTO DEL CRIMEN ORGANIZADO

DROGAS ILEGALIZADAS, ORGANIZACIONES CRIMINALES, MILITARES Y CAMBIO POLÍTICO

LUIS ASTORGA*

INTRODUCCIÓN

Las prohibiciones del opio, sus derivados y la cocaína en EU (1914), y de la marihuana y la adormidera en México (1920 y 1926, respectivamente), fueron la causa del surgimiento del campo transfronterizo del circuito económico de las drogas ilegalizadas. Las decisiones de los respectivos gobiernos crearon el mercado negro de esas mercancías y a los agentes sociales de ese negocio. En México, desde los tiempos de la Revolución, ya había ejemplos que mostraban la subordinación de ese campo en formación al de la política. Esa situación continuó durante varias décadas en el Estado posrevolucionario dominado por el partido de Estado (PNR-PRM-PRI). Los traficantes, como agentes sociales centrales del negocio, fueron simultáneamente contenidos, extorsionados, controlados y protegidos por el aparato político y de seguridad del Estado, y a la vez marginados del poder político. El desmantelamiento en los años ochenta del aparato político-policíaco creado en 1947 (la Dirección Federal de Seguridad-DFS), y más tarde el proceso de democratización y la reconfiguración del poder político en el país, junto con la diversificación y el crecimiento del mercado de las drogas ilegalizadas en el mundo, particularmente en EU, provocó un cambio en la relación de subordinación y las organizaciones de traficantes empezaron a adquirir una mayor autonomía relativa respecto del poder político. Como resultado de esa combinación de factores surgieron condiciones de posibilidad para el crecimiento del mercado interno de las drogas, la violencia entre las organizaciones criminales y de éstas contra policías, militares y sociedad civil. En ausencia de una política de seguridad de Estado y la situación desastrosa de

* Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.

cientos de corporaciones policíacas corruptas, desorganizadas y mal preparadas, además de un débil sistema de procuración de justicia, y altos niveles de pobreza, desempleo y desigualdad que no han sido solucionados, el gobierno federal, desde la administración Zedillo (1994-2000) hasta la del presidente Peña (2012-2018), se ha apoyado cada vez con más fuerza y de manera desesperada en los militares para tratar de controlar los asuntos relacionados con las sustancias psicoactivas ilegalizadas y las organizaciones criminales que negocian con ellas, y que han incluido otros delitos entre sus actividades. México pasó de la seguridad autoritaria en la época de la hegemonía del partido de Estado, a la inseguridad en una transición democrática accidentada y sin rumbo claro.

Una evaluación de la producción, del tráfico y consumo de drogas ilegalizadas en México desde que se aprobaron las primeras leyes prohibicionistas en el país, en los años 20 del siglo XX, muestra que las políticas puestas en marcha para intentar reducir los niveles de esas actividades no han tenido éxito. El gobierno mexicano ha aprobado leyes acordes con sus necesidades internas y con los lineamientos establecidos por la ONU y EU en esos temas; cuenta con las instituciones encargadas de la vigilancia y la aplicación de esas leyes; ha establecido mecanismos de cooperación judicial con otros Estados; ha capturado y encarcelado a miles de traficantes, a algunos los ha extraditado; ha destruido una gran cantidad de plantíos ilícitos; ha decomisado e incinerado miles de toneladas de distintas drogas; les ha quitado miles de armas cada vez más potentes a los delincuentes, aeronaves, vehículos terrestres y marítimos, millones de dólares; ha utilizado a decenas de miles de policías y militares contra las organizaciones de traficantes. En resumen, ha tratado de ser un alumno ejemplar, pero la estrategia esencialmente punitiva no ha logrado los resultados esperados. Las instituciones policíacas federales, estatales y municipales muestran todavía debilidades y fragilidad, unas más que otras, ante la expansión de la corrupción que parece incontenible. Las instituciones de seguridad de los distintos niveles de gobierno se han deteriorado por los efectos corruptores del dinero de los traficantes y de los perpetradores de otros delitos contemplados en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada de 1996 (LFDO), la falta de preparación y profesionalización de sus agentes, la ausencia de una ética de servicio a la ciudadanía, y la ineficacia e irresponsabilidad política de partidos y gobernantes pasados y presentes que no han sabido solucionar esos problemas.

Este texto retoma partes de investigaciones anteriores y en proceso publicadas o por publicarse en libros y artículos en México y otros países. Muestra de manera resumida las políticas seguidas por diferentes gobiernos mexicanos desde los años setenta del siglo XX en asuntos de drogas, y posteriormente en el ámbito más amplio de la delincuencia organizada, contextualiza la

participación creciente de las fuerzas armadas en función de estrategias de seguridad hemisférica y nacional de EU, de los cambios políticos en México a partir de los años ochenta, y de la manera en que los gobiernos mexicanos han asumido y puesto en práctica una determinada visión sobre la seguridad en el país.

NIXON, LA “GUERRA CONTRA LAS DROGAS” Y LA “OPERACIÓN CÓNDOR”¹

En agosto de 1969 se realizó el histórico festival de Woodstock en EU donde hubo rock, sexo libre y drogas ilegalizadas en abundancia. El 21 de septiembre del mismo año, el gobierno del presidente Nixon puso en marcha medidas estrictas de control en la frontera con México que tenían como objetivo anunciado evitar la introducción de fármacos ilícitos a territorio estadounidense. Daba inicio la llamada “Operación Intercepción”. Fue una decisión unilateral, desesperada, de presión política sobre México ante la fuerte y aparentemente inesperada demanda de drogas en el mercado estadounidense, la rápida y eficaz respuesta de los productores mexicanos y de otros países, la evidente incapacidad de los gobiernos de México y EU para controlar la parte del negocio que afectaba con mayor fuerza a cada uno de ellos, y una falta de visión y de voluntad para la autocrítica y para modificar la lógica prohibicionista de la política sobre las drogas ilegalizadas.

El 10 de octubre de 1969, el *New York Times* publicó un editorial, reproducido ampliamente en la prensa mexicana, donde calificaba la “Operación Intercepción” como una “torpeza política mayúscula”. El 12 de octubre, otro editorial del periódico neoyorkino anunció el final de la “Operación Intercepción”. Dijo que había sido un “fiasco total” y que no debía permitirse que volviera a suceder. El *Houston Chronicle* señaló que el operativo había terminado no sin antes haber ganado EU los “objetivos ocultos”, a saber, haber forzado a México a emplear medidas más duras contra el tráfico de drogas.

El operativo de la discordia sería reemplazado posteriormente por la “Operación Cooperación”, cuya primera reunión estaba programada para llevarse a cabo el 27 de octubre de 1969 en la Ciudad de México. En la agenda aprobada para la discusión se incluían temas como la eliminación de las fuentes de drogas en ambos países por cada uno de los gobiernos; el uso de “dispositivos sensibles a control remoto” y herbicidas; la eliminación del “crimen organizado”; evitar la introducción y el tránsito de cocaína, heroína

¹ Véase Luis Astorga, *Drogas sin fronteras*, México, Grijalbo, 2003, pp. 346-351; Luis Astorga, *El siglo de las drogas*, México, Plaza y Janés, pp. 113-119.

y drogas peligrosas en ambos países; reforzar la represión en la franja fronteriza; la revisión de los tratados de extradición existentes y la creación de un “mecanismo permanente” de consulta y cooperación entre los dos países, entre otros. El tráfico de drogas se había convertido en uno de los puntos principales de la agenda política de EU en sus relaciones con México. El tema nunca dejó de estar presente desde la segunda década del siglo XX, pero jamás había alcanzado el nivel de importancia que se le empezó a dar a raíz de la “Operación Intercepción”. Fue el prelude de la política que Nixon bautizaría como “guerra contra las drogas”.

EU señaló que la primera vez que tuvo conocimiento de la participación de las fuerzas armadas mexicanas en la destrucción de cultivos ilegales fue en la campaña contra la adormidera en Sonora en 1938. Su papel era de coadyuvantes del poder civil en esas labores y así permanecería durante varias décadas. La situación cambió en los años setenta. El 21 de febrero de 1975, el titular de la PGR, Pedro Ojeda Paullada, se reunió en Culiacán con los gobernadores de Sinaloa, Alfonso G. Calderón; de Durango, Héctor Mayagoitia Domínguez; el representante del gobierno de Chihuahua, coronel Roberto G. Martínez; los comandantes de zonas militares y los procuradores de las tres entidades. Allí declaró: “Ha llegado el momento de crear voluntad nacional para combatir al narcotráfico”. El gobernador Calderón se lamentó de que Sinaloa tuviera el estigma de ser uno de los mayores productores de “estupeficientes” y la “triste fama” de ocupar el segundo lugar en el país en cuanto a delincuencia.

El secretario de Gobernación, Mario Moya Palencia, asistió al primer informe de gobierno de Calderón y declaró que Sinaloa tenía entre sus muros a un Caballo de Troya: “la mafia de productores y traficantes de estupeficientes, con armas, poder, dinero y carencia total de escrúpulos”. Ejemplos de algunos de los encabezados de la prensa de la época: “Culiacán, un rastro humano”, “Sinaloa en poder de mafias de maleantes”, “Sigue Culiacán siendo un rastro humano”.

A mediados de enero de 1977 dio inicio oficialmente “la más gigantesca batida contra el tráfico de drogas que se haya realizado en México, con la participación de diez mil soldados”. La medida se denominó “Operación Cóndor”. Al mando de ella se encontraban el general José Hernández Toledo, por parte del ejército, y Carlos Aguilar Garza por la PGR. El militar pronosticó el “fin al narcotráfico” el mes de mayo y señaló que en la sierra había suficiente armamento para “una revolución chiquita”. Por su parte, el gobernador Calderón afirmó: “Se quitará de encima una lacra social que veníamos padeciendo y que por negligencia fue creciendo”. Mencionó que quienes “rallaban” la amapola eran mujeres y niños, y que eran estadounidenses quie-

nes financiaban las siembras. Pidió la investigación de cuentas bancarias de traficantes y su confiscación.

Uno de los primeros resultados visibles del operativo militar fue el éxodo masivo de campesinos serranos hacia las ciudades, que en ese entonces no se caracterizaba como “desplazamiento forzado”. El presidente municipal de Badiraguato, Ignacio Landell Esquerro, declaró, sin prueba alguna como es costumbre entre los políticos, que aproximadamente el treinta por ciento de los habitantes del municipio dependía del negocio ilícito. La policía empezaba también a resentir los primeros efectos: a principios de marzo de 1977, Alfredo Reyes Curiel, subjefe de la policía judicial de Sinaloa desde hacía siete meses, muere acribillado con 20 impactos de R-15, AK-47 y escopeta calibre 12 de doble cero, en pleno día en las calles de una colonia residencial de Culiacán. A finales del mismo mes es asesinado —a pocos metros de donde cayó el Mayor Ramón Virrueta Cruz, jefe de la policía judicial de Sinaloa, en 1969—, con R-15 y cuernos de chivo el mayor Gustavo Sámano, asesor militar de la “Operación Cóndor” y ex inspector de policía de Los Mochis, Mazatlán y Guaymas.

En la Ciudad de México, el gobernador de Sinaloa y el presidente municipal de Culiacán declararon: “el narcotráfico ha sido abatido en su totalidad”. El segundo agregó que los traficantes eran “particularmente ignorantes y derrochadores” y que eran fácilmente reconocibles por su “forma de vestir, de caminar”. Días después un editorial del periódico *Noroeste*, titulado “Fin del narcotráfico por decreto”, señaló que pudiera ser que el “narcotráfico” estuviera muerto [...] “pero de risa”.

En una entrevista periodística concedida en enero de 1978, el ex gobernador de Sinaloa, Leopoldo Sánchez Celis, director de la Comisión Coordinadora de Desarrollo Agropecuario del Distrito Federal, al hablar sobre su administración, señaló: “Paramos el pistolero y paramos el narcotráfico. ¿Por qué? Porque operó el principio de autoridad del Estado y el gobierno no requirió del ejército para nada”. El mensaje no podía ser más claro. Interrogado sobre si tenía malas relaciones con el gobernador Calderón dijo que no y agregó: “Más bien, no tengo ninguna relación con el señor gobernador”.

Después de la muerte del mayor Virrueta en 1969, los asesinatos de jefes policiacos en Sinaloa se convierten en algo “normal”. Lo que nunca queda claro es si fueron causados por su honestidad o por su corrupción y doble juego. Pero el crimen que ocupó mayor espacio fue el del periodista del *Noroeste*, Roberto Martínez Montenegro, originario de Tepic. Una madrugada de febrero de 1978 fue encontrado agonizante en la colonia Popular de Culiacán con impactos de calibre 45 y R-15. Había escrito una serie de siete artículos sobre el tráfico de drogas en Sinaloa en abril de 1977, en la cresta de la “Operación Cóndor”. Entre sus colegas se dijo que sus denuncias habían

sido tomadas en cuenta por autoridades federales; que no era exagerado afirmar que su trabajo había contribuido a que el gobierno federal se decidiera a actuar contra el narcotráfico; que había contribuido a la aprehensión de Alejandro Valenzuela Chávez, ex jefe de la judicial de Sinaloa en el gobierno de Alfredo Valdés Montoya, y detenido con 750 kg de marihuana en Ahome. Entre quienes podrían haber tenido motivos para silenciario fueron mencionados desde funcionarios hasta “miembros de la mafia”. Francisco Ortiz Pinchetti, de la revista *Proceso*, se refirió a él como “periodista al que se involucró en el narcotráfico”.

El periodista asesinado mencionaba en sus artículos que respecto al tráfico de drogas existía una “silenciosa complicidad de la sociedad sinaloense”. Además de ser “uno de los principales centros productores de marihuana y heroína”, Sinaloa figuraba también como “corredor permanente” de la cocaína. Desde su punto de vista, había manipulación y presiones a los reporteros para que escribieran las versiones de los traficantes. En cuanto a la historia, dijo que los chinos habían empezado la extracción de opio para autoconsumo en los años treinta. La producción a gran escala se habría dado a partir de 1944, gracias a estadounidenses, chinos, ingleses y mexicanos, “algunos del sector oficial”. En Culiacán, la goma de opio “era llevada a pesar con frecuencia a las grandes tiendas comerciales de abarrotes que estaban instaladas cerca del mercado principal”. A partir de 1953 habrían ingresado grandes capitales a Sinaloa y se habría creado una “casta de intocables”, influyentes y con poder de corromper a la justicia. Señalaba la canalización de las grandes fortunas hacia la creación de negocios honestos y el cuidado que ponían los traficantes en proyectar una buena imagen social, filantrópica. Los artículos de Martínez Montenegro eran una mezcla de la historia oficial sobre los orígenes y desarrollo del tráfico de drogas y versiones del mismo asunto que han circulado desde hace tiempo en las pláticas de los sinaloenses. Los artículos no descubrían nada que personas más o menos enteradas no supieran o hubieran escuchado en el trabajo, la escuela, el café o en pláticas familiares. Ni nada por lo que un traficante lector de periódicos pudiera haberse preocupado o sentido en peligro. La novedad fue que esa recopilación de observaciones, historias no documentadas, datos oficiales, recuerdos y mitos recurrentes de algunos se publicó en el momento coyuntural de la “Operación Cóndor”, lo cual le dio una proyección nacional e internacional.

A mediados de 1978, el gobernador Calderón repitió otra de las versiones socorridas sobre la historia del tráfico de drogas en la entidad: que había comenzado “inocentemente” hacía 35 años con algunos fumaderos de opio instalados por orientales provenientes de Baja California y Sonora, hecho ante el cual la sociedad y las autoridades se habían mostrado indiferentes. En su

versión histórica, o la del periodista que así la interpretó, se empezó a combatir a los traficantes cuando los hijos de los ricos y de algunos funcionarios se aficionaron a las drogas. Agregó que gracias a la “Operación Cóndor”, en Sinaloa había ya un clima de tranquilidad y las familias habían vuelto a hacer una vida social normal.

El lado oscuro de las medidas oficiales contra las drogas y los traficantes empezó a hacerse público y a conocerse mejor. Las declaraciones iniciales sobre la no intención de utilizar defoliantes químicos antiecológicos aparecieron como mentiras evidentes. Al advertir sobre las características y el grado de peligrosidad de los productos utilizados, paraquat (Gramoxone) y otros probados en Vietnam, el doctor Luis Cañedo, jefe de investigación clínica del Hospital del Niño-DIF, señaló algo que era igualmente preocupante: “aquí en México tenemos una comunidad científica que no se pronuncia al respecto”.

Pero eso no era sino una mínima parte del costo social del operativo militar. Organizaciones civiles como el Colegio de Abogados Eustaquio Buelna de Culiacán, presidido en ese entonces por Carlos Morán Cortez, con base en una encuesta realizada entre 457 de 1 300 presos por delitos contra la salud en la cárcel de Culiacán, presentaron sus conclusiones al ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ernesto Aguilar Álvarez, y a Amnistía Internacional. Denunciaron las torturas como método de investigación de la PJF y el Ejército: golpes, toques eléctricos, quemaduras, violación, introducción de bebidas gaseosas en las fosas nasales. Señalaron a quien encabezaba la “Operación Cóndor” por parte de la PGR, Carlos Aguilar Garza, quien sería detenido años después con seis kilos de heroína y cocaína en Tamaulipas en 1984; luego en Texas en 1989 acusado de ser traficante y entregado a judiciales federales mexicanos, y finalmente sería asesinado en Tamaulipas en 1993. También al agente del Ministerio Público Federal, Pablo Hernández Garza, y al comandante de la PJF, Jaime Alcalá García. Aguilar y Hernández fueron removidos en mayo de 1978 y enviados a Tijuana. Según declaraciones del secretario de la Defensa Nacional, general Félix Galván López, en 1979 el cultivo y tráfico de drogas se había reducido ya en un 85 o 90%. Seguramente en su imaginación. Lo que menos preocupaba eran las estadísticas del costo social.

La “Operación Cóndor” en México (1975-1978), fue el primer ensayo en el continente americano de una estrategia antidrogas operada principalmente por militares. Luego le seguiría Colombia con la “Operación Fulminante” (1978-1980), centrada en la destrucción de cultivos de marihuana en la Guajira, en la administración del presidente Julio César Turbay Ayala (1978-1982), quien declaró que la economía de la droga significaba “una amenaza para la seguridad nacional”. En 1989, el presidente Bush anuncia la “Inicia-

tiva Andina” para destruir el suministro de cocaína en los países productores (Perú, Bolivia y Colombia). Un plan de poco más de dos mil millones de dólares en cinco años. Una parte para ayuda económica y casi la mitad para apoyo militar y policiaco.² Posteriormente, a partir del año 2000, vendría el “Plan Colombia”. Versiones suavizadas y adaptadas a México empezaría a cobrar forma en la segunda parte de la administración Zedillo, y en la de Fox con el plan “México Seguro”, hasta derivar en medidas más duras y desesperadas, aunque no necesariamente más eficaces, como los “Operativos Conjuntos” en varias partes del país, y la Iniciativa Mérida en la administración del presidente Calderón. En todas esas estrategias las fuerzas armadas, las locales y las de EU, han jugado y juegan un papel central. No hay razón para pensar que la estrategia estadounidense adoptada por países productores de plantas ilegalizadas vaya a cambiar en el corto plazo, ni que éstos estén dispuestos a ignorarla, actuar por su cuenta y con una lógica distinta; o más improbable, que esos países constituyan un frente común y hagan algo cualitativamente diferente y de manera soberana.

TRÁFICO DE DROGAS ILEGALES Y SEGURIDAD NACIONAL

En 1991, el director de la DEA, Robert C. Bonner, afirmó, en referencia a la concepción del tráfico de drogas como amenaza a la seguridad nacional en la administración de Carlos Salinas (1988-1994), que era la primera vez que el gobierno mexicano adoptaba una posición semejante. En realidad, fue el presidente anterior, Miguel de la Madrid (1982-1988), quien retomó inmediatamente la tesis en ese sentido instituida por Ronald Reagan en 1986 (National Security Decision Directive 221). A pesar de ese reconocimiento discursivo, sus implicaciones lógicas no se llevaron hasta sus últimas consecuencias en esa administración. Tampoco en la siguiente. Salinas explicó sus razones:³

Mi gobierno se opuso a que el ejército mexicano efectuara investigaciones y combatiera a las bandas de narcotraficantes. Era innecesario otorgarle responsabilidades que en un país de leyes competen a las policías especializadas. Además no podía soslayarse el riesgo de que los traficantes intentaran corromper a miembros del ejército, institución fundamental para la salva-

² Véase WOLA, *¿Peligro inminente? Las FFAA. de Estados Unidos y la guerra contra las drogas*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, CEI, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales U.N., 1993, pp. 29-36.

³ Véase Carlos Salinas de Gortari, *México: un paso difícil a la modernidad*, Barcelona, Plaza y Janés, 2000, pp. 349-370.

guarda de cualquier país. Por eso el combate al tráfico de drogas se le asignó específicamente a la Policía Judicial Federal.

Para él, la complicidad de “algunos miembros” de la PJJF con los traficantes generó inseguridad y “convirtió al tráfico de estupefacientes en un peligro para la vida democrática del país”. Señaló que en su administración fueron capturados traficantes importantes como Miguel Ángel Félix Gallardo, Francisco Rafael Arellano Félix, Joaquín Guzmán Loera, y Humberto García Ábrego, entre otros. Agregó que también se había iniciado “la depuración de la nomenklatura” en la PJJF. Mencionó especialmente al comandante Guillermo González Calderoni, quien había huido a EU y contra el cual había órdenes de aprehensión y extradición. Citó al titular de la PGR en un momento de su administración, Jorge Carpizo, quien afirmó que González Calderoni había recibido protección de agentes de la DEA para evitar ser extraditado. Para Salinas, esos vínculos entre agentes mexicanos coludidos con traficantes y agentes estadounidenses a los cuales les “prestaban servicios” a cambio de inmunidad por actos ilícitos cometidos en México, significaban obstáculos “en contra del propósito de castigar a los violadores de derechos humanos en México y en contra de la tarea de combatir a los verdaderos protectores de los capos de la droga”.

Salinas señaló las características de lo que para él era la “nomenklatura” a la mexicana y los enemigos a los que se había enfrentado la reforma impulsada por él:

En México la nomenklatura está conformada por una red de actores políticos y sociales surgida en los años treinta del siglo XX, al crearse la estructura corporativa del PRI; esa red se consolidó en los años cuarenta a partir de la estrategia de sustitución de importaciones y el llamado pacto de la Habana. Se estructuró así una alianza entre los populistas del Estado y los agentes de control político en los sindicatos, el campo y las burocracias. Los integrantes de esa nomenklatura eran políticos profesionales y experimentados, con gran poder económico y capacidad de control. Con miembros y aliados en los cuerpos de policía, la nomenklatura mexicana construyó relaciones y bases de apoyo importantes a lo largo y lo ancho del país. Estableció una concepción única y excluyente de la Revolución mexicana y la asumió como propia y para su beneficio [...] el verdadero enemigo de la reforma impulsada a partir del ideario del liberalismo social fue la nomenklatura del PRI y del gobierno.⁴

En otras palabras, un grupo político cohesionado y poderoso, del cual se autoexcluyó como uno de sus miembros, dentro del propio partido que lo

⁴ *Ibid.*, p. XVIII.

llevó al poder. Otros hablaban de la pugna entre “dinosaurios”, parecidos a la “nomenklatura” descrita por Salinas, y “tecnócratas”, entre los cuales ubicaban al propio Salinas. En realidad, la línea divisoria era muy tenue y podían encontrarse alianzas estratégicas identificadas con ambos grupos como las de las familias Hank y Salinas, mezcla de generaciones políticas poderosas del partido de Estado.

La corrupción en la PGR, particularmente en la PJF, la atribuyó a unos cuantos comandantes poderosos, como si éstos no hubieran adquirido su fortaleza gracias a sus nexos privilegiados con gente del campo político, más fuerte que ellos, aunque habría que deducirlo con base en la definición de la “nomenklatura”. Como si hubiesen gozado de una autonomía absoluta en un régimen autoritario con predominio del Poder Ejecutivo sobre los demás poderes. Como si hubiesen desarrollado una capacidad especial para mandar-se solos en ese contexto. ¿Cómo, a pesar del poder atribuido a sus enemigos “nomenklaturistas”, pudo él navegar dentro de la alta burocracia política y llegar a la presidencia de México? Es un misterio que no explica. Tal vez esos personajes hicieron mal su cálculo, no se dieron cuenta a quién apoyaban, o él logró engañarlos para realizar sus objetivos. Salinas no consideró necesario exponer a los militares a las mismas posibilidades de corrupción favorecidas y aprovechadas desde una posición de poder por comandantes de la PJF. Olvidó decir que el propio Calderoni fue uno de los principales operadores de su gobierno para la captura de varios jefes importantes del tráfico de drogas. ¿Acató órdenes presidenciales o actuó por su cuenta? ¿Operó con el mismo grado de “autonomía” que De la Madrid le atribuyó a José Antonio Zorrilla, ex director de la DFS? Además, Calderoni señaló que había hecho espionaje político contra el PAN en Nuevo León a petición de Raúl Salinas, el llamado hermano “incómodo” del presidente, quien fue encarcelado y sentenciado a 27 años de cárcel por el asesinato de su ex cuñado cuando éste era dirigente del PRI. Años después saldría libre.

El temor a la corrupción de los militares y su idea de México como un país de leyes donde las policías especializadas podían hacer el trabajo requerido en asuntos de tráfico de drogas, significa que Salinas pensaba que el gobierno que él dirigía era capaz de controlar el fenómeno sin necesidad de emplear medidas extremas, o que el fenómeno no era tan grave en términos de gobernabilidad como podría haber hecho pensar la retórica de la seguridad nacional y las notas de los medios nacionales y extranjeros acerca del tráfico y los traficantes de drogas, a pesar de ciertos comandantes miembros de la “nomenklatura mexicana”. Los traficantes tenían ciertamente poder, pero la fuerza del Estado era muy superior, parecía sugerir. Las instituciones civiles existentes, a pesar de sus fallas y limitaciones, y la coadyuvancia de las

fuerzas armadas en la destrucción de cultivos ilícitos, eran, según Salinas, suficientes.

En 1995 se da un mayor acercamiento entre los ejércitos de EU y México para cooperar en programas de entrenamiento de soldados mexicanos en la lucha contrainsurgente y antidrogas.⁵ El mismo año se inicia un plan piloto de combate a las drogas en Chihuahua con participación central de militares y posteriormente se nombra a militares con licencia para hacerse cargo de los principales puestos operativos de esa medida en el territorio nacional. La estrategia no tardó mucho en mostrar sus debilidades. A pocas semanas de haber sido nombrado a la cabeza del Instituto Nacional de Combate a las Drogas (INCD), el general Jesús Gutiérrez Rebollo, es detenido a principios de 1997 acusado de proteger a la organización de Amado Carrillo.⁶ A su vez, el general señaló que el titular de la Defensa Nacional estaba informado del trabajo de inteligencia que realizaba, para lo cual tenía informantes entre los traficantes, y agregó que el suegro del presidente Zedillo tenía relaciones con traficantes, en particular con los hermanos Amezcua.⁷ El caso Gutiérrez Rebollo ha sido utilizado frecuentemente por los gobiernos mexicano y estadounidense como ejemplo de “penetración” de los traficantes en las estructuras del Estado a través de la corrupción. Pero, ¿cómo se puede “penetrar” una estructura de donde surgió el propio campo del tráfico de drogas, una estructura de poder de la que se es parte en posición subordinada políticamente?

Diciembre de 1996 es la fecha de ingreso registrada por la PGR de un grupo de militares conocidos posteriormente como los “Zetas” a las Bases de Intercepción Terrestre de la Fiscalía Especializada en Atención de Delitos contra la Salud (FEADS). Dependían de la Coordinación de Operaciones de dicha institución, dirigida por militares. Fueron enviados a Tamaulipas y a finales de 1999 y principios del 2000 desertaron varios de ellos. El titular de la Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada (UEDO), José Luis Santiago Vasconcelos, afirmó que el grupo de los “Zetas” estaba conformado por alrededor de 40 ex militares, entre tenientes, subtenientes y ex

⁵ Véase Carlos Fazio, *El tercer vínculo. De la teoría del caos a la teoría de la militarización*, México, Joaquín Mortiz, 1996.

⁶ Véase Luis Astorga, «Drug trafficking in Mexico: a first general assessment», MOST-UNESCO, Discussion Paper núm. 36, 1999, pp. 25-27.

⁷ Véase Marta Anaya, «¿Por qué tanta saña... Por qué me odia tanto? Preguntaba Gutiérrez Rebollo», *Excélsior*, 1/III/97; Andrés Oppenheimer, «Jailed general: Mexican elite tied to drug trade», *Miami Herald*, 8/VII/97; Andrés Oppenheimer, «Is Mexican a con man or “political prisoner”?», *Miami Herald*, 13/VII/97; Gustavo Castillo, «Compareció Gutiérrez Rebollo; descalifica la justicia militar sus declaraciones», *La Jornada*, 19/IX/97; Alvaro Delgado y María Scherer, «Versión de la hija del general preso: Una discusión con el secretario de la Defensa llevó a Gutiérrez Rebollo a Almolo-ya», *Proceso*, núm. 1083, 3/VIII/97.

GAFES, que habían pasado a formar parte de la organización dirigida por Osiel Cárdenas (“Golfo” o “Tamaulipas”). Destacó que nunca se había visto la participación de un grupo tan grande en ninguna otra organización de traficantes. Fallaron los controles internos, dijo Vasconcelos. Pero la falla no era menor, pues una de las razones para justificar la participación directa de los militares en asuntos antidrogas era su menor nivel de corrupción, gracias, entre otros factores, a sus mejores controles internos. Los “Zetas”, una organización criminal escindida de la del “Golfo” alrededor de 2010, crecieron y se expandieron rápidamente. En su “Estrategia para el combate del crimen organizado transnacional”, anunciada en julio de 2011, el gobierno de EU señaló a esa organización como uno de los grupos prioritarios de su lista.

Osiel Cárdenas se distinguió de otros líderes del tráfico de drogas por varias razones: introdujo el paramilitarismo en ese campo, escaló el nivel de las confrontaciones con las instituciones del Estado, fue proclive a las acciones clientelistas de amplia cobertura mediática, como el regalo de juguetes a los niños o comida a damnificados, se interesó más en los medios de comunicación que sus homólogos y los utilizó cuando lo creyó conveniente, le preocupaba su imagen en los mismos. Era como si coexistieran en él, el empresario de la ilegalidad, el guerrero y el populista.

La participación militar creciente en la lucha antidrogas ha implicado el reforzamiento del poder de fuego de los traficantes al incluir en sus filas a desertores militares de los grupos de elite. En otras palabras, el Estado mexicano ha formado a quienes se han convertido en sicarios con preparación militar y ha creado las condiciones de posibilidad para el surgimiento del paramilitarismo vinculado al tráfico de drogas. Ha contribuido a potenciar la lógica represiva sin fin de la política antidrogas vigente.

Entre las primeras medidas propuestas por el nuevo presidente electo el 2 de julio de 2000, Vicente Fox (PAN), y su equipo de transición en cuestiones de seguridad y justicia fueron mencionadas las siguientes: no considerar el tráfico de drogas como un asunto de seguridad nacional, sino pública; retirar a los militares de la lucha antidrogas; desaparecer la PGR y en su lugar crear la Fiscalía General de la Nación y la Secretaría de Seguridad y Servicios a la Justicia; y concentrar a las policías e instituciones de inteligencia en esta secretaría y quitarle el control a la Secretaría de Gobernación de las corporaciones policiacas que dependen de ella.⁸ Hay que recordar que con-

⁸ Véase Jorge Alejandro Medellín, «El narco es sólo un problema policiaco», *El Universal*, 25 de julio de 2000; Daniel Lizárraga, «Buscan unificar policía y limpiarla de corruptos», *Reforma*, 25 de julio de 2000; Pablo César Carrillo, «Detallan propuesta foxista en seguridad», *Reforma*, 31 de julio de 2000; Reuters, «Fox to Pull Mexican Military Out of Drug Fight», 31 de julio de 2000; The Associated Press, «Fox Wants To Overhaul Mexico's Cops», 31 de julio de 2000;

siderar el tráfico de drogas como amenaza para la seguridad nacional fue una orden oficial firmada por el presidente Reagan en 1986 (National Security Decision Directive 221)⁹ que autorizó al Departamento de la Defensa a involucrarse en una gran variedad de actividades antidroga, especialmente en la frontera México-EU. El presidente De la Madrid fue el primero en aceptar la tesis reaganiana como propia.

El equipo de transición realizó una ruptura discursiva con las tesis defendidas por EU y los tres gobiernos anteriores al del presidente electo Vicente Fox. A eso se agregó también la oposición de éste al mecanismo anual de certificación unilateral. Además, se mostró la intención de transformar y reorganizar las instituciones de seguridad, históricamente fieles al presidente, al partido de Estado, y a sus propios grupos internos de poder, pero no al país. Instituciones con una posición más partidista y mafiosa que institucional. Los retos eran modificar cualitativamente las instituciones de seguridad y justicia existentes, asegurar su autonomía respecto del Poder Ejecutivo, asegurar la institucionalidad de su personal, evitar las fuerzas centrifugas y la feudalización del poder, y lograr que el gobierno de EU respetara la soberanía de México para definir su propia visión acerca de la política antidrogas.

La posición manifestada por los representantes del equipo de transición del presidente electo acerca del retiro de los militares de la lucha antidrogas cambió luego de una reunión privada con Barry McCaffrey en la sede de la embajada de EU en México, en el viaje que el “zar” antidrogas hizo al país la segunda semana de agosto de 2000 para asistir a una reunión del Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN), creado por los gobiernos de ambos países en 1996. El cambio de posición mostró en pocos días el límite de la autonomía del gobierno mexicano en la política antidrogas. El proceso de participación militar creciente en ese terreno y en el de las principales instituciones de seguridad, similar al esquema que el gobierno de EU ha apoyado en otros países de América Latina, ganó la partida. Ya en funciones, el presidente Fox nombró a un militar a la cabeza de la PGR, y éste a su vez designó a otros oficiales del Ejército para dirigir posiciones clave de poder en esa estructura. No se puso fecha para el retiro eventual de los militares.

En el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000), las mismas razones de “seguridad nacional” lo llevaron a optar por una intervención creciente de las fuerzas armadas en aquellas tareas que Salinas y De la Madrid no les habían

Mayra Nidia Aguirre, «Planea Fox un FBI y desmilitarizar policía», *El Universal*, 1 de agosto de 2000; Jesús Aranda, «Fox, por desmilitarizar los cuerpos policiacos, dicen Reyes y Molina», *La Jornada*, 01 de agosto de 2000.

⁹ Véase <<http://www.fas.org/irp/offdocs/nsdd/nsdd-221.htm>>.

atribuido. Después, el primer gobierno de la alternancia, electo el 2 de julio de 2000, el del presidente Vicente Fox, luego de 71 años de dominio del partido de Estado, inclinó la balanza hacia las fuerzas armadas, inducido por el gobierno de EU, y le otorgó facultades para intervenir en todos los aspectos de la lucha antidrogas. Por primera vez en la historia de México un general fue nombrado como titular de la PGR. La administración de Fox invocó también razones de “seguridad nacional”. Todos esos gobiernos han considerado que el tráfico de drogas es una de las amenazas a la seguridad nacional. Lo que ha variado es la percepción de cada uno de ellos acerca de su capacidad para ejercer un cierto tipo de control, de contención, del fenómeno mediante la utilización de las instituciones de seguridad y procuración de justicia que les ha tocado administrar. Esas percepciones y las evaluaciones que han hecho de dichas instituciones, además de la posición de EU al respecto, han derivado en decisiones que han implicado una participación progresiva de las fuerzas armadas en asuntos de drogas. Cada uno de esos gobiernos ha reaccionado en términos de lo que ha percibido como urgencias sexenales en función de lo que ha heredado, pero ninguno se inclinó por una visión de Estado, por un plan urgente y transexenal de creación de instituciones de seguridad y procuración de justicia civiles, en el que el empleo de las fuerzas armadas en dichas actividades fuera la excepción, el último recurso, y no algo que parece haberse convertido en la regla sin plazo conocido para dar marcha atrás.

En una de sus primeras declaraciones como consejero presidencial de Seguridad Nacional —figura creada el 8 de enero de 2001¹⁰—, durante una conferencia en el ITAM, Adolfo Aguilar Zinser declaró, sin entrar en detalles, que estaba “aterrado” por las condiciones en que el gobierno de Vicente Fox había recibido la PGR. Señaló que la institución estaba “totalmente desarticulada, diezmada y desmoralizada” y que la estrategia antidrogas de México obedecía “a los intereses de EU y no necesariamente a los nuestros”. Y en cuanto a la seguridad nacional, afirmó que en los hechos se había reducido “al mantenimiento del régimen político”.¹¹ Años antes, como senador por el Partido Verde Ecologista, se refirió al combate a la corrupción y a la necesidad de acabar con lo que denominó “los cárteles del tráfico de influencias” —algo formalmente similar a la “nomenklatura” según la definición de Salinas— dentro de las estructuras del Estado, originados por los arreglos internos realizados durante setenta años. Y agregó: “Acabar con la impunidad es la única posibilidad de quitarle el control del Estado a esas bandas

¹⁰ *Diario Oficial de la Federación*, 8 de enero de 2001.

¹¹ Jorge Carrasco, “Aterradora situación de PGR, aseguran”, *Reforma*, 19 de enero de 2001.

cada día más vinculadas entre sí y cada día más vinculadas a la nueva generación de bandas: la de los traficantes de drogas. Juntas, esas dos bandas paralizan toda capacidad de transformación política del país”. Como ejemplo de esas bandas de influyentes señaló al “Grupo Estado de México”, del cual Carlos Hank González era uno de sus principales miembros, según ejemplificó. Para el senador Aguilar, esos grupos defendían la impunidad.¹² Ya como consejero de seguridad nacional y coordinador del Gabinete de Orden y Respeto —formado por los representantes de las secretarías de Gobernación, Defensa, Marina, Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República y los órganos de inteligencia del Estado—, e interrogado acerca de la presunta penetración de los intereses de los traficantes de drogas en la esfera política, señaló que esa penetración no tenía objetivos políticos concretos ni ocupaba espacios políticos. Más bien, dijo, se manifiesta como complicidad con algunos órganos administrativos y de procuración de justicia. La situación más grave, indicó, se presenta en los “aparatos de seguridad pública”. Pero no sólo allí, según él mismo el CISEN había “pervertido” su función y había sido utilizado como instrumento para la preservación del régimen priísta.¹³

Como senador, Aguilar no abundó más en los nexos entre grupos de la elite política gobernante y las principales organizaciones del tráfico de drogas. Señaló una cercanía cada vez mayor entre ellos y les adjudicó poderes similares para impedir transformaciones políticas. En realidad, como ya lo he mostrado en otros trabajos, el tráfico de drogas estuvo desde sus inicios supeditado al poder político. No hubo un acercamiento paulatino y más evidente en los últimos años, sino una dependencia histórica. Lo que se vio más claramente a partir de 1985 después del asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena, y del piloto mexicano Alfredo Zavala, y la desaparición de la Dirección Federal de Seguridad (DFS), no fue una mayor “penetración”, sino una mayor autonomía relativa de las poderosas organizaciones de traficantes respecto del poder político. Como parte de la estructura de poder pero en posición dominada, los traficantes siempre fueron mantenidos al margen de la participación política, de allí que su presunta capacidad para impedir transformaciones en ese campo haya sido sólo una opinión sin fundamento. Quienes realmente tenían entonces el poder para impedir tales cambios eran efectivamente esos grupos que el varias

¹² Ciro Gómez Leyva, “Inadmisible, que la transición sirva a las cúpulas: A. Zínser”, *El Universal*, 9 de abril de 1997.

¹³ Renato Dávalos, “Estado vulnerable por la penetración del narco: Aguilar Zínser”, *Excelsior*, 22 de enero de 2001.

veces funcionario público Adolfo Aguilar Zínser designaba como “cárteles del tráfico de influencias”.

Ya como consejero de seguridad nacional su diagnóstico fue más acertado, al señalar quién decidía realmente la política antidrogas de México: EU; y al señalar la utilización del CISEN, heredero de la DFS, para apoyar los intereses del partido de Estado y su clase gobernante. Pero ya no mencionó a los principales grupos de poder priístas en sus vínculos con los traficantes de drogas, lo cual significaba percibir a estos últimos como grupos autónomos desde su origen y explicar su influencia en los aparatos de seguridad sólo por su poder de vida y muerte, económico y su capacidad para corromper.

La alternancia en el poder, la voluntad del gobierno de Fox de una mayor cooperación con autoridades de EU en asuntos relacionados con la delincuencia organizada, y una actitud más receptiva a esos cambios de parte de autoridades estadounidenses, fueron algunos elementos que influyeron para que el Senado de EU planteara la posibilidad de suspender de manera provisional en 2001 el proceso de certificación anual. El consejero Aguilar declaró que el senador Joseph Biden le había confiado esa posibilidad. El senador Jesse Helms también estaba contento por la actitud del nuevo gobierno mexicano.¹⁴ En septiembre de 2002 la Cámara de Representantes y el Senado de EU aprobaron la suspensión permanente del proceso de certificación, entre elogios a la lucha antidrogas del gobierno mexicano.¹⁵

Sin nexos conocidos públicamente con las organizaciones de traficantes más fuertes, el nuevo equipo de gobierno de Fox, contrariamente a los frecuentes escándalos, sospechas y casos probados de funcionarios de gobiernos priístas con el campo del tráfico de drogas, tuvo una buena acogida en los círculos políticos de EU y generó una actitud de confianza. Además, Fox decidió poner la PGR y sus principales instancias operativas encargada del combate a las drogas en manos de un militar. Y de hecho, como se vería en su gobierno, la SEDENA tendría un papel más directo en la puesta en práctica de la estrategia antidrogas. Tanto, que dará la impresión fundada de una supeditación de la PGR a la SEDENA y no una mera coadyuvancia de la segunda con la primera, tal y como se había establecido legalmente desde 1947. La estrategia del gobierno de Fox mostraba así una mayor coincidencia, o integración, con la política de EU en asuntos de drogas, de ahí un mayor acercamiento y una mejor colaboración con las instituciones encargadas de esos temas en EU y Colombia.

¹⁴ “‘Es muy probable’ que EU suspenda la certificación antidrogas a México: Aguilar Zínser”, *Proceso*, 22 de abril de 2001.

¹⁵ José Carreño, “Suspende Capitolio certificación antinarco”, *El Universal*, 26 de septiembre de 2002; Maribel González, “Eliminan en EU la certificación”, *Reforma*, 27 de septiembre de 2002.

RECONFIGURACIÓN POLÍTICA Y CRIMINAL

Las transformaciones del campo político desde los años ochenta del siglo XX en México han implicado a su vez modificaciones en sus nexos con el campo del tráfico de drogas y de las relaciones de poder dentro de éste. Pero también ha cambiado el tipo de vínculos de ambos campos con las corporaciones coactivas encargadas de hacer cumplir la ley —mediaciones estructurales entre los dos campos en la época de partido de Estado—, de vigilar, castigar, extorsionar y proteger a traficantes y organizaciones. El poder político fragmentado, la ausencia de una visión y una política compartida por todas las fuerzas políticas en asuntos de seguridad, en suma, la inexistencia de una política de seguridad de Estado, no la de una administración partidista, es una condición que ha hecho posible un mayor grado de autonomía de policías, militares y traficantes respecto del poder político. Partidos distintos en administraciones municipales, estatales y federales se enfrentan a un mismo problema en gran parte del país, pero algunos evaden su responsabilidad inmediata y todos son rehenes de un paradigma punitivo que reproduce constantemente y de manera creciente aquello que pretende resolver.

En el discurso político se presenta el fenómeno del tráfico de drogas, y a partir de los años noventa de la delincuencia organizada —con la introducción en el artículo 16 de la Constitución de la noción de delincuencia organizada (1993) y la promulgación en 1996 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada—, como algo completamente desligado del poder político, como un asunto de “manzanas podridas” en las corporaciones coactivas, de malos elementos que han sido corrompidos por el poder económico de los traficantes y otros delincuentes o amenazados para apoyarlos en sus actividades ilícitas. Se olvida que los jefes policiacos no se autonombran en los puestos de mando, y que las corporaciones que encabezan no se dirigen solas. Habrá sin duda estados de la federación donde el ejecutivo local no tenga control sobre sus corporaciones policiacas y éstas, operadas por civiles o militares retirados o con licencia, sean más proclives a responder a los intereses del mejor postor, como fuerzas mercenarias y no de protección a la población. Y habrá otros donde no hay duda que el ejecutivo tiene y mantiene las riendas del poder. Por comisión u omisión el poder político en sus distintos niveles no puede desligarse de la responsabilidad que le corresponde en la expansión del fenómeno del tráfico de drogas y otros delitos y en la violencia asociada.

¿Qué significa esta reconfiguración del campo político para las organizaciones de traficantes? Que quienes pueden proporcionar protección para sus actividades, o con quienes se pueden asociar, o a quienes hay que ame-

nazar, corromper o eliminar forman parte de las estructuras de poder político que gobiernan en diferentes partes del país. En otras palabras, las posibilidades de asociación, de proporcionar protección, o las probabilidades de corrupción están diferencialmente distribuidas según las posiciones de gobierno que ocupan los distintos partidos políticos en el territorio nacional y su importancia estratégica para el negocio de las drogas ilegales y otros delitos.

Según el mapa político de México después de las elecciones del 4 de junio de 2017, el PRI gobierna en 14 estados, el PAN en ocho, el PRD en cuatro, la alianza PAN-PRD en 4, el PVEM en uno, y en otro más un independiente. Si se hace un cruce de ese mapa con el de los cultivos ilícitos,¹⁶ se observa que la producción de marihuana y amapola en el país se concentra en estados gobernados por el PRD, el PRI y el PAN. Cualesquiera que sean los puertos, cruces fronterizos y pistas aéreas por donde se introduce cocaína y precursores químicos a México, así como las rutas para transportar por vía terrestre hacia la frontera con EU distintas drogas, ya sea marihuana, cocaína, heroína o metanfetaminas, o para distribuirlas en mercados locales, las organizaciones criminales deben operar en estados y municipios donde las posiciones de gobierno están en manos de diferentes partidos políticos. En la frontera sur hay gobiernos del PRD, el PRI y el PVEM; en el Golfo, PRI, PRD y PAN; en el Pacífico, PRI, PRD y PAN; en la frontera norte, PRI, PAN y un independiente. Esta situación significa que quien está en posición de gobierno está potencialmente en posición de otorgar protección. O visto de otra manera, a quienes tienen que sobornar los traficantes para poder introducir, transportar y distribuir las drogas son a quienes detentan posiciones de gobierno en los territorios atravesados por las rutas y lugares de producción, tráfico y consumo. El poder político está diferencialmente distribuido en los estados y la composición política dentro de los mismos dista de ser homogénea. En este sentido, todos los partidos tienen corresponsabilidad.

El poder político ya no tiene la misma capacidad que en la época del partido de Estado para operar de facto como el árbitro en el campo del tráfico de drogas, a través de corporaciones político-policíacas, tipo DFS, con poder delegado de vida y muerte e impunidad garantizada para sus miembros. Pero tampoco en el campo del tráfico de drogas existe una organización, una coalición —ni “cártel” o “federación” según la fantasía nominativa convertida en “sentido común” de policías, periodistas e incluso algunos académicos que han renunciado al rigor epistemológico— que predomine sobre

¹⁶ Véase <http://www.milenio.com/politica/mapa_politico-gubernaturas-quien_gobierna_en_mexico-elecciones-2017_5_970752921.html>; UNODC/México, Gobierno de la República, *México: monitoreo de cultivos de amapola 2014-2015*, junio de 2016.

las demás de tal forma que pueda imponerles claramente reglas del juego por las buenas o las malas. Hay una lucha permanente por la hegemonía. No hay grandes organizaciones cuyos tentáculos abarquen hasta el último vendedor callejero de la droga, y por lo mismo no tienen capacidad para controlar la violencia más allá de ciertos límites e intereses estratégicos en la competencia con jugadores de su mismo nivel.

Debido a la lucha por la hegemonía, las organizaciones han entrado en un nivel de competencia en el uso de la violencia acorde con la nueva situación de mayor autonomía relativa respecto del poder político y de la inclusión de militares y ex militares en sus filas. Cambios cualitativos en el sistema político y una estrategia centrada en la participación de militares en la lucha antidrogas, y no únicamente la captura de ciertos líderes y la desarticulación de algunas redes como asegura el discurso oficial, son condiciones de posibilidad para la reconfiguración de las organizaciones criminales y el empleo cada vez más frecuente de técnicas de tortura y mutilación de alto impacto psicológico, que pretenden disuadir y minar la voluntad del adversario para reducir al máximo la probabilidad de enfrentamiento directo mediante actos de terror, espeluznantes, de inspiración *gore*. No es indispensable ser ex GAFE, ex Kaibil o miembro de alguna Mara para llevar a cabo ese tipo de acciones. El precedente de lo ocurrido a la esposa del Héctor Palma (decapitación), o los casos de disolución de cuerpos en ácido reportados en años anteriores así lo indican. Pero las personas preparadas de manera profesional para la guerra, la lucha contrainsurgente, y fuera de la institución que las formó, parecerían tener menos frenos morales y psicológicos para aniquilar al enemigo por cualquier medio, para romper barreras mentales y experimentar en el cuerpo de éste los propios límites, la imaginación desquiciada. Si no disuade o derrota al adversario, lo obliga a competir en el mismo campo de juego con las reglas que introduce y cuyo límite es la propia locura o la autocontención de los contrincantes, y no tanto las acciones del Estado para hacer cumplir la ley. Otro más de los efectos “colaterales” de la participación militar en la lucha antidrogas.

Las instituciones de seguridad y procuración de justicia que heredó de administraciones anteriores el presidente Calderón (2006-2012), no permitían ser optimistas en cuanto a la capacidad de su gobierno no sólo para contener los embates de las organizaciones criminales, sino para imponer claramente la autoridad del Estado. La falta de acuerdos políticos sustantivos en la administración Fox y las difíciles y polémicas circunstancias en las que Calderón llegó a la presidencia, prefiguraban la continuidad de un escenario de confrontación política que no permitiría en el corto plazo lograr los acuerdos necesarios para reformar y consolidar las instituciones de seguridad y procuración de justicia, por lo menos. Además, desde la adminis-

tración Zedillo, las fuerzas armadas habían empezado a jugar un papel cada vez más importante en la estrategia antidrogas, en el ocaso del sistema de partido de Estado y los inicios de la transición democrática. Calderón decidió acelerar esa tendencia con la esperanza de contener el avance de las organizaciones criminales y su belicosidad. El enemigo resultó ser más tenaz que lo esperado. Las organizaciones criminales intensificaron las agresiones entre ellas, contra policías, militares y funcionarios de seguridad, y además contra la sociedad civil. La presencia masiva de militares y policías en varios estados del país no fue suficiente para inhibir los negocios de la delincuencia organizada ni la capacidad de sus miembros para corromper, generar violencia y condiciones de ingobernabilidad.

La política de seguridad de la administración Calderón privilegió el empleo de las fuerzas armadas. Los operativos militares que se realizaron en distintas partes del país respondieron a una estrategia de contragolpe, de intento de disuasión, de contención de la violencia entre organizaciones criminales y la ejercida por éstas contra representantes de la ley y la sociedad civil, más que a un trabajo de inteligencia eficaz que habría implicado desarticulación de las redes que sostienen a las organizaciones y una disminución sustantiva de su capacidad de matar. La administración federal pretendió superar en número, equipamiento y armamento a esas organizaciones, mostrar su fuerza en las calles y disuadirlas para que disminuyera el número de asesinatos. Las autoridades del gobierno federal afirmaron que el aumento de la violencia era un indicador del éxito de la estrategia y síntoma de la desesperación de los criminales por los decomisos, las capturas y la persecución de la que fueron objeto. En realidad fue una estrategia claramente fallida, un ejemplo de la falta de prevención ante el escalamiento de la violencia esperada, y una muestra evidente de la debilidad de las instituciones de seguridad del Estado. Por lo menos en esto último no hubo un solo gobernador que sostuviera lo contrario, ni que se caracterizara por ser autocrítico.

El PRI regresó a la presidencia en 2012. Las medidas iniciales del presidente Enrique Peña fueron anunciadas en la II Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública,¹⁷ llevada a cabo el 17 de diciembre de 2012: concentrar más atribuciones en la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la cual se encargaría de las funciones de seguridad pública, se reorganizaría la Policía Federal, y se crearía la Gendarmería Nacional, inicialmente con 10 mil elementos, también bajo la responsabilidad de esa secretaría. Asimismo hizo un reconocimiento al apoyo de las fuerzas armadas a la seguridad y dijo que continuarían en esa tarea hasta que no se consolidaran y reestructura-

¹⁷ Véase Presidencia de la República, II Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública, 17 de diciembre de 2012.

ran las policías estatales. El titular de la SEGOB, Miguel Ángel Osorio, señaló que la inseguridad era el problema que más lastimaba a la sociedad y percibido como el más importante a resolver. Peña y su equipo empezaron a construir un discurso en el que mostraban a la administración Calderón como carente de una visión más amplia y reducían sus acciones en asuntos de seguridad a sólo una “estrategia” del gobierno federal; mientras que ellos, que desde su perspectiva sí sabían cómo hacer las cosas y tenían amplitud de miras, habían logrado, en su imaginación, dar el salto cualitativo hacia una política de seguridad de Estado. Desde los primeros días de gobierno el discurso oficial de la administración Peña redujo las referencias a la violencia y se concentró más en el pacto político, en varias reformas como la educativa, energética, financiera y la de telecomunicaciones. La realidad violenta en el país no se modificó de manera sustantiva aunque no fuera prioritaria en el discurso. Se intentaba cambiar la percepción, pero la realidad se impuso.

A finales de 2017, el balance de la administración Peña en seguridad y justicia no era mejor que el de Calderón. La presencia militar continuó, al igual que las tasas elevadas de homicidios dolosos, la violación de derechos humanos, los secuestros, las extorsiones, el robo de hidrocarburos, el robo con violencia a negocios y transeúntes, el robo de autos, los asesinatos de alcaldes, escándalos de corrupción, ex gobernadores sujetos a proceso penal por delincuencia organizada y defraudación fiscal, entre otros delitos, y un alto porcentaje de percepción de inseguridad entre la población mayor de 18 años. En octubre de 2017, un informe de la DEA señaló que había seis grandes organizaciones criminales transnacionales mexicanas que representaban la mayor amenaza en asuntos de drogas para EU. La PGR dijo que eran nueve.¹⁸ Los que se vanagloriaban de saber hacer las cosas resultaron ser unos habladores.

La mayor parte de las sustancias psicoactivas ilegalizadas que se producen y pasan por México van hacia el mercado del norte. La mayor parte de las armas de los traficantes mexicanos vienen de EU, país que consume y produce drogas y armas. Sin embargo, las organizaciones criminales transnacionales que operan en su territorio, incluso las mexicanas, no afectan de la misma manera la capacidad de ese país para combatir las y contenerlas. Estados Unidos no ha controlado ni controla el consumo interno de drogas y

¹⁸ Véase, por ejemplo: Centro Prodh, *Perpetuar el fallido modelo de seguridad*, julio de 2017; y los textos publicados en los portales de Causa en Común (<<http://causaencomun.org.mx/v2/>>); México Unido contra la Delincuencia, A.C. (<<http://www.muco.org.mx/>>); México Evalúa (<<http://mexicoevalua.org/>>); Insyde (<<http://insyde.org.mx/>>); DEA, *National Drug Threat Assessment 2017*, octubre de 2017; Dennis A. García, “Mexicanos dominan el mercado mundial de la droga”, *El Universal*, 11 de noviembre de 2017.

cada vez menos la producción dentro de su territorio. México tampoco. Las instituciones de seguridad y procuración de justicia son más eficientes en EU y la corrupción es menor y más controlada. Sus instituciones son sólidas. Es ahí donde está la diferencia esencial. EU es una democracia avanzada y México una democracia joven y frágil. Se pretende que México logre en muy poco tiempo consolidar instituciones democráticas que le permitirían contener mejor los ataques de la delincuencia organizada. Un objetivo válido en sí mismo. Para ello se han establecido mecanismos de cooperación entre los dos países en diferentes momentos, que han tenido como objetivo explícito incidir en la capacidad del Estado para enfrentar esos retos. Lo que no se ha discutido entre los dos países es la política prohibicionista, misma que alimenta el poderío de las organizaciones de traficantes. No hay el más mínimo intento de modificar esa política. El de las drogas es el mercado ilegal con mayores niveles de violencia en el país. Mejorar las capacidades del Estado puede reducir y contener mejor esa violencia. Pero la modificación de la política prohibicionista también. Sin embargo, los esfuerzos se concentran en una sola de las posibilidades, y a veces en propuestas de descriminalización de la llamada dosis personal de ciertas drogas, o de la marihuana para usos medicinales. Insuficientes, sin duda, para la complejidad del problema. Hasta el momento no hay grandes potencias mundiales que propongan el fin del prohibicionismo, con regulaciones similares a las existentes para otras sustancias de gran consumo en el mundo como el tabaco y el alcohol, que concreten ese planteamiento en su propio territorio y lo lleven a la Asamblea General de la ONU con miras a un cambio radical del paradigma punitivo vigente. Un escenario deseable, pero más improbable en lo inmediato que el de enviar contingentes militares a vigilar y patrullar las calles, y a perseguir traficantes en aquellos países productores o de tránsito cuyas instituciones civiles no han sido capaces de responder a las necesidades de seguridad de la población. Parecería que una estrategia que incluyera de manera simultánea no sólo en el discurso sino en la práctica, por ejemplo, un esquema regulatorio con énfasis en los derechos humanos, la salud, la seguridad y la justicia, por lo menos, es impensable para la clase política que decide estos asuntos. Hay también posiciones ortodoxas entre quienes defienden o rechazan la participación militar contra la delincuencia organizada. Unos no quieren saber nada que tenga que ver con el fin del prohibicionismo en asuntos de drogas, y otros rechazan la presencia militar por principio, a pesar de la evidencia y el escalamiento del nivel de las agresiones, la voluntad de poder de las grandes organizaciones criminales y la debilidad de las instituciones policiales. Hay también quienes privilegian su animadversión hacia el presidente, su partido y los militares por encima del análisis del reto y peligro que representa para el Estado mexicano la fuerza expansiva y ex-

tremadamente violenta de las organizaciones criminales. En su visión, el presidente, ya sea Calderón o Peña, es más culpable de las muertes por haber privilegiado una estrategia punitiva, que las propias organizaciones criminales por haber matado a tanta gente entre sus semejantes, pero también a policías, militares y civiles. Hay sin duda responsabilidades de ambas partes, de agentes estatales y no estatales. Reconocerlo no demerita la crítica necesaria y fundada a los errores graves y a la ineficacia de quienes dicen gobernar.

Sin cambios radicales en el sistema internacional que prohíbe ciertas drogas y alimenta a los grupos criminales, y en escenarios de regresión autoritaria y mesianismos, urge que los diferentes partidos políticos en el país dejen de lado sus intereses particulares y contribuyan a la creación de las condiciones para contener a los violentos transgresores de la ley, y a la recuperación de la confianza de la población en sus instituciones. La sociedad civil organizada ya ha avanzado en la crítica constructiva y en las propuestas.

ALGUNAS OPCIONES

En el marco de la reconfiguración política del país, todos los partidos políticos, solos o en coalición, tienen posiciones de gobierno y tres opciones frente a las peligrosas organizaciones criminales, algunas de las cuales tienden cada vez más al ejercicio de estrategias de tipo mafioso-paramilitar: hacer un frente común para aplicar la ley, lo cual implicaría la creación de una política de seguridad de Estado en la que todos asumen su responsabilidad y suman fuerzas; establecer relaciones estratégicas de beneficio mutuo entre grupos políticos gobernantes y organizaciones delictivas; no hacer nada y dejar que las organizaciones delictivas impongan sus reglas. Las dos últimas implican consolidación de relaciones autoritarias y de corrupción en detrimento de la sociedad. No existen las organizaciones criminales democráticas, tampoco soluciones inmediatas para convertir a México en una democracia sólida, retirar a las fuerzas armadas en el corto plazo, ni legalizar las drogas actualmente prohibidas. Lo anterior no significa la inacción ni el abandono de esos tres objetivos, por lo menos.

Es necesario equilibrar el presupuesto dedicado a la seguridad y el relacionado con la educación, investigación, prevención del consumo y el tratamiento de adictos, con miras a invertir la relación en el mediano y largo plazo; crear políticas de empleo para jóvenes y población campesina, la población más vulnerable donde los traficantes y otros delincuentes encuentran su inagotable ejército de reserva. Habría que explorar la pertinencia de posibles cultivos alternativos.

En la relación con EU, el gobierno mexicano y la clase política tendrían que definir hasta dónde están dispuestos a llegar en la cooperación bilateral, en asuntos como la Iniciativa Mérida y otras medidas como las sugeridas por el Comando Norte, que implican un reforzamiento de las acciones militares contra la delincuencia organizada con una mayor influencia de militares estadounidenses en México, además de la de agentes de diversas instituciones de seguridad civiles, que la que ha habido hasta ahora.

En el plano multilateral, se pueden aprovechar los resquicios de las convenciones internacionales sobre drogas de la ONU y tratar de modificarlas a través de la presión de la sociedad civil organizada y bien informada sobre el gobierno mexicano para que ejerza una diplomacia inteligente y arriesgada, en colaboración con países menos ortodoxos en asuntos de drogas que han mostrado voluntad para contribuir a cambiar el régimen prohibicionista internacional. De lo contrario, seguiremos pagando con altos niveles de violencia y ríos de sangre, los errores cada vez más costosos de una estrategia sin resultados positivos cuyos fundamentos se empezaron a diseñar hace poco más de un siglo.

CIUDAD JUÁREZ, DE LA VIOLENCIA DE BAJA INTENSIDAD
A LA VIOLENCIA EXTREMA: IDA Y VUELTA.
¿SE PACIFICÓ LA CIUDAD MÁS VIOLENTA DEL MUNDO?

VÍCTOR M. QUINTANA S.*

INTRODUCCIÓN

Durante varios años, Ciudad Juárez, Chihuahua, en la frontera de México con Estados Unidos figuró como la más violenta del mundo en cuanto a la proporción de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes y otros delitos de “alto impacto”, como la extorsión a negocios y a profesionistas. Esto se da en el contexto de una intervención masiva de fuerzas de diversas policías y del ejército como parte del “Operativo Conjunto Chihuahua”, puesto en marcha por el gobierno federal y el gobierno de Chihuahua desde marzo de 2008. Luego de la masacre de 18 jóvenes en Villas de Salvárcar, en enero de 2010, se intensifican las protestas de la sociedad civil y el gobierno inicia el programa “Todos somos Juárez”. El siguiente año comienzan a descender consistentemente los índices de homicidios y otros delitos hasta el punto que en 2013 el gobierno canta victoria señalando que Juárez ha vuelto a la normalidad. En este trabajo se analiza la evolución de las diversas formas de violencia en esta ciudad, la segunda más poblada de la frontera norte de México, desde 2007 hasta 2015 y se ponen en cuestión los diversos factores que se menciona que incidieron en la denominada “pacificación” de Juárez.

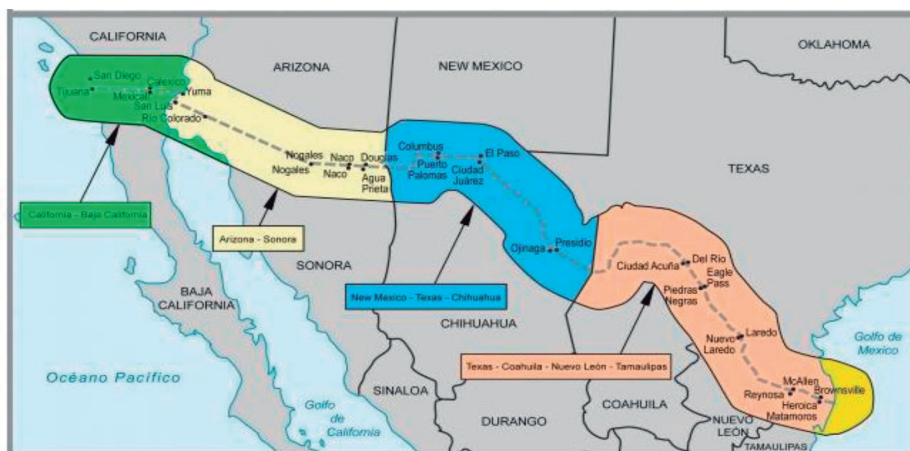
LA CIUDAD MÁS VIOLENTA DEL MUNDO: 2007-2011

Ciudad Juárez está situada en la frontera norte de México, en la conjunción del estado de Chihuahua con los de Texas y Nuevo México, de Estados Uni-

* Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

dos. Es una de las urbes de más alto índice de crecimiento demográfico en el país, debido a la implantación ahí de la industria maquiladora de exportación desde 1965. Actualmente cuenta con un millón 403 303 habitantes, de los cuales 247 675 laboran en dicha industria¹ (véase el mapa 1).

MAPA 1
LA FRONTERA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS
Y CIUDAD JUÁREZ



La condición fronteriza de Juárez, vecina además de una de las bases militares más grandes de los Estados Unidos, Fort Bliss, en El Paso, Texas, ha hecho que a lo largo de la historia sea un espacio propicio para las actividades económicas ligadas al vicio, como el alcohol, la prostitución, o francamente ilegales, como el contrabando o el tráfico de drogas. Durante la “Ley seca” en los Estados Unidos, en el primer tercio del siglo XX, floreció la industria destiladora de alcohol en Juárez para enviarlo de contrabando al norte de la frontera. También por esos años se empezó a gestar la actividad del tráfico de drogas.

Desde mediados de los años ochenta se fortalece en Ciudad Juárez la organización criminal que luego habrá de llamarse “El Cártel de Juárez”. Su fundador es Pablo Acosta Villarreal, quien en 1987 es mandado asesinar por Amado Carrillo Fuentes, apodado “El Señor de los Cielos”, por su gran habilidad para desplazar drogas por la vía aérea. Bajo su mando, el cártel se implanta en todo Chihuahua y extiende mucho más allá su influencia hasta

¹ Plan Estratégico de Juárez. Informe 2016, disponible en <http://www.planjuarez.org/images/docs/informes/informe_AEJ_2016.pdf>, consultado el 26 de abril de 2016.

convertirse en uno de los más poderosos del país, adueñándose de la introducción de marihuana y cocaína, principalmente hacia los Estados Unidos vía la frontera chihuahuense. Luego de la muerte de Amado Carrillo en 1997, se inicia una escalada sangrienta por su sucesión a la cabeza de la organización criminal y es su hermano Vicente quien controla la sucesión.²

El desarrollo del Cártel de Juárez, que posteriormente se llamará “La Línea”, se inscribe dentro de un proceso en el que los narcotraficantes mexicanos se tornan protagonistas del tráfico mundial de drogas. Desde los años noventa los Estados Unidos cierran el “corredor del Caribe” del tráfico de drogas, con el arresto de Matta en Honduras y Noriega en Panamá, el “sellamiento” de la región de Miami y la intensificación de la guerra contra los “capos” colombianos. Además, con la puesta en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en 1994, se multiplica el comercio no sólo de mercancías lícitas, sino también las ilícitas, como los enervantes y las armas a ambos lados de la frontera. Así, los cárteles mexicanos, antes sólo transportadores al servicio de los colombianos, se convierten en los importantes protagonistas del crimen organizado a escala mundial.³

Un antecedente obligado a considerar es el drástico cambio de la política del Gobierno de México con respecto al combate a la delincuencia. El 6 de diciembre de 2006, apenas seis días después de asumir la presidencia, Felipe Calderón Hinojosa inicia una estrategia que no estaba contemplada en su plataforma de gobierno, con el operativo conjunto entre el ejército mexicano, la policía federal y las policías estatales y municipales en Michoacán. Le siguieron los estados como Baja California, Tamaulipas y Guerrero. Así, se van conjugando una serie de condiciones que para el analista Alejandro Hope generan “La tormenta perfecta”,⁴ que hará que en los siguientes cuatro años se cuadruple el número de asesinatos en México y en algunas regiones, como Ciudad Juárez y el resto del estado de Chihuahua, se viva un clima de verdadera guerra civil. Dichas condiciones son según Hope:

[...] disputas crecientes en el submundo criminal, incremento de los precios de la cocaína y mayor disponibilidad de armas y de hombres en el norte del país.⁵ En ese entorno la mayor agresividad del gobierno federal en la perse-

² Ed Vulliamy, *Amexica: La guerre contre le crime organisé sur la frontière États-Unis/Mexique*, Albin Michel, 2013, p.55.

³ Enrique Krauze, “México: la tormenta perfecta”, en *Letras Libres*, noviembre 2012, año 14, núm. 167.

⁴ Alejandro Hope, “Violencia 2007-2011, la tormenta perfecta, *Nexos*, núm. 431, noviembre 2013, pp. 36-41.

⁵ Según Hope, en Estados Unidos desde 2004 se abaratan las armas porque termina la prohibición de la venta de rifles de asalto. Al mismo tiempo, los Estados Unidos incrementan significativamente el número de personas capacitadas para utilizar dichas armas en México: entre

cución de los cárteles pudo haber sido el catalizador de un aumento extraordinario en el número de homicidios en el segundo trimestre de 2008. A partir de ese momento es probable que la violencia se haya alimentado a sí misma.⁶

Ahora bien, durante la gestión de Héctor “Teto” Murguía como presidente municipal de Ciudad Juárez (octubre 2004-octubre 2007) se detecta la llegada a diversos barrios de la ciudad de miembros de la pandilla “Los Aztecas”, que presta sus servicios al Cártel de Juárez. Al mismo tiempo se denuncia que la policía municipal se encuentra infiltrada por el crimen organizado, al punto que muchos de sus elementos se dedican a vender droga y a participar en hechos delictuosos como secuestros, extorsiones, etc.⁷ Este hecho va a ser confirmado por José Reyes Ferriz —alcalde que sucede a Murguía durante los siguientes tres años (2007-2010)— en una entrevista televisiva con el periodista Jorge Ramos.⁸

A pocos meses de iniciada la gestión de Reyes Ferriz, el 17 de enero de 2008, es detenido en El Paso, Texas, Saulo Reyes, ex director operativo de la Secretaría de Seguridad Pública del municipio de Juárez durante la administración de Héctor Murguía. Se le acusa de haber introducido mil libras de marihuana a Estados Unidos y de tener en posesión cuando menos otras mil más en una casa de esa ciudad texana.⁹

Parece que a resultas de la detención y de las confesiones de Saulo Reyes, las semanas siguientes se iniciaron toda una serie de enfrentamientos y de ejecuciones de policías en Ciudad Juárez, que revelan que está en ciernes una “guerra por la plaza” entre los diferentes grupos del crimen organizado. Es en este contexto y también de crecientes hechos de violencia en la capital y otros sitios del estado de Chihuahua, que tanto el gobernador del estado, José Reyes Baeza Terrazas, como el alcalde juarense, José Reyes Ferriz, demandan al presidente Felipe Calderón Hinojosa, se ponga en marcha en el estado un operativo policiaco militar, como el que el propio Calderón empezó a desarrollar en varias entidades de la República desde que inició su mandato.

A las condiciones generales, enunciadas más arriba por Alejandro Hope, se suman las condiciones locales, así el 27 de marzo de 2008, se inicia en Chihuahua, y sobre todo en Ciudad Juárez, el “Operativo Conjunto Chihuahua”. Se reúnen en Ciudad Juárez el gabinete de seguridad del gobierno

2002 y 2008 el número de ex convictos repatriados por los Estados Unidos se incrementó en un 35 por ciento.

⁶ Hope, *loc. cit.*, p. 39.

⁷ Entrevista con el investigador y activista Hugo Almada Mireles, mayo de 2016.

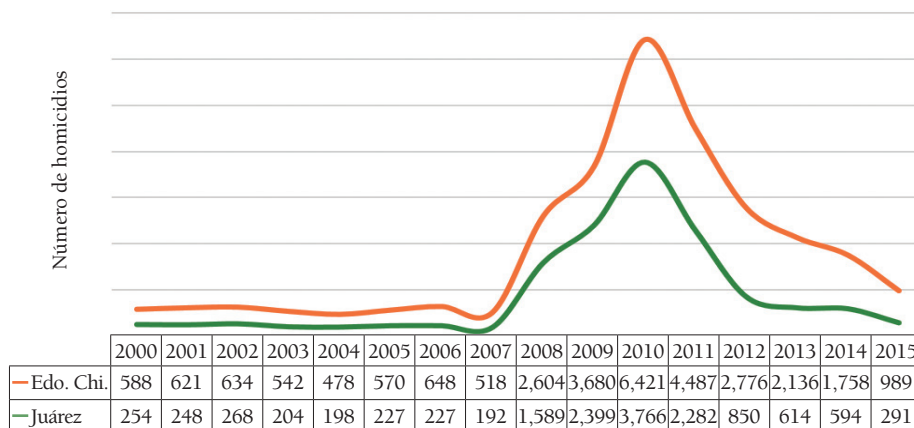
⁸ Entrevista consultada en *Youtube*, disponible en <<https://www.youtube.com/watch?v=tcU0t3JtaPI>>.

⁹ Disponible en <<http://www.larednoticias.com/noticias.cfm?n=8351>>.

federal con el gobernador del estado, Reyes Baeza Terrazas y el secretario de la Defensa Nacional, Guillermo Galván anuncian que se inicia dicho operativo con la llegada a la entidad de 2 026 elementos del ejército además de efectivos de la policía federal, que serán apoyados por vehículos terrestres y aéreos, grupos especiales de infantería e inteligencia, así como fiscales especiales, coordinados por el general comandante de la Quinta Zona Militar, Felipe de Jesús Espitia. El titular de la Defensa anuncia que este operativo será “permanente y agresivo, pues el objeto es fracturar a las células criminales y dismantelar su acción en la frontera norte del país”.¹⁰

Los siguientes cuatro años, Ciudad Juárez y todo el estado de Chihuahua vivirán una violencia de alta intensidad como no se había visto antes. En tan sólo tres años, el número de homicidios dolosos en la ciudad se multiplica casi 20 veces: 1 961%; la tasa de homicidios por 100 mil habitantes se dispara de poco más de veinte a 229 por cada 100 mil. El número total de asesinatos sobrepasa los diez mil (véanse las gráficas 1 y 2).

GRÁFICA 1
HOMICIDIOS DOLOSOS EN EL ESTADO DE
CHIHUAHUA Y CIUDAD JUÁREZ, 2000-2015

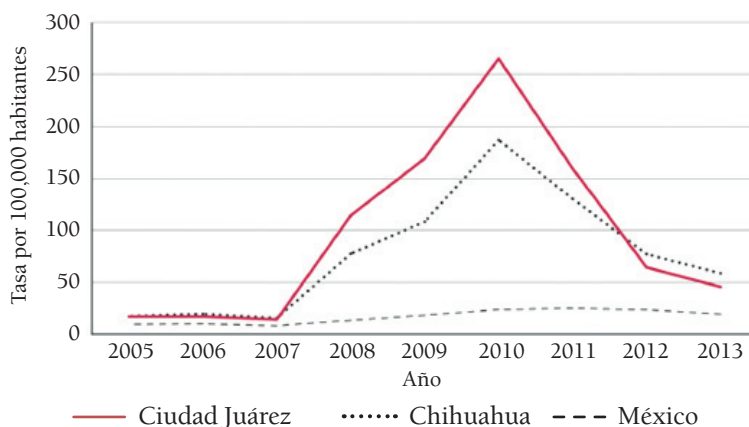


FUENTE: elaboración propia con datos de defunciones del INEGI.

Durante tres años consecutivos, 2008, 2009 y 2010, Ciudad Juárez es considerada la ciudad más violenta del mundo, por encima de Kandahar en Afganistán y Bagdad en Irak. Ninguna ciudad en el mundo había alcanzado jamás una tasa de 229 homicidios por cada 100 mil habitantes, con las excepciones de Medellín, Colombia, entre 1989 y 1993, con una tasa má-

¹⁰ *El Heraldo de Chihuahua*, 28 de marzo de 2008, nota de Jorge Armendáriz.

GRÁFICA 2
TASA DE HOMICIDIOS DOLOSOS POR CIENTO MIL HABITANTES 2005-2015,
PARA CHIHUAHUA Y CIUDAD JUÁREZ



FUENTE: *Crisis Group* con estadísticas de defunciones del INEGI.

xima de 331 homicidios por cada 100 mil habitantes y Bagdad, Irak, en 2006, con una tasa de 308 homicidios por cada 100 mil habitantes.¹¹

Todos los delitos de alto impacto se incrementan muy significativamente estos años, por ejemplo, los feminicidios. Según datos del Colegio de la Frontera Norte, Ciudad Juárez —conocida mundialmente por la gran incidencia de feminicidios— ve incrementado estos delitos: mientras que entre 1993 y 2007 el promedio de asesinatos de mujeres era de 33.4, esta media aumenta a 187 asesinatos por año entre 2008 y 2012, un incremento de 560 por ciento.¹²

Otros delitos de alto impacto que alcanzan su máximo histórico en este periodo son: robo de autos con violencia, 540 casos en noviembre de 2010; robo de autos sin violencia, 1 231 casos en enero de 2010; denuncias de secuestro, con 14 en mayo de 2011; denuncias por “cobro de piso”, 19 en mayo de 2011.¹³

Algunos de los efectos de la violencia de este periodo en Ciudad Juárez son: en tres años se cuentan cuando menos diez mil huérfanos, 230 mil

¹¹ Disponible en <<http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/sala-de-prensa/329-ciudad-juarezpor-tercer-ano-consecutivo-la-urbe-mas-violenta-del-planeta>>, consultado el 18 de abril de 2016.

¹² Disponible en <<http://www.colef.mx/saladeprensa/?p=16609>>, consultado el 18 de abril de 2016.

¹³ Mesa de Seguridad y Justicia en Juárez, disponible en <<http://www.mesadeseguridad.org/wpcontent/uploads/2015/06/Indicadores-Mesa-de-Seguridad-Mayo-2015-page-012.jpg>>, consultado el 18 de abril de 2016.

personas desplazadas de sus hogares, 116 mil viviendas abandonadas y sólo 100 mil derechohabientes dados de baja en las instituciones de seguridad social.¹⁴ Según datos de la nueva metodología del Instituto Mexicano del Seguro Social, Ciudad Juárez perdió 92 474 plazas laborales entre octubre del 2007 y mayo del 2009. Entre los municipios con mayores caídas del empleo formal a nivel nacional figura en primer lugar Ciudad Juárez con una tasa de 14.6% empleos formales menos entre 2008 y 2009; y Chihuahua, en sexto lugar, con una tasa de 8.9 por ciento.¹⁵

UNA HISTORIA DE INTERVENCIONES Y LA ESTRATEGIA “TODOS SOMOS JUÁREZ”

Entre 2007 y 2010 la forma de intervención del gobierno federal —unas veces coordinada realmente con el gobierno del estado, otras, sólo de palabra— sufre varias transformaciones:

El “Operativo Conjunto Chihuahua”, iniciado en marzo de 2008 por las fuerzas federales y estatales, se modifica a principios de 2009, cuando un contingente adicional de siete mil elementos del ejército llega a Ciudad Juárez para hacer frente a “la ola de ejecuciones y crecientes enfrentamientos armados entre grupos criminales”, pero a pesar de ello, éstas se incrementan.¹⁶

El 18 de enero de 2010, el operativo se vuelve a modificar. Se anuncia que el ejército dejará las calles de las poblaciones del estado de Chihuahua y llegarán dos mil elementos de la policía federal para hacer frente a los delitos de más alto impacto. Con esto da inicio la segunda etapa de la intervención federal en el estado.

No ha pasado ni siquiera el mes de haberse iniciado esta etapa, cuando, el 30 de enero de 2010, un comando armado ataca una vivienda donde se celebra una fiesta de jóvenes en Villas de Salvárcar, en Ciudad Juárez y ejecuta a 18 personas. La indignación de los padres de los muchachos asesinados, de múltiples grupos de la sociedad civil es tal, que el mismo Felipe Calderón tiene que acudir a Juárez a escuchar las justas demandas de la población y en el mes de febrero anuncia un nuevo programa “Todos Somos

¹⁴ Laurencio Barraza (coord.), “Diagnóstico sobre la realidad económica, social y cultural de los entornos locales para el diseño de estrategias de intervenciones materia de prevención y erradicación de la violencia en la región Norte: el caso de Ciudad Juárez, Chihuahua”, CONAVIM, México, 2009, consultado el 31 de octubre de 2011, disponible en <<http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/Resource/pdf/JUAREZ.pdf>>, consultado el 31 de octubre de 2011.

¹⁵ *El Diario*, Ciudad Juárez, 6 de octubre de 2011, nota de Martín Coronado.

¹⁶ *El Heraldo de Chihuahua*, 4 de abril de 2010, nota de la redacción.

Juárez”, programa de inversiones para “hacer frente a la violencia y el delito y restaurar el tejido social de esa frontera”.

Los principales ejes del programa “Todos Somos Juárez” son: cambiar el foco principal de la guerra contra los cárteles a la reconstitución del tejido social en la ciudad mediante inversiones en infraestructura y equipamiento para los barrios y colonias populares (centros comunitarios, escuelas, unidades deportivas); para esto se publicita una inversión entre 380 y 400 millones de dólares. La Presidencia de la República enumera en 2012 algunos de los principales rubros de apoyo del programa: financiamiento a pequeñas y medianas empresas, becas de capacitación para el trabajo, talleres de valores y habilidades laborales, ampliación de los programas de becas para estudiantes de educación media superior, rescate de espacios públicos, ampliación de la red de estancias infantiles, entre otros.¹⁷

Sin embargo, diversas organizaciones sociales señalan que muchos de estas acciones ya estaban en marcha antes del programa “Todos Somos Juárez”, lo mismo que los recursos económicos destinados a ellos y que lo que hace el gobierno es presentarlos como si fueran parte de una nueva estrategia.

Ahora bien, lo más importante del cambio de estrategia implicado en “Todos Somos Juárez” es la participación que las organizaciones de la sociedad civil arrancan al gobierno. Le exigen y logran la constitución de diversas mesas temáticas mixtas gobierno-sociedad para el análisis-evaluación y propuesta de las políticas públicas en diversas áreas: seguridad y justicia, derechos humanos, etcétera.

La Mesa de Seguridad señala lo siguiente:

Los ciudadanos primero participaron en febrero de 2010 en mesas de trabajo con funcionarios de los tres órdenes de gobierno para presentar propuestas de cómo mejorar la situación en Ciudad Juárez. De esas mesas de trabajo surgieron los 160 compromisos incluidos en Todos Somos Juárez. Estos ciudadanos después se constituyeron en consejos ciudadanos (mesas) que son responsables de retroalimentar y dar seguimiento continuo a la implementación de los compromisos. Su continuada participación es indispensable para el éxito de la estrategia.¹⁸

De todas las mesas que se abren en febrero de 2010, la única que subsiste y mantiene un programa consistente de trabajo es la Mesa de Seguridad y

¹⁷ Presidencia de la República, disponible en <<http://calderon.presidencia.gob.mx/el-blog/todossomos-juarez-dos-anos-despues/#more-75996>>, consultado el 20 de abril de 2013.

¹⁸ Mesa de Seguridad y Justicia, disponible en <<http://www.mesadesseguridad.org/red-ciudadana/>>, consultado el 20 de abril de 2016.

Justicia. La integran, por una parte, funcionarios de gobierno de los niveles municipal, estatal y federal; y, por otra, ciudadanos sin cargo, representantes de colegios de profesionistas, cámaras de la iniciativa privada, organizaciones no gubernamentales e instituciones de educación superior. En este espacio se va a llevar a cabo una serie de acciones que hacen que cambie lo esencial de la estrategia policiaco-militar en Ciudad Juárez y que las nuevas acciones sean consensuadas, planificadas, implementadas y evaluadas conjuntamente por los representantes de la sociedad civil y el gobierno. Es así, que uno de los primeros resultados del trabajo de la Mesa de Seguridad es que el 1 de abril de 2010 el ejército deja Ciudad Juárez y a partir de septiembre de 2011 la policía federal empieza a dejar esa localidad fronteriza.

LA RESPUESTA DE LA SOCIEDAD CIVIL JUARENSE ANTE LA VIOLENCIA

Todo lo anterior es en buena parte el fruto de la movilización de la sociedad civil organizada de Ciudad Juárez, que no se cruza de brazos y a pesar de la inseguridad ambiente reacciona de diversas formas:

Desde marzo de 2008 varios grupos evangélicos forman un organismo cuyo objetivo principal es la oración por la paz. Se llama “Unidos por la Paz”. En diciembre de 2008 uno de los gremios más acosados por extorsiones, secuestros y amenazas, el de los médicos conforma el “Comité Médico Ciudadano”, que se convertirá en una de las organizaciones civiles más activas ante la inseguridad y la violencia. En junio de 2009, la comunidad universitaria organiza una marcha para protestar por el asesinato del catedrático de sociología de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Manuel Arroyo y otros académicos asesinados.

En 2009 se forman dos agrupamientos: “Juarenses por la Paz” y el “Observatorio Ciudadano de Seguridad Pública y Social”, integrados por profesionistas, empresarios y universitarios. En noviembre de 2009, 95 organizaciones civiles de Ciudad Juárez forman un frente para rescatar a la ciudad de la crisis en la que se encuentra sumergida, y su primera acción es entregar una petición al Senado de la República para que el secretario de Gobernación y el gabinete social del gobierno federal vengan a escuchar los planteamientos de la comunidad. Se siguen sumando organismos hasta completar 213 de ellos bajo el nombre “Solución para Juárez” y organizan una muy nutrida marcha de protesta el 6 de diciembre de ese año.

Luego de la masacre de Villas de Salvárcar, se desata una gran indignación social y se dan diversas manifestaciones en la frontera, que logran hacer converger diversos colectivos. Es gracias a la movilización de todos ellos que se logra que el gobierno federal tome un poco más en cuenta a Juárez y así

Felipe Calderón inicia el programa “Todos Somos Juárez”, trabajando en varias vertientes: salud, educación, seguridad, derechos humanos, jóvenes, niños, mujeres. Durante varias semanas las organizaciones sociales de Ciudad Juárez logran sentar a la mesa a altos funcionarios de gobierno, cuestionan las políticas oficiales, exponen sus diagnósticos y análisis alternativos y proponen muy diversos proyectos para atacar las raíces sociales de la inseguridad y la violencia. Durante todo el mes de febrero y el mes de marzo de 2010, se percibe que en verdad las organizaciones sociales de todo tipo han logrado tomar la iniciativa y que la situación está a punto de dar un vuelco decisivo.

En febrero de 2010, diversos grupos de jóvenes, como el Comité Universitario de Izquierda, la Liga Socialista Revolucionaria, las Redes Universitarias, la Otra Campaña, forman el “Frente Plural Ciudadano” para protestar contra la masacre, exigir el esclarecimiento de la misma, castigo a los responsables y la salida del ejército de Ciudad Juárez.

Durante estos años 2008-2012, las organizaciones de la sociedad civil de Ciudad Juárez, tanto las que se forman al calor de la coyuntura de la inseguridad, como las ya constituidas anteriormente, como el Centro de los Derechos Humanos Paso del Norte, o la Organización Popular Independiente se mantienen permanentemente activos. Su repertorio de acción es muy variado: actos de presión e interlocución ante las autoridades; actos simbólicos expresivos, como veladas por la paz, engomados en los vehículos; actos religiosos, como oraciones colectivas, misas multitudinarias; actos deportivos, como carreras, “bicicleteadas”, etcétera.

Los grupos sociales que participan en estas acciones son también muy diversos: organizaciones no gubernamentales, escuelas, universidades, organizaciones de derechos humanos, familiares de víctimas, jóvenes, niños, grupos religiosos, organizaciones gremiales, comerciantes, madres y padres de familia, etcétera.

LA VUELTA A LA “NORMALIDAD”

A partir de 2011 los índices de delitos de alto impacto empiezan a descender en Ciudad Juárez, según el FICOSEC (organismo mixto, público-privado que da el seguimiento a los datos sobre delitos en el estado de Chihuahua).¹⁹

- *Homicidio doloso*: desde diciembre de 2011 a octubre del 2014, la tasa de homicidios de Ciudad Juárez pasó de 107 a 31 por cada 100 mil ha-

¹⁹ FICOSEC, Informe de 2014, disponible en <<http://ficomsec.org.mx/img/blog/14332846244892216.pdf>>.

bitantes; a pesar del importante decremento, aún está por encima del promedio nacional que es de 13. En números absolutos, en 2011 hubo 2,280, contra 594 en 2014 (véanse las gráficas 1 y 2).

- *Secuestro*: de diciembre del 2011 a octubre del 2014, la tasa de secuestros en Ciudad Juárez presentó un descenso significativo pasando de cuatro a cero por cada 100 mil habitantes.
- *Extorsión*: en diciembre 2011 Ciudad Juárez presentaba una tasa de ocho extorsiones por cada 100 mil habitantes y para octubre del 2014, la tasa descendió a uno, con lo que se ubicó con la incidencia más baja en la frontera norte de México.
- *Lesiones dolosas*: dentro de las ciudades fronterizas estudiadas, a diciembre del 2014, Ciudad Juárez (123) se ubicó como la tercer localidad con mayor tasa de lesiones por debajo de Tijuana (232) y Nuevo Laredo (163) y por encima de Reynosa (116).
- *Robo de auto con violencia*: la tasa de robo de autos con violencia en Ciudad Juárez pasó de 328 a 24 por cada 100 mil habitantes de diciembre de 2011 a octubre de 2014. A esta fecha la ciudad estuvo por debajo de la tasa promedio nacional que se ubicó en los 42 por cada 100 mil habitantes.
- *Robo a casa habitación con violencia*: de diciembre 2011 a octubre 2014, la tasa de robos a casa habitación con violencia en Ciudad Juárez descendió de siete a cinco por cada 100 mil habitantes. Entre las ciudades fronterizas estudiadas, se encuentra con la tasa más baja, por debajo del promedio nacional.
- *Robos a negocios con violencia*: de diciembre 2011 a octubre 2014, la tasa de robos a negocios con violencia en Ciudad Juárez descendió de 25 a 8 por cada 100 mil habitantes. Se encuentra por debajo del entorno nacional (26 por cada 100 mil), y es la tasa más baja dentro de las ciudades fronterizas estudiadas.

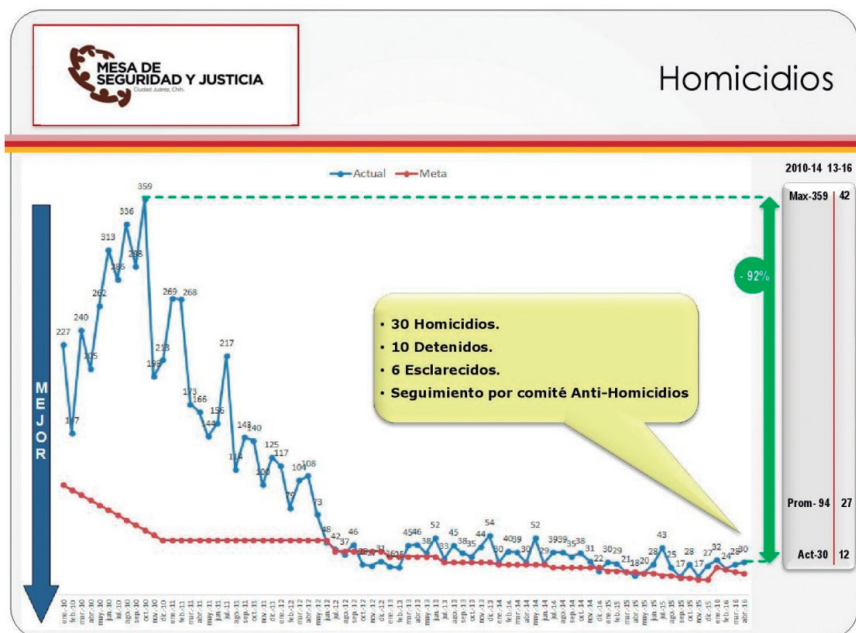
De hecho, desde 2011, hay un decremento impresionante en el número de delitos. Son muy ilustrativas las gráficas 3, 4, 5 y 6 de la Mesa de Seguridad y Justicia en Juárez. Además, Juárez es excluida de la lista de las 50 ciudades de más de 300 mil habitantes más violentas del mundo.²⁰

Sin embargo, varias organizaciones de la sociedad civil, aunque aceptan que la delictividad ha disminuido en la frontera, señalan que sigue dándose una incidencia preocupante de desapariciones de jovencitas, de detenciones ilegales de jóvenes y de tortura por parte de la policía.

Uno de los indicadores más socorridos para mostrar la recuperación de Ciudad Juárez es el incremento del empleo: entre 2010 y 2015, se crean casi

²⁰ *La Jornada*, 26 de enero de 2016, nota de Guillermo Palacios.

GRÁFICA 3
HOMICIDIOS DOLOSOS MENSUALES EN CIUDAD JUÁREZ
(ENERO 2010-ABRIL 2016)



FUENTE: gráfica de la Mesa de Seguridad y Justicia, disponible en <<http://www.mesadeseguridad.org/wp-content/uploads/2016/05/Indicadores-Mesa-de-Seguridad-Abril-2016-pa-ge-013.jpg>>, consultado el 8 de mayo de 2016.

90 mil empleos formales nuevos, de los cuales cerca de 70 mil fueron generados en la industria maquiladora de exportación: el primer año, la cifra total de empleos en esta industria era de 177 027, y en 2015, 247 675, según datos del INEGI (véanse las gráficas 7 y 8).

¿POR QUÉ DISMINUYÓ LA VIOLENCIA?

LAS EXPLICACIONES OFICIALES Y LAS CRÍTICAS

Son indudables dos hechos generales: el primero, que en Ciudad Juárez ha habido una notable disminución de la inseguridad y de la violencia con relación al paroxismo de la misma entre 2008 y 2012. El segundo, que hay una notable recuperación de la economía, al punto de que las autoridades anuncian que ha vuelto a ser “la ciudad del pleno empleo”.

Ahora bien, tanto las caracterizaciones de la situación actual, como las razones que condujeron a ella son analizadas de manera muy diversa. Por un

GRÁFICA 4
 ROBOS MENSUALES DE AUTOS CON VIOLENCIA EN CIUDAD JUÁREZ
 (ENERO 2010-ABRIL 2016)



FUENTE: tomado del sitio de la Mesa de Seguridad y Justicia, disponible en <<http://www.mesadeseguridad.org/wp-content/uploads/2016/05/Indicadores-Mesa-de-Seguridad-Abril-2016-page-013.jpg>>, consultado el 8 de mayo de 2016.

lado, están las explicaciones de las autoridades; por otra, las de actores críticos, periodistas y académicos, involucrados en el proceso que Juárez ha vivido los últimos años.

Las versiones oficiales

En su artículo “Todos Somos Juárez, una estrategia innovadora para enfrentar la violencia y el crimen”, publicado por la Universidad de Harvard, el ex presidente Felipe Calderón considera que la estrategia de seguridad pública aplicada por su gobierno en Ciudad Juárez, a partir de marzo de 2008, no sólo resultó exitosa en sus términos, sino que debe ser estudiada como paradigma.²¹

²¹ Felipe Calderon, “Todos Somos Juárez: An Innovative Strategy to Tackle Violence and Crime”, en *Latin America Policy Journal*, Harvard University, 2013, disponible en <<http://lapj.webs.com/todos-somos-juarez>>.

GRAFICA 5
DENUNCIAS MENSUALES DE SECUESTRO EN CIUDAD JUÁREZ
(ENERO 2010-ABRIL 2016)



FUENTE: gráfica de la Mesa de Seguridad Justicia, disponible en <<http://www.mesadeseguridad.org/wp-content/uploads/2016/05/Indicadores-Mesa-de-Seguridad-Abril-2016-page-013.jpg>>, consultado el 8 de mayo de 2016.

En el citado artículo Calderón insiste en lo que algunas otras autoridades y grupos empresariales han insistido, lo que permite la reducción muy significativa de la violencia extrema en Ciudad Juárez, son los componentes no militares de su estrategia, es decir, el programa “Todos Somos Juárez”, en sus diversos aspectos: recuperación de espacios públicos, construcción de infraestructura social como centros comunitarios, escuelas, hospitales, programas de “restauración del tejido social” (nunca bien definidos, por cierto), etc. Nunca acepta Calderón que lo que su estrategia de combate militar-policíaco directo a las organizaciones criminales no le funcionó, sino que disparó la violencia en Juárez. Fue hasta casi dos años después, cuando las familias de los muchachos asesinados en Villas de Salvárcar y las organizaciones de la sociedad civil le reclaman la enorme cuota de sangre del operativo, cuando decide cambiar la estrategia y orientarse al programa “Todos Somos Juárez”.

GRÁFICA 6
DENUNCIAS MENSUALES POR COBRO DE PISO EN CIUDAD JUÁREZ
(ENERO 2010-ABRIL 2016)



FUENTE: disponible en <<http://www.mesadeseguridad.org/wp-content/uploads/2016/05/Indicadores-Mesa-de-Seguridad-Abril-2016-page-013.jpg>>, consultado el 8 de mayo de 2016.

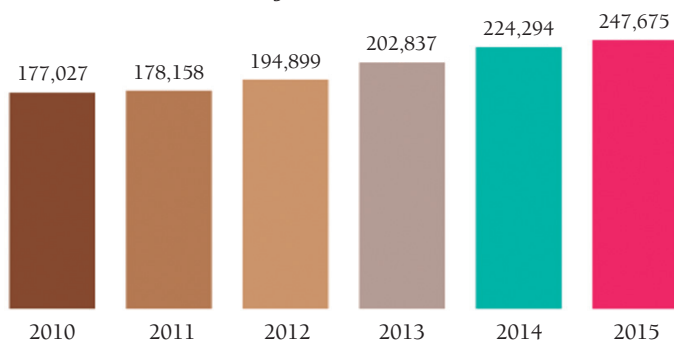
Las versiones críticas

Al respecto, las visiones críticas señalan:

1. El propio operativo dispara los índices de violencia, es una medicina que agrava al paciente, se genera en este sentido un efecto iatrogénico. Al respecto Eduardo Guerrero²² señala que, al ser desmembradas las organizaciones criminales, se recomponen en pequeños grupos y cometen más delitos para adquirir poder y dominar espacios, así, es muy claro que los estados en los que hubo operativos del gobierno como en el “Operativo Conjunto Chihuahua”, la violencia y la delictividad se incrementaron muy significativamente. Entonces resulta muy lógico que, al retirarse de Ciudad Juárez el grueso del ejército y la policía fe-

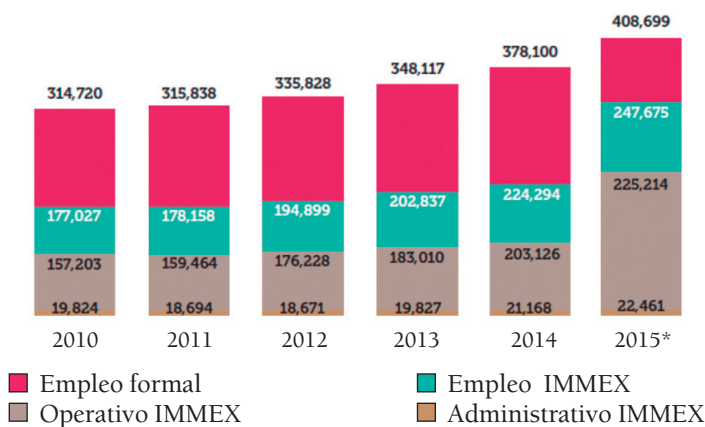
²² Eduardo Guerrero Gutiérrez, “La estrategia fallida”, en Nexos, núm. 420, diciembre 2012.

GRÁFICA 7
TOTAL DE EMPLEO EN LA INDUSTRIA MAQUILADORA EN
CIUDAD JUÁREZ, 2010-2015



FUENTE: INEGI. Estadística Mensual del Programa de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación. Datos al cierre de cada año (diciembre). Incluye personal operativo y administrativo. Gráfica tomada del informe “Así estamos en Juárez 2016”, disponible en <http://www.planjuarez.org/images/docs/informes/informe_AEJ_2016.pdf>, consultado el 14 de mayo de 2016.

GRÁFICA 8
COMPOSICIÓN Y TOTAL DEL EMPLEO EN CIUDAD JUÁREZ, 2010-2015



* A diciembre 2015 el empleo operativo (obreros y técnicos) generado por la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX) corresponde a 55.1 por ciento.

FUENTE: Empleo formal: Instituto Mexicano del Seguro Social vía INFOMEX y * datos abiertos, cifras al cierre de cada año (diciembre). Empleo IMMEX (total, administrativo y operativo: INEGI. Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación. cifras al cierre de cada año (diciembre). Gráfica tomada del informe “Así estamos en Juárez 2016”, disponible en <http://www.planjuarez.org/images/docs/informes/informe_AEJ_2016.pdf>, consultado el 14 de mayo de 2016.

- deral, disminuyan drásticamente los efectos perversos de su presencia y los índices de inseguridad tiendan a acercarse a la “normalidad” de 2007.
2. Un destacado abogado, derecho-humanista y activista social, integrante de la Mesa de Seguridad y Justicia, Gustavo de la Rosa Hickerson, señala que el Operativo Conjunto fue una verdadera “guerra de exterminio”, una violencia de alta intensidad que disminuyó drásticamente la “tropa” de los grupos delincuenciales, tomando en cuenta que entre 2008 y 2012 hubo más de diez mil muertos en Juárez y desaparecieron alrededor de otros cinco mil. Esto implica una gran reducción de actores armados en esta frontera, con la consecuente disminución de enfrentamientos ente ellos y de la comisión de hechos delictivos perpetrados para conseguir recursos y fortalecerse.²³
 3. Tanto De la Rosa, como el académico y activista social Hugo Almada²⁴ coinciden en que la reducción neta y muy evidente de la delictividad en Juárez no es producto del programa “Todos Somos Juárez” por sí mismo, sino de la forma como la sociedad civil organizada enfocó su participación en la Mesa de Seguridad y Justicia. En ésta se logró que participaran los mandos de la policía federal, luego de que el ejército nunca quiso hacerlo. Gracias a ello pudo vigilarse la estrategia de intervención, hacerle ajustes, reportar violaciones a los derechos humanos. Y lo más importante, la Mesa de Seguridad y Justicia exigió al entonces presidente Calderón y a los mandos policiacos reorientar la estrategia, en lugar de darle prioridad a la detención de delincuentes y sicarios y al decomiso de drogas, enfatizar la persecución de los delitos de más impacto ante la población como extorsiones, robos, secuestros, y así disminuir la impunidad. Para ello exigieron aumentar muy significativamente el número de agentes del Ministerio Público y policía investigadora, presentes en Ciudad Juárez. Demandaban por lo menos cien, pues apenas se contaban tres en esta frontera, y aunque lograron sólo otros cuarenta, gracias a ellos se incrementó la eficacia en la persecución de los delitos de más alto impacto y se disminuyó la impunidad. Además se logró que se instalara provisionalmente en Juárez un efectivo grupo antisequestros.
 4. Según Almada, la presión de la sociedad civil hizo también que cambiara la actitud del gobierno del estado a través de la Procuraduría General de Justicia, luego de la Fiscalía General del Estado. En los primeros años del Operativo Conjunto, buen número de los delincuentes del

²³ Entrevista con Gustavo de la Rosa Hickerson, 11 de mayo de 2016.

²⁴ Entrevista con Hugo Almada Mireles, 22 de abril de 2016.

fueron común que el ejército entregaba a la procuraduría, eran puestos en libertad muy pronto, produciendo el efecto “puerta giratoria”, que los restauraba en sus espacios delictivos. Gracias a las exigencias de la Mesa de Seguridad, la actitud del gobierno del estado cambió y, sobre todo a partir de 2011, la Fiscalía General incrementó la cifra de detenciones. La colaboración entre los tres niveles de gobierno fue decisiva a partir de entonces.

5. Hubo, además, un esfuerzo por depurar la policía municipal, sobre todo durante la presencia del teniente coronel Julián Leyzaola como director de Seguridad Pública Municipal en Ciudad Juárez, quien procedió a realizar cientos de despidos de elementos sospechosos de vínculos con el crimen organizado. Sin embargo, esta persona también es acusada de criminalizar sistemáticamente a los jóvenes, de realizar miles de detenciones arbitrarias y de practicar sistemáticamente la tortura.
6. Por otro lado, los otros componentes del programa “Todos Somos Juárez”, es decir, los que no implicaban un seguimiento continuo de la sociedad civil organizada, no funcionaron bien o de plano no funcionaron. A decir de las organizaciones de la sociedad civil, se gastó demasiado en cemento y muy poco en reconstruir el tejido social y en fortalecer a las organizaciones comunitarias. Buena parte de los recursos de ese programa eran los ya contemplados en los programas ordinarios anuales de las dependencias gubernamentales. El resto del gasto se planeó centralistamente y se ejerció con tantas idas y vueltas de funcionarios entre la capital y la frontera, que llegó a muy poca gente, se beneficiaron grandes contratistas, y no hubo una atención y respuesta consistente a las víctimas.

CONCLUSIONES

Desde el año 2008 y hasta el 2012, Ciudad Juárez vive una situación de violencia extrema a la que concurren factores estructurales: una sociedad fragilizada por la mundialización económica, el debilitamiento de la soberanía del Estado nacional en varios aspectos que genera enormes vacíos de poder ocupados por el crimen organizado. Los principales factores estructurales son: incremento de agentes armados de las organizaciones criminales, incremento del precio de la cocaína y heroína, desempleo en la frontera por la crisis económica mundial de 2008-2009 y, sobre todo, la propia acción del gobierno al iniciar el “Operativo Conjunto Chihuahua” en marzo de 2008, que en los primeros meses militariza la ciudad, obliga a las bandas criminales a agruparse y armarse y a combatir entre ellas, dado el cerco de la

policía y el ejército. Todo esto dispara la violencia extrema en Ciudad Juárez y viene a ser una verdadera guerra, tanto por la inseguridad que se adueña de las calles, como por el gran número de víctimas de todos los delitos que escala varias veces en pocos años.

Varios factores contribuyen a la salida de la situación de violencia extrema, la mayor parte de ellos asociados a la acción sobre las causas coyunturales: por un lado la drástica reducción de los efectivos criminales armados, por los enfrentamientos que hubo entre ellos, los desplazamientos o aprehensiones de otros. Por otro, la salida del ejército que de por sí, generaba más violencia en las calles. Pero de manera muy importante, la exigencia y la participación de la sociedad civil que en diversos espacios —sobre todo en la Mesa de Seguridad y Justicia— logró un mayor control civil sobre el operativo y su estrategia, dirigiéndolo más a proteger a la población de los delitos que más la impactan que a la persecución y desmantelamiento de los cárteles.

Sin embargo, los factores estructurales, los que han hecho de Ciudad Juárez una sociedad fragilizada, altamente vulnerable por los efectos de la mundialización económica y el debilitamiento del Estado, ahí siguen: crecimiento económico desigual, con bruscos ciclos de arranque-freno-arranque; poca atención del Estado a la “Economía del Cuidado”, es decir, a los programas de inclusión social, de atención a niños y a jóvenes, de prevención y atención a las formas de violencia familiar, barrial y a las adicciones. Tampoco el Estado mexicano ha transformado su respuesta a las presiones de la mundialización económica, política y criminal. Sigue dejando enormes vacíos de poder que son llenados por los consorcios transnacionales, por los grandes poderes económicos locales y por las organizaciones criminales (los cárteles mexicanos se han fortalecido mucho mundialmente).

Entonces, a pesar de que una de las grandes enseñanzas de “El caso Juárez” es que la violencia extrema tiende a disminuir cuando hay una participación activa, crítica, organizada, informada de la sociedad civil organizada como factor de control y regulación de las instancias de administración y procuración de justicia, el Estado mexicano no pone en marcha políticas suficientes y adecuadas para fortalecer a esta sociedad y se incrementa su resiliencia. Así las cosas, no se destierran las posibilidades de que vuelva a darse otra “tormenta perfecta” de violencia.

TERCERA SECCIÓN

GUERRA PERDIDA CONTRA EL NARCOTRÁFICO
Y ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS DE SEGURIDAD PÚBLICA

SEGURIDAD NACIONAL E INSEGURIDAD PÚBLICA. DESAFÍOS 2018

RAÚL BENÍTEZ MANAUT*

En el presente capítulo se abordan los aspectos más relevantes que explican el ascenso del crimen organizado en México, la inseguridad pública y las capacidades del Estado para hacer frente a las amenazas a la seguridad nacional. El espectro temporal se focaliza en los últimos diez años, de 2008 a 2017, periodo en el cual el esfuerzo principal del Estado mexicano se centró en dar prioridad al despliegue de las fuerzas armadas, construir cuerpos policiacos federales y reconocer que los problemas de seguridad de México son trasnacionales, para lo cual se requirió de la firma e implementación de programas de cooperación con otros países, fundamentalmente con Estados Unidos. El gobierno de Felipe Calderón, que impulsó tanto la militarización como la ayuda de Estados Unidos para combatir al crimen, la justificó como una opción *suma cero*: era la acción estatal directa como única opción.¹ Las estructuras del gobierno mexicano tuvieron grandes modificaciones estructurales, ninguna de las cuales logró que la violencia pudiera reducirse. El análisis concluye con los debates legislativos que derivaron en la aprobación de la Ley de Seguridad Interior en diciembre de 2017 y los escenarios frente al cambio de gobierno.² Por lo anterior se sostiene la hipótesis de que México vive un *militarismo en democracia*.

EL CRIMEN ORGANIZADO: LA GRAN AMENAZA Y LA INCAPACIDAD DEL ESTADO PARA COMBATIRLO

En el mundo, durante la última década del siglo XX, se desvaneció la amenaza ideológica que se representaba a través del “comunismo”. Países como

* Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte. UNAM.

¹ Luis Astorga, *¿Qué querían que hiciera? Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*, México, Grijalbo, 2015.

² “Ley de Seguridad Interior”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 21 de diciembre de 2017.

México enfrentaron de forma *sui generis* esta amenaza durante el periodo de la guerra fría. El sistema político era casi monolítico, sin formas democráticas de balancear los poderes del Estado, y la población no era sujeta de “la política”. El sistema político mexicano derivado de la Revolución de 1910-1920 en materia de seguridad se sostuvo en parte en las fuerzas armadas, y por otro lado en formas descentralizadas basadas en las atribuciones municipales y estatales. Esto se acompañó de un fuerte control político de los aparatos policiacos y de justicia desde lo municipal. El gobierno federal no construyó un sistema policiaco a nivel nacional, y las estructuras de justicia envejecieron y no se reformaron, derivando en una gran impunidad que tenía en total desventaja a la población. En los años noventa del siglo XX, sin amenazas en el nivel político e ideológico, los poderes criminales crecieron en capacidades beneficiándose de la globalización, de la apertura de fronteras al tránsito de mercancías, de un incremento de las migraciones y de la elevada demanda de productos ilegales como las drogas. Los grupos criminales en el hemisferio se beneficiaron de las nuevas condiciones y enervantes como la cocaína proveniente de los países andinos, inundaron los mercados ilegales y fortalecieron a las organizaciones delincuenciales mexicanas de forma notable.

En México, para explicar este fenómeno, se han desarrollado diversas interpretaciones que explican el incremento de la violencia a partir de 2007. Seis de ellas predominan entre los analistas nacionales y extranjeros, académicos y funcionarios gubernamentales:

- 1) *Teoría del origen socioeconómico como base de la violencia*. Esta teoría se sostiene en que la pobreza y la exclusión social son el principal factor que explica la violencia. Un sector del gobierno federal despliega acciones de gobierno con base en esta premisa. Este planteamiento no se sostiene si se toma en cuenta que los estados del norte del país, los más desarrollados, es en donde aumentó rápidamente la violencia criminal a partir de 2007.
- 2) *Teoría de la fragilidad institucional*. Su argumento se desprende de las evidencias de que en algunos estados y en gran cantidad de municipios, las organizaciones criminales han sustituido al Estado mediante la corrupción, cooptación o amenaza hacia las autoridades al Estado. Esto explicaría la estrategia para revertir esta tendencia a través de intervenciones federales contundentes, lo que justifica el empleo intensivo de las fuerzas armadas. Esta teoría conduce al planteamiento de la necesaria “militarización”.
- 3) *La teoría del determinismo externo*. Se sostiene en que la demanda determina la oferta. Además, México y Centroamérica son víctimas de un

determinismo geográfico, al estar ubicado entre los países andinos y Estados Unidos. De igual manera, las políticas de prohibición de las drogas que ha impulsado Estados Unidos desde los años setenta del siglo XX, sin pretenderlo, ha tenido un efecto contrario: que la producción y venta de drogas, principalmente cocaína y heroína, sea un gran negocio para las organizaciones criminales. Por esta variable transnacional la cooperación de Estados Unidos con Colombia y México, fortaleciendo los aparatos militares, policiacos y de inteligencia, sea la estrategia adoptada.³

- 4) *La teoría de la estrategia gubernamental como catalizador de la violencia.* El gobierno, al centrar su esfuerzo en destruir los liderazgos de las organizaciones criminales del narcotráfico, los divide y se dispersa la violencia criminal a otros estados. Esto provocó que se pasara de dos grandes organizaciones que se repartían el territorio sin conflicto (cárteles del Pacífico y Golfo) en los años noventa; a seis grandes organizaciones al inicio de la guerra contra el narcotráfico a principios del año 2007: Sinaloa, Golfo, Arellano Félix, Carrillo Fuentes, Amezcua Contreras y Familia Michoacana; aumentando a nueve grandes organizaciones criminales y más de 40 medianas en 2015.⁴ A fines de 2017 existen diez grandes organizaciones y 245 bandas criminales en todo el país, además de que han expandido su actividad criminal, pues 189 practican la extorsión y 166 el secuestro. Además, estos grupos criminales se han sofisticado y ampliado su acción a más de 50 países. De igual manera, en los últimos tres años, los estados de mayor violencia se desplazaron hacia la región Pacífico y centro del país, en estados como Guerrero.⁵
- 5) *La teoría del conflicto entre grupos criminales.* Se afirma que el incremento de la violencia se debe a los conflictos entre ellos por el control de cargamentos de narcóticos, su importación y exportación, el control de carreteras y bodegas, principalmente para mover su “producto” de las costas y la frontera sur hacia Estados Unidos.⁶ Esta teoría es la más cercana a la “auto justificación” de la guerra contra el narcotráfico por parte del gobierno, pues lo exentaría de responsabilidad en el aumento de la violencia.

³ Roberto Zepeda and Jonathan Rosen (eds.), *Cooperation and Drug Policies in the Americas. Trends in the Twenty-First Century*, Lexington Books, Lanham, 2015.

⁴ Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México*, México, ediciones 2009, 2012 y 2016.

⁵ La información para fines de 2017 es de Lantia Consultores, citada en Sergio Aguayo “El voto Narco”, *Reforma*, México, 10 de enero de 2018.

⁶ Joaquín Villalobos, “Nuevos mitos de la guerra contra el narco”, *Nexos*, enero de 2012.

- 6) *La teoría del Estado fallido*. Esta fue “popular” entre 2008 y 2013. Principalmente se desarrolló en “tanques de pensamiento” de Estados Unidos. Se afirma que el Estado mexicano no tiene capacidades inmunológicas para protegerse del esfuerzo criminal para penetrarlo. Así, de forma gradual, pierde facultades para poder dirigir la economía, la política, la sociedad e incluso a las fuerzas militares. Esto derivaría en que la economía informal crece y a nivel municipal, estatal, y en algunas instancias federales poderes fácticos aprovechan esta debilidad para ocupar los vacíos que se desprenden de la debilidad gubernamental. Este planteamiento también se conoce como el del “Estado cooptado”, que por los huecos y vacíos en las instancias que controlan la corrupción en el Estado, éste a través de funcionarios que no responden al interés nacional actúan en favor de actividades ilegales y grupos criminales. Un caso de lo anterior sería lo ocurrido con los tres últimos gobernadores del estado de Tamaulipas en favor del Cártel del Golfo y los Zetas, o los mandatarios de Michoacán en el periodo de auge de la organización criminal Familia Michoacana-Caballeros Templarios.⁷

En otras palabras, cada una de estas interpretaciones tiene una explicación parcial que al integrarse representan diversas facetas de una crisis de seguridad nacional o de gran estrategia, que sólo favorece a los poderes informales criminales.

Derivado de lo anterior, la gran mayoría de los analistas hablan de que había estadísticas que podían justificar la hipótesis de que se desplegaba una estrategia fallida, pues la victimización en parte importante afectó a la población civil. Los homicidios en 2007 fueron de ocho por 100 mil habitantes; ascendiendo a 21 por 100 mil habitantes en 2012, aumentando en más de 240%.⁸ De igual manera, según múltiples investigaciones, al finalizar el gobierno de Calderón se registraban más de 120 mil fallecidos por homicidio, 27 mil desaparecidos y más de 150 mil desplazados.

LAS TRES GUERRAS, SU PERIODIZACIÓN Y LA COOPERACIÓN EXTERNA

En el lenguaje militar, cuando un jefe de Estado emplea la palabra “guerra”, le da carácter oficial a un enfrentamiento o una acción estatal contundente para

⁷ Esta organización logró sustituir casi por completo al Estado en la rica región conocida como Tierra Caliente, véase Raúl Zepeda, “Violencia en tierra caliente: guerra criminal e intervenciones federales de 2000 a 2014”, tesis de maestría, El Colegio de México, 2016.

⁸ Eduardo Guerrero Gutiérrez, “La estrategia fallida”, *Nexos*, diciembre de 2012.

enfrentar a un enemigo o superar una condición negativa. El presidente Felipe Calderón empleó en gran cantidad de discursos y documentos, la palabra “guerra al crimen” o “guerra al narcotráfico”, aunque no recurrió al Congreso ni modificó la legislación para que tuviera contundencia y coherencia dicha afirmación. Al ser el crimen organizado una “amenaza asimétrica irregular”, no un Estado enemigo, las confusiones fueron la constante. Sin embargo, el fortalecimiento del despliegue intensivo de las fuerzas armadas sí fue acorde a la afirmación de que se vivía en condición de guerra. El presidente Enrique Peña Nieto —durante su campaña electoral en 2011 y los primeros meses de 2012—, sostuvo que se cambiaría radicalmente “la estrategia” hacia la prevención, en lugar de la contención directa militar. Sin embargo, los ejes fundamentales de la estrategia empleada por Felipe Calderón permanecieron inamovibles. Desde 2016, las fuerzas armadas se empoderaron políticamente, pidiendo que la condición *de facto* de vivir en guerra tuviera sustento legal, y se dieron los debates sobre la seguridad interior, promovidos principalmente desde la Secretaría de la Defensa Nacional para culminar en la aprobación de la Ley respectiva a fines de 2017. La única condición que tuvo una modificación sustancial fue la asistencia de Estados Unidos. La Iniciativa Mérida tuvo un gran impulso entre 2007 y 2012. Los recursos se han reducido notablemente y en los discursos oficiales de los dos gobiernos el término “Iniciativa Mérida” ha desaparecido.

En los últimos diez años, en México se conformó un escenario en donde se llevan a cabo tres guerras simultáneamente, confundándose sus objetivos: la primera, la más costosa en vidas y la que realmente está fuera de control por el Estado, es la que libran entre sí las organizaciones criminales por el control de territorios, rutas de tránsito de las drogas y negocios paralelos de todo tipo, como es el tráfico de armas, el lavado de dinero, la extorsión y el secuestro, entre otros elementos.

La segunda es la ofensiva emprendida por el gobierno federal contra ellas y que presenta resultados desiguales, dependiendo de la ciudad o del estado en donde se libre y dé la capacidad de resistencia de cada grupo criminal. Para ella se recibe una amplia cooperación internacional, básicamente en inteligencia, principalmente de Estados Unidos por medio de la Iniciativa Mérida.

La tercera es la que debe librar el Estado contra sí mismo, por la existencia de una corrupción que ha servido a los cárteles del narcotráfico para crecer en su acción, y es sin duda la más débil de las tres. Hay numerosa información de prensa, académica —proveniente de Estados Unidos—, testimonios recogidos cuando se capturan miembros de estos grupos, así como información de inteligencia que señala que el poder acumulado por los cárteles del narcotráfico no hubiera sido posible sin el apoyo de funcionarios pú-

blicos de todos los niveles de gobierno. A ello se le puede denominar “la debilidad de la cadena institucional” del aparato de seguridad del Estado mexicano.

Un exdirector del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen) afirmó que el gobierno mexicano se llevó una gran sorpresa cuando descubrió la magnitud que había alcanzado la violencia del narcotráfico: “Lo que sucedía era que el narcotráfico, más poderoso económicamente y con mayor capacidad de violencia, seguía necesitando de la complicidad y los servicios de las corporaciones policiacas y de otras autoridades”.

En el esfuerzo gubernamental contra el narcotráfico, la “guerra” ostenta una debilidad derivada de la historia de los cuerpos de seguridad y militares en México: sus rivalidades, falta de comunicación, falta de coherencia, y las divisiones entre los organismos federales, estatales y municipales. El eje desde el gobierno de Calderón lo constituyó la acción de las fuerzas armadas, por medio de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) encargada del Ejército y la Fuerza Aérea y la Secretaría de Marina (Semar) responsable de la marina de guerra. La primera disfuncionalidad es que no están unificadas y, por ello, la coordinación militar es de difícil implementación. Los servicios de inteligencia, principalmente el Cisen, dependiente de la Secretaría de Gobernación (Segob), no se constituyó en 1989 como un servicio de inteligencia para dar seguimiento al crimen organizado. En el caso de la Policía Federal, que nació en 1999, aumentó sus integrantes de 7 mil en 2007 a 38 mil en 2012, e intenta cubrir un vacío en el tema policiaco en México. Hacia fines de 2017, la Policía Federal estaba conformada por 39 mil integrantes. Para combatir la criminalidad organizada las policías estatales y municipales no tienen capacidades, profesionalidad y recursos, además de que son fácilmente rebasadas o corrompidas por las organizaciones criminales.

El avance del crimen se favoreció de la descentralización de las policías en más de 1 800 órganos de seguridad, y en el caso de la Procuraduría General de la República (PGR), que constitucionalmente es la responsable de perseguir crímenes federales, ha mostrado gran debilidad, lo que explica el empleo sustitutivo de las fuerzas armadas. Por lo anterior, el gobierno federal de México no considera a los gobiernos estatales y municipales como aliados en la guerra contra el narcotráfico, ni sus procuradurías, servicios de inteligencia (en caso de que existan), ni sus policías. Incluso la “narcopolítica” ha avanzado por la cooptación en favor del crimen de importantes líderes políticos a nivel de gobernador y alcaldías municipales, por ejemplo en Tamaulipas, Veracruz, Michoacán, Coahuila y Guerrero.

Estas guerras se libran simultáneamente. Estos conflictos tienen un horizonte temporal difícil de establecer, debido a que pertenecen a una catego-

ría de guerras denominada irregular, de baja intensidad, que involucra tanto a la sociedad civil como a los actores internacionales.

Las fases de estas guerras han ido evolucionando de la siguiente manera:

Fase 1. Periodo de acumulación de fuerzas de los grupos del crimen organizado dedicado al narcotráfico: entre 1980 y 2000. Caracterizado por el nacimiento de las organizaciones criminales, la consolidación de su poder en el interior del país, el establecimiento de vínculos con sus socios internacionales —principalmente los colombianos para introducir cocaína desde México— y la creación de lazos de sociedad con empresarios, políticos, policías, miembros de las fuerzas armadas y autoridades para desarrollar el negocio.⁹ Así, a inicios del siglo XXI, se pasó de un monopolio criminal liderado por el cártel de Sinaloa a la creación de un duopolio en la costa del Golfo de México, con la consolidación del cártel del Golfo, para controlar la exportación de drogas a Texas. Este grupo es el primero que establece un ejército criminal, los Zetas, para abrirse paso en la conquista territorial y disputar el poder a los sinaloenses.

Fase 2. A partir de 2000 se pasa de la competencia “empresarial” a la guerra ente cárteles. Otras organizaciones criminales maduran, por ejemplo, en las ciudades fronterizas de Tijuana y Juárez. También inicia sus actividades en Michoacán una organización criminal mesiánica, la Familia Michoacana, que despliega una compleja red de laboratorios de producción de metanfetaminas con precursores químicos provenientes del oriente. Ahí mismo este cártel da nacimiento hacia 2008 a otro con características similares: los Caballeros Templarios. Todos los cárteles expanden sus actividades hacia Centroamérica y Estados Unidos. En este periodo se consolida la transnacionalización del crimen organizado mexicano.¹⁰

Fase 3. Inicio de la guerra, declarada por el presidente Calderón en enero de 2007. Se intensifica el empleo de las fuerzas armadas, a las que se fortalece en recursos. Crece notablemente la Policía Federal y el mismo presidente reconoce las limitaciones del Estado mexicano, por lo que solicita asistencia de Estados Unidos. En octubre de 2007 se anuncia formalmente la Iniciativa Mérida, con un fondo de 1 400 millones de dólares, en un inicio para dedicar a fortalecer principalmente las capacidades de las fuerzas armadas. Uno de los elementos fundamentales de este periodo es que el gobierno y Estados Unidos centraron sus esfuerzos en la captura de los grandes líderes de las organizaciones criminales, con lo que provocaron la

⁹ Luis Astorga, *El poder y la sombra. Seguridad, traficantes y militares*, Tusquets, México, 2007.

¹⁰ Antonio Mazzitelli, “Influencia de los cárteles mexicanos en Centroamérica”, en Sergio Aguayo y Raúl Benítez Manaut (eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2012*, Colección de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C., México, 2012, p. 16.

ruptura y divisiones entre ellos, desatándose una gran violencia y competencia por los recursos económicos y los cargamentos de drogas. Este efecto —no deseado ni previsto— es uno de los elementos que más se le critican al presidente Calderón.

Fase 4. Se caracteriza por el crecimiento desmesurado de los cárteles, entre 2008 y 2012, cuando expanden su cobertura territorial, desarrollando sus actividades ahora no solo en la frontera norte, y aumentando su radio de acción más allá del tráfico de drogas, por ejemplo: el secuestro de migrantes centroamericanos desató una grave crisis humanitaria de México con los países del Istmo. La principal víctima de esta fase fue la población civil no involucrada. El principal movimiento civil se desarrolló entre agosto y septiembre de 2012, dirigido por el poeta Javier Sicilia, líder del “Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad”, quien organizó una “diplomacia ciudadana” en contra de las políticas de ambos gobiernos. El poeta destacó el papel de las organizaciones civiles de Estados Unidos. En la Caravana por la Paz viajaron 120 personas, entre ellas 80 víctimas, que estuvieron acompañadas por más de 100 organizaciones civiles y religiosas estadounidenses a lo largo de su recorrido. Sicilia señaló:

Hemos venido con la agenda de la guerra de las drogas y también con la del lavado de dinero para tratar de colocarla en el centro de los estadounidenses, porque sin ellos no vamos a poder encontrar la paz; es un asunto bilateral de vecindades que compete a varios países.¹¹

Fase 5. Principia durante la campaña electoral presidencial en los primeros seis meses de 2012, cuando todos los candidatos señalan en sus discursos reorientar la guerra contra las drogas y revertir la violencia y la elevada tasa de homicidios. El candidato ganador en julio de 2012, Enrique Peña Nieto, anuncia el “cambio de paradigma”, señalando que la prioridad de su gobierno será reducir la violencia y los homicidios, en vez de golpear frontalmente a los grupos criminales. Este periodo comienza el 1 de diciembre de 2012. Este cambio de paradigma hacia la “prevención” de la violencia fue un fracaso y se regresó a la estrategia del gobierno de Felipe Calderón. El regreso a la estrategia de Calderón provocó que el año 2017 haya sido el más violento en homicidios de la historia reciente de México, subiendo la tasa a 23 por cada 100 mil habitantes.

En otras palabras, se pasó de una guerra entre organizaciones a una del Estado contra ellas y a otra del Estado contra sí mismo. Estas tres guerras tienen como uno de sus resultados la aparición de una nueva víctima, entre

¹¹ Entrevista de Carmen Aristegui a Javier Sicilia desde Washington, “La Caravana por la paz termina su odisea por Estados Unidos”, *CNN en Español*, 12 de septiembre de 2012.

ellas, la población civil inermes. Los narcotraficantes pasaron de tener de enemigo a los miembros de las organizaciones competidoras y el Estado, a la población. Así se pasó a una relación más desarrollada de acción criminal: tanto el narcotráfico como la extracción de rentas sociales¹². Por esta razón, en vez de avanzar la acción gubernamental en sentido positivo de recuperación de las capacidades del Estado y reducir el impacto social, el resultado es el contrario, siendo evidente que la guerra no puede ser ganada.¹³

Para librar estas tres guerras el gobierno recurrió a la petición de asistencia a Estados Unidos. La cooperación en materia de seguridad entre ambos gobiernos se desarrolló de manera intensa entre 2007 y 2012, y se fue gradualmente reduciendo entre 2013 y 2017. La Iniciativa Mérida fue el eje sobre el cual giró la colaboración binacional, centrada en incrementar las capacidades operativas de instituciones de seguridad, defensa, inteligencia y procuración de justicia.¹⁴ Su diseño original se sostuvo en una asignación de US\$1 400 000 000, dirigido a cuatro objetivos: 1) dismantelar las organizaciones de la delincuencia transnacional que operan en ambos países; 2) fortalecer los controles aéreos, marítimos y terrestres; 3) mejorar las capacidades institucionales de justicia en la región, y 4) disminuir la actividad de las pandillas, así como la demanda de drogas locales. Durante el gobierno de Barack Obama, a partir de 2010, la cooperación bilateral entre ambos países ingresó a una nueva etapa y adquirió un nuevo matiz, otorgando mayor énfasis al intercambio de inteligencia y a la recuperación del tejido social.

De esta forma, se establecieron los siguientes objetivos: 1) dismantelar las organizaciones de la delincuencia transnacional que operan en ambos países; 2) fortalecer las instituciones públicas responsables del combate a la delincuencia organizada; 3) desarrollar la frontera del siglo XXI para facilitar el flujo legítimo de mercancías y personas, y 4) fortalecer la cohesión social de las comunidades de ambos países enfatizando la prevención y la reducción del consumo de drogas.

Por requerimientos del nuevo gobierno mexicano en 2013, el programa de cooperación se transformó hacia el fortalecimiento del sector justicia en México y centrar los esfuerzos en la reconstrucción de la “cohesión social”. Sin embargo, los tres principales problemas que enfrenta la cooperación México-Estados Unidos y que llevan a percepciones contrarias en ambos

¹² Guillermo Valdés Castellanos, *Historia del narcotráfico en México*, op. cit., p. 324.

¹³ Tony Payan, Kathleen Staudt y Z. Anthony Krszewski (editors), *A War that Can't Be won. Bi-national Perspectives on the Drug War*, Tucson, University of Arizona Press, 2013.

¹⁴ Clare Seelke and Kristin Finklea “U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond”, Congressional Research Service, Washington, D.C., June 29, 2017.

gobiernos son: la venta libre de armas de fuego en Estados Unidos; el consumo de drogas en ese país como motor principal que determina la crisis de México; y el lavado de dinero, que se logra por las facilidades en Estados Unidos en el sector financiero; así como la corrupción en México. De igual manera, ante el cambio de gobierno en Estados Unidos en enero de 2017, el énfasis en que México pague la construcción de un muro para detener la migración, ha ido enfriando las relaciones entre ambos países.

Respecto al tráfico de armas y el consumo, el gobierno mexicano argumenta que en el lado estadounidense no hay voluntad política real por controlar la venta indiscriminada y fuera de control de las armas, factor que alimenta el poder militar de los narcotraficantes, y que, además, no se controla el consumo. Asimismo, sostiene que la tendencia principal es a la tolerancia y liberalización de la venta de marihuana a nivel estatal, en la práctica nulifica la guerra al narcotráfico en el ámbito federal, además de que esta guerra sólo la libra Estados Unidos fuera de sus fronteras.

Desde Estados Unidos se critican también los efectos negativos sobre los derechos humanos de la guerra en México. Numerosas organizaciones defensoras de derechos humanos, mexicanas y extranjeras, sostienen que al iniciar el despliegue masivo de las fuerzas armadas no estaba contemplada la “victimización”, por lo que gran cantidad de ciudadanos no involucrados en el conflicto han muerto o han sido afectados, principalmente víctimas de las acciones de los grupos criminales, pero también a manos de oficiales del gobierno de México.

DE LA GUERRA A LA LEGISLACIÓN

En México, el abandono legislativo sobre “lo policial” y “la seguridad pública y ciudadana” fue notable hasta el año 1999. El PRI durante su larga gestión política al mando del país (1929-2000), consideró que los caciques podían controlar el orden público ayudados por el Ejército, recibiendo órdenes del presidente. Leyes para qué, con órdenes presidenciales fue suficiente, como en 1968. Durante ese periodo el país se urbanizó, industrializó y creció, pero las instituciones encargadas de regular el llamado primer contacto entre ciudadanos y Estado, entre ellas las policías, ni se modernizaron, ni se profesionalizaron. Ello llevó a sentencias que autorizaban el empleo de las fuerzas armadas en misiones de seguridad interna, lo que la legislación militar entiende como DN-2.¹⁵

¹⁵ Véase Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo III, marzo de 1996, Tesis P.XXIX/96 P.350, tesis: “EJERCITO, ARMADA Y FUERZA AEREA. SU

En el texto constitucional se observan grandes contradicciones entre gran cantidad de artículos. La primera se presenta derivada de las reformas garantistas en favor de los derechos humanos: entre el artículo 89, sobre el cual se ostenta el súper poder presidencial, y los artículos 129 y 29 que regulan lo referente a estado de excepción y despliegue, y/o acuartelamiento de tropas. Además, hay que tomar en cuenta que el Congreso, en el texto actual, no tiene atribuciones sobre seguridad pública, nacional o defensa. Por ello, la supervisión o control legislativo es inexistente, propio de un país autoritario. El primer artículo también es fundamental pues con las reformas de 2011, impacta directamente en las tácticas militares y eso no fue tomado en cuenta por las propuestas de Ley de Seguridad Interior.

El 10 de enero de 2017 iniciaron los debates en el Congreso sobre la regulación del uso de la fuerza en el país o lo que se ha denominado como “debate sobre la Ley de Seguridad Interior”.¹⁶ ¿Qué instituciones y quién les debe dar la orden de acción? ¿Sobre qué leyes? ¿Quién cuenta con capacidades y para qué contingencias? Éstos son los temas que se debaten a raíz de los llamados a la acción legislativa por parte del secretario de la Defensa Nacional, el general Salvador Cienfuegos debido a que: los legisladores no han establecido en la ley los límites que deben observar los militares en operaciones de seguridad, sean contra el narcotráfico o en respaldo a la seguridad pública; no hay respaldo presupuestal para las fuerzas armadas; el nuevo sistema de justicia penal no opera como debería; las policías no hacen el trabajo para el que se les paga y los estados no han reformado sus policías en los últimos diez años.¹⁷

Como dicen los mandos militares, se necesitan clarificaciones conceptuales y legales y hasta un manejo preciso del lenguaje para evitar confusiones; sin embargo, a los militares los regula, entre otros, el artículo 129 que dice que deben estar en tiempos de paz en los cuarteles. ¿Esto quiere decir que estuvieron 100 años fuera de la ley? Sí y no. Sí, por falta de regulación (apegándonos al artículo 129). No, porque la cadena de mando inicia en el presidente de la República y él gira las instrucciones sin que medie alguna otra regulación (artículo 89). En ausencia de leyes durante 100 años, el presidente interpreta y ordena. Una lectura precisa nos indica que

PARTICIPACION EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL”. Véase también Acuerdo de Inconstitucionalidad 1/96, “Participación de las Fuerzas Armadas en temas de Seguridad Pública”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Registro No 192080, tomo XI, abril de 2000, nueva época, tesis p/5/38/2000, 27 de marzo 2000, p. 549.

¹⁶ El análisis más completo sobre los debates de la Ley de Seguridad Interior véase en “Seguridad Interior: elementos para el debate”, *Temas Estratégicos* 39, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México, enero de 2017.

¹⁷ Véase “Avanza la Ley de Seguridad Interior”, *Excelsior*, 10 de febrero de 2017, p. 9.

los militares no violaron la ley, pues no había ley para ser violada. Pero sólo el presidente interpreta esos vacíos legales y ordena el despliegue de los efectivos castrenses. Así es la Constitución mexicana, abundante en muchas cosas, no respetada en otras y con muchos vacíos, sobre todo lo referente a lo policiaco, lo militar y en general a la seguridad, a pesar de que se legisló en 2005 sobre seguridad nacional, pero no se mencionó nada al respecto de atribuciones para la milicia o la policía (o las policías) en esa ley.

El artículo 29 no menciona a las instituciones responsables de decretar un “estado de emergencia”, sólo menciona que el decreto debe ser presidencial. Tampoco menciona tiempos para la suspensión de garantías en municipios, estados y zonas del país, y sólo señala dos causas que pudieran justificar el estado de excepción o emergencia: invasión o perturbación grave de la paz pública. También señala que se restringirían o suspenderían derechos de los ciudadanos (garantías individuales o derechos humanos), pero no se mencionan cuáles.

Nadie se ha atrevido a regular con una ley precisa el artículo 29 para aclarar quién es quién y quién debería hacer qué cuando ocurran perturbaciones graves de la paz pública o cuando la sociedad “esté en grave peligro” y se puedan suspender los derechos y las garantías de los ciudadanos (léase hoy los derechos humanos). La amplitud de la redacción de muchos artículos de la Constitución no corresponde a la brevedad y ambigüedad de los artículos 29 y 129, que además carecen de leyes reglamentarias que pudieran dar alguna luz adicional sobre su contenido. Esto ha dado pie a que predomine el libre albedrío en el empleo de la milicia para los requerimientos presidenciales. Libre albedrío político-constitucional significa falta de regulación y subjetividad a quien ostenta el mando en México, o sea, al presidente. Por ello, desde mediados de 2016, el partido que gobernó México entre 2000 y 2012 (PAN) propuso en el Senado un primer borrador de Ley de Seguridad Interior el 13 de septiembre de 2016, conocido como “Proyecto del senador Gil Zuarth”, y el actual partido en el gobierno (el PRI), a través de los diputados César Camacho y Martha Sofía Tamaño, hicieron otra propuesta el 27 de octubre.¹⁸

En las propuestas del PRI y del PAN, y en las ideas dispersas de los representantes del PRD y MORENA se observan muchas confusiones que confieren la idea de un peligroso regreso al pasado. En el texto final aprobado en diciembre de 2017, al hablar de inteligencia (artículos 30 y 31), se sostiene que ésta se recopilará a través de medios lícitos. Sin, embargo, no se menciona la coordinación con autoridades judiciales, lo que *de facto* superpondría a las fuerzas armadas minusvaluando el rol del ministerio

¹⁸ *Gaceta Parlamentaria*, México, 27 de octubre de 2016.

público.¹⁹ En ningún momento se habla de las atribuciones de los poderes judiciales que serían quienes deberían emitir las órdenes judiciales para interceptar comunicaciones o interrogar personas, ni se menciona quiénes deberían pedir dichas autorizaciones.

La Constitución mexicana fue víctima del trabajo legislativo. A lo largo de los años llenaron el texto para justificar las atribuciones del presidente y minimizar el resto de los poderes estatales y municipales; genética propia de un país autoritario, como seguimos siendo sobre todo en procesos de toma de decisiones en materia de seguridad o defensa. Tanta palabrería legaloide tampoco reguló en México la atribución de seguridad pública, la cual quedó en manos de los gobiernos municipales desde 1917 a través de los artículos 21 y 115 que otorgan al municipio la capacidad de organizar la policía preventiva y de tránsito. Esta situación fue la que permitió que los caciques se adueñaran de los municipios campiranos y con ello de su policía. Pocos han reparado sobre el hecho de que en la gran mayoría de los municipios rurales del país, la policía municipal nunca existió en realidad y que el Ejército era el verdadero encargado de la vigilancia casi de forma permanente.

Por ello, es preciso que el Poder Legislativo no trabaje por presiones políticas, y que se debe tener en cuenta que la Ley de Seguridad Interior aprobada va en sentido de la lógica de la administración pública, pues debería la seguridad interior referirse a “lo policiaco”, más que a “lo militar”, que es la defensa del país. Sólo así se retomará la urgencia de los militares de no seguir haciendo labores policiacas *ad infinitum*, cobijadas en la ambigua palabra de “coadyuvancia”.

Un debate profundo es necesario. Lo conceptual y doctrinal en lo militar y lo policiaco es básico. Se deben discutir tácticas y estrategias, y se deben tener en cuenta las capacidades reales de todas las instituciones de seguridad nacional, defensa, seguridad pública, inteligencia y judiciales. El problema está inmerso en un todo donde las partes no actúan solas. Pero principalmente, no se deben dejar de lado las contribuciones constitucionales de los últimos años que sellan el vínculo entre derechos humanos, leyes y cuerpos de resguardo de la seguridad nacional y el orden público, como lo establece el artículo primero de la Constitución en sus reformas de 2011.

CONCLUSIONES: MILITARISMO EN DEMOCRACIA

México es un país de contradicciones legislativas en materia de seguridad, defensa y asuntos policiales. Por lo general, los debates que se abren en esta

¹⁹ “Ley de Seguridad Interior”, *op. cit.*, artículos 29 al 31.

materia tienen que ver con los poderes fácticos, metaconstitucionales que ostenta el presidente —otorgados por las ambigüedades de muchos artículos de la Constitución— pero pocas veces versan sobre la definición de las capacidades, despliegue, diseño de estrategias y hasta las tácticas empleadas por las fuerzas armadas, así como las atribuciones superpuestas entre éstas, las policías e incluso los poderes judiciales.

Sin embargo, se han fortalecido las fuerzas armadas por la coincidencia en el tiempo de diversos factores: 1) la democratización limitada e incompleta del país, pues aunque el presidente poco a poco deja de ser el gran decisor, la Constitución le resguarda todavía muchas atribuciones, principalmente en seguridad y defensa; 2) la globalización, que trajo lo peor de ella, el crimen organizado y el narcotráfico, y 3) la incapacidad de las instituciones nacionales para combatirlo, en parte por la ausencia de una verdadera Policía Federal con capacidades institucionales y cobertura que pueda sustituir a los militares.

Ante el poderoso narcotráfico, se vivió desde 2007 por vez consecutiva el despliegue territorial y empleo de las fuerzas armadas, ahora para enfrentar criminales súper poderosos y organizados. Por todo lo anterior y ante la declaratoria de “guerra contra el narcotráfico” hecha por el presidente Calderón en 2007, es que las fuerzas armadas se han involucrado intensamente, tanto cualitativa como cuantitativamente en los asuntos de seguridad pública.

Desde que se dio la alternancia en el gobierno en México en el año 2000, se vivieron seis años (2000-2006) de democracia en “paz” y 11 años de democracia en “guerra” (2007-2017). Así se da una *sui generis* forma de “democracia militarizada”, porque no se han podido construir los cuerpos de seguridad civiles (vitales para una democracia) para combatir al crimen. Por ello, se intensificó el empleo de las instituciones militares y se militarizó, *de facto*, parte del sistema político, pues la prioridad en materia de seguridad de los gobiernos de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto ha sido la guerra contra el narcotráfico, respaldada por Estados Unidos. Las instituciones militares, al crecer su acción operativa tanto en la guerra contra el narcotráfico, como en apoyo a la seguridad pública en muchos estados y municipios del país, han demandado que se les otorgue “certeza legal” a sus integrantes. Esto se contradice con valores democráticos básicos y con el artículo primero de la constitución.

La desmilitarización sin garantías de eficiencia del aparato civil del Estado ha generado una “trampa de seguridad”. Esto es lo que beneficia a los líderes de las agrupaciones criminales y todos aquellos que se vinculan a ellas. En esta trampa se benefician los agentes del Estado que lo traicionan mediante la corrupción y la entrega de sus servicios a los criminales, obteniendo ventajas particulares. La “trampa de seguridad” es definida por John

Bailey como: “Las dinámicas de la criminalidad, la corrupción, la violencia y la impunidad anulan la voluntad de reforma de elementos del Estado y la sociedad civil, y entranpan la gobernanza democrática en un equilibrio bajo”.²⁰

Durante el periodo de gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018), la situación del país se ha agravado por la simbiosis de dos factores que han debilitado al Estado y sus capacidades para conducir el país. Los índices de violencia, que habían alcanzado su máximo nivel en 2011 y disminuido entre 2012 y 2015, en 2016 volvieron a alcanzar casi el mismo nivel de 2011. Además, se ha dado la recuperación de los vicios de la forma de gobierno del PRI durante el siglo XX, principalmente de aquellos que causaron su desplome, como la impunidad, la corrupción, las violaciones de derechos humanos y la falta de transparencia en la conducción de las políticas y los recursos del Estado. Esto se aplica a los tres niveles de gobierno. Otro factor es que Peña Nieto se sumó la guerra contra el narcotráfico decretada por Calderón, a pesar de que muchos indicadores son claros para sostener la hipótesis de que fue una “estrategia fallida” y sólo fortaleció a los grandes grupos criminales.

Por todo lo anterior, las posibles ventajas que ofrece un sistema democrático de gobierno se arrinconan y debilitan, y se potencializan los elementos destructivos de la propia democracia. Entre ellos está la necesidad endémica del recurso de los militares. Así, se da una extraña *militarización en democracia*.

Los debates que se dan sobre el Estado en México deben repensarse con relación a los derechos de la población. Hoy por hoy, el Estado no logra otorgar seguridad a la población en parte debido a la guerra contra el narcotráfico, pero principalmente por los grandes déficits en la construcción del Estado mexicano. Por ello, hay un gran déficit de Estado y de seguridad. Los ciudadanos y la población tienen derecho a tener un Estado que otorgue seguridad: “Es indispensable hacer valer nuestro derecho a un Estado legítimo, democrático y eficiente que tenga las capacidades suficientes para darnos, como mínimo, seguridad”.²¹

En síntesis, ante el poder del presidente para decidir discrecionalmente sin leyes que lo respalden, como ha sucedido desde hace 100 años; ante la falta de pesos y contrapesos que impidan que todo el caudal de dinero que se entrega a los estados y municipios a través de distintos programas fede-

²⁰ John Bailey, *Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México*, Debate, Ciudad de México, 2014, p. 242.

²¹ María Marván Laborde, “Derecho al Estado”, *Excelsior*, 18 de mayo de 2017, disponible en <<http://www.excelsior.com.mx/opinion/maria-marvan-laborde/2017/05/18/1164190>>.

rales para la profesionalización y modernización policiaca se siga desviado mediante esquemas de corrupción; ante el reclamo militar por una nueva legislación; ante el poder del narcotráfico y el crimen organizado; ante la catástrofe humanitaria evidente en miles de víctimas de estas guerras; ante una débil sociedad civil que con pocas y honrosas excepciones es tomada en cuenta pero que necesita participar decisivamente, pues aspira a la convivencia democrática, no sólo a elegir gobernantes; ante las críticas a las policías y el necesario fortalecimiento de ellas, empezando por la cúspide, la Policía Federal, que tiene grandes logros en su profesionalización y eficiencia táctica; se debe reformular la Ley de Seguridad Interior, pues debería centrarse en fortalecer lo policiaco, y menos en lo militar. De igual manera, las policías estatales y municipales que han hecho bien su trabajo deben seguir siendo respaldadas, observando la evolución del Mando Único, los Mandos Mixtos y la coordinación entre instituciones, incluyendo a las fuerzas armadas dónde aún son imprescindibles.

Es evidente que se tiene que alcanzar armonía constitucional y por tanto legal. Hoy se ven graves contradicciones entre democracia, derechos humanos y orden público; entre transparencia y rendición de cuentas; y entre la eficacia institucional policiaca y la militar. Es imprescindible el regreso a los cuarteles de los militares, pero debe ser graduado por la cobertura eficiente de la Policía Federal y las policías estatales y municipales en todo el territorio. En esto, en *lo policiaco*, también deben pensar los legisladores.

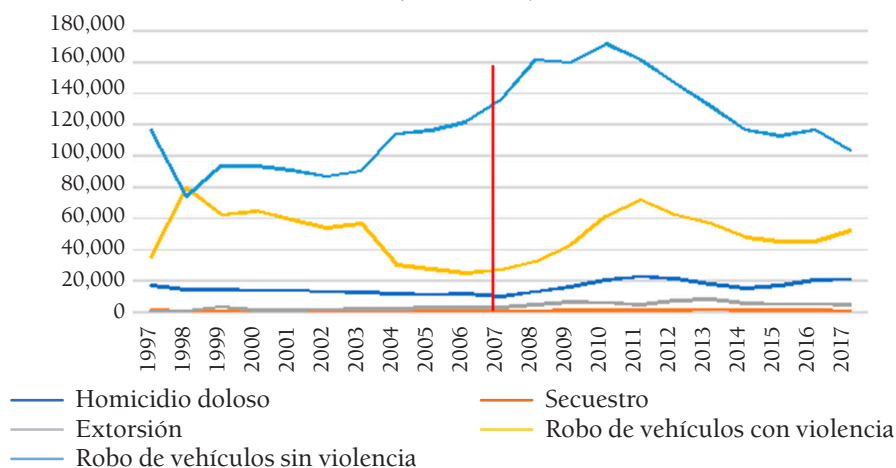
LA GUERRA PERDIDA CONTRA EL NARCOTRÁFICO: HACIA UNA ESTRATEGIA ALTERNATIVA

EMILIO DANIEL CUNJAMA LÓPEZ*

El 2006 se puso en marcha una estrategia de política criminal que fue denominada “Guerra contra el narcotráfico”, cuyo objetivo principal fue desarticular las bandas criminales dedicadas al narcotráfico. Sin embargo, lejos de tener un resultado positivo en la baja de los delitos, se obtuvo el efecto contrario.

A partir del 2007, las cifras delictivas fueron aumentando considerablemente, principalmente en los delitos de alto impacto, como se puede observar en la gráfica 1.

GRÁFICA 1
DELITOS DE ALTO IMPACTO EN MÉXICO
(1997-2017)



FUENTE: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP, 2017).

* Profesor-investigador del Instituto Nacional de Ciencias Penales.

El homicidio doloso pasó de 11,806 en 2016 a 20,878¹ a octubre de 2017, es decir un incremento del 56.5% en uno de los delitos que más impacta a la sociedad en términos de percepción de inseguridad y, por supuesto, por los efectos que genera en los familiares de las víctimas.

En la gráfica 1 se muestran los delitos considerados de mayor impacto, en ella se puede observar que en términos generales el secuestro no ha representado, en primer momento, un delito de ocurrencia importante en términos estadísticos, tampoco se puede observar su cadencia a lo largo del tiempo; sin embargo, si analizamos por separado el secuestro, podemos mirar su comportamiento específico que se traduce en un aumento del 64% de 2007 a octubre de 2017, es decir, un incremento de poco más que el homicidio doloso. Así, el secuestro constituye uno de los delitos que mayor impacto ha tenido en los dos últimos sexenios por su incremento, y con ello en la construcción social de la percepción de inseguridad anclada a la profundidad cualitativa de sus efectos en términos de crueldad.

Por otra parte, los delitos de alto impacto se han vinculado mayoritariamente con la dinámica de la criminalidad organizada, principalmente el homicidio, derivado de las disputas que se han generado por la pugna de territorios y rutas útiles para el funcionamiento de la delincuencia organizada dedicada principalmente al narcotráfico y demás delitos de alto impacto.

En este sentido, de acuerdo con Edgardo Buscaglia, en 2012 el 71.5% de los municipios del país se encontraban bajo el control del crimen organizado (Gómora, 02/01/2012), de este modo mucho se ha discutido el papel estratégico que México ha tenido en la dinámica del tráfico de drogas, al posicionarse geográficamente entre la oferta —naciones del Centro y Sudamérica— (ONUDD, 2012)² y la demanda: Estados Unidos y Canadá (ONUDD, 2012).³

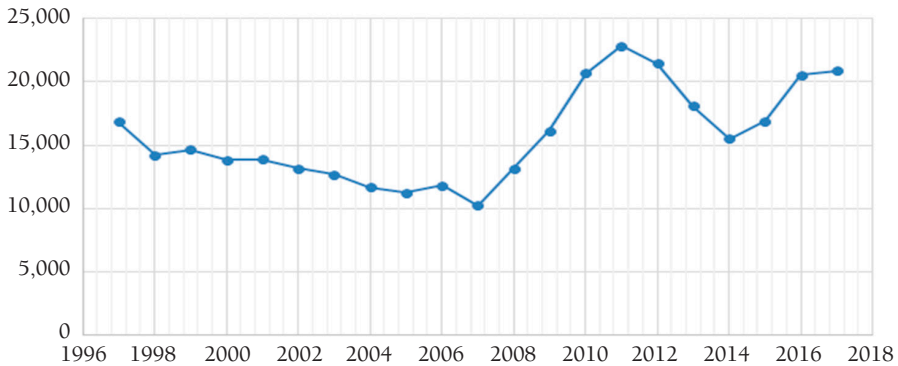
La caracterización de *país de tránsito* que tuvo México se fortaleció cuando los grupos criminales organizados comenzaron a tener grandes transformaciones dentro y fuera de su empresa criminal (Coalición de Derechos

¹ Los datos de 2017 tienen corte hasta el mes de octubre.

² Ecuador, Colombia, México, Estados Unidos y Canadá registran un aumento de más del 10% en incautaciones de heroína y morfina en el periodo 2009-2010. En cocaína, aunque se registra un descenso de la producción, los países más importantes son Bolivia, Colombia y el Perú. Para cannabis, aunque se tiene prevalencia en Europa, África septentrional, Cercano Oriente y Oriente Medio, así como Asia sudoccidental, en años recientes se ha detectado un incremento de incautaciones en América del Sur.

³ Estados Unidos y Canadá están entre los países que mayor porcentaje de población de 15 a 64 años a nivel mundial tienen por consumo de cannabis; el primero y tercero en consumo de estimulantes de tipo anfetamínico; el primero y cuarto en opioides, y el primero y segundo en consumo de cocaína y éxtasis.

GRÁFICA 2
SECUESTRO EN México
(1997-2017)



FUENTE: elaboración propia con datos obtenidos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Humanos contra las Estructuras Clandestinas, 2004:16)⁴ creando con ello, lazos internacionales más profundos y otras dinámicas que hicieron que el homicidio doloso a nivel local se incrementará, algunas de ellas son:

- La expansión de ilícitos para generar nuevos activos dentro de la empresa criminal, como la extorsión, el homicidio doloso, el robo de vehículo, la privación ilegal de la libertad, la trata de personas, entre otros⁵ (Buscaglia, 2010:97).
- La expansión territorial local que pasó de un 34% de municipios controlados en 2001 a un 71.5% en 2012, así como una expansión transnacional (Rodríguez, 2009; Salamanca y Albarrán, 2012; Menéndez, 2008).
- La expansión de acciones de corrupción a todos niveles de la esfera política (Bailey y Godson, 2000).
- La expansión de organizaciones criminales organizadas. Según reportes de la Procuraduría General de la República (PGR), mientras que en 2005-2006 se tenían detectadas 7 principales organizaciones, en di-

⁴ Es interesante ver que en Guatemala la Coalición de Derechos Humanos contra las Estructuras Clandestinas propone una concepción más sociológica que jurídica de la delincuencia organizada, definiéndola como: grupo estructurado de tres o más personas que existe durante cierto tiempo y actúa concertadamente para garantizar la continuidad de la empresa criminal y la creación de capital “limpio” producto de la misma a través del lavado de activos.

⁵ De acuerdo con Edgardo Buscaglia, en la actualidad se pueden identificar 22 tipos de delitos organizados redituables que cometen los grupos criminales mexicanos.

ciembre de 2012 —a la entrada del nuevo gobierno federal— se detectaron entre 60 y 80 cárteles entre medianos y chicos (Méndez, 19/12/2012).

El común denominador de estos cambios en la dinámica criminal fue la *expansión*, tanto cuantitativa como cualitativa, producto al menos de dos acciones muy puntuales: la primera de carácter local, pues refiere a las acciones-reacciones por parte del gobierno mexicano para disminuir el poder de la criminalidad. La segunda de carácter global, relacionada con los procesos de cambio derivados del mercado criminal a nivel internacional.

La dinámica de la delincuencia organizada que, como se ha apuntado anteriormente, es la que ha generado el incremento de la violencia en nuestro país, obedece a las reglas y las normas de los mercados legales, se extiende bajo los principios del más puro sistema económico, de esta forma “[...] la globalización capitalista impulsa los mercados irregulares en los cuales es posible negociar mercancías al margen del control establecido y obtener, asumiendo los riesgos de ello, ganancias extraordinarias [...]” (Lazcano, Carbajal y Caicedo, 2011:4). En este sentido, el narcotráfico tomó —a lo largo de la estrategia de la “Guerra contra el narcotráfico”— un carácter preponderantemente económico y político con implicaciones territoriales que irían estableciendo una geografía de la violencia.

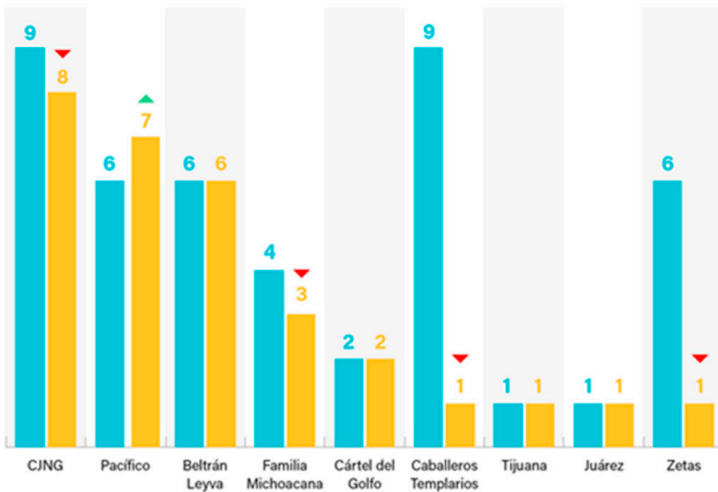
En la gráfica 3 se observa el número de estados en los que se ha identificado la presencia de los principales cárteles de la droga en México de 2014 a 2016.

Ante este escenario, el gobierno federal ha respondido tanto en el sexenio anterior como en el presente, con estrategias reactivas para frenar la escalada, como por ejemplo: *a)* impulsar una reforma constitucional en materia penal en la cual se reformaron diez artículos, con lo cual se apuntaló un cambio estructural en el sistema de justicia penal de nuestro país; *b)* incrementar el presupuesto a las policías y fuerzas armadas;⁶ *c)* impulsar la creación de nuevas leyes, como por ejemplo la ley para prevenir, sancionar y combatir el delito de secuestro; *d)* aumento en el número de las fuerzas policiales, y *e)* creación de la Ley de Seguridad Interior que norma la participación del Ejército en tareas de seguridad pública.

También se generaron algunas acciones de tipo preventivo y otras de atención a víctimas, sin embargo fueron lo suficientemente fortalecidas. Por ejemplo, la creación del Programa Nacional de Prevención Social de la

⁶ En 2007 se llegó a 128 900 millones de gasto global, ¡182% más que en 1997!, Arturo Arango, “El costo del crimen”, revista *Poder y Negocios*, septiembre 2008. Cita extraída de *La ostentosa debilidad de las balas*, Peñaloza, Pedro, México, 2010.

GRÁFICA 3
 NÚMERO DE ESTADOS CON PRESENCIA DE LOS PRINCIPALES CÁRTELES
 (2014-2016)



FUENTE: Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI). Solicitud de Información 1700400000116

www.animalpolitico.com



■ Estados con presencia del cártel en 2014
 ■ Estados con presencia del cártel en 2016

FUENTE: *Animal Político*, julio 2016.

Violencia y la Delincuencia, que se presumía como un cambio en la estrategia de combate a la criminalidad; sin embargo, en 2017 se eliminó el recurso destinado para la implementación del programa y para el 2018 sólo se autorizaron 300 millones de pesos, una cifra marginal en relación con la importancia de la prevención del delito.

Otra de las acciones que se implementaron como parte de la estrategia en materia de seguridad fue la importancia que se les dio a las víctimas respecto a su participación en el proceso penal. Los cambios al artículo 20, fracción C de la Constitución, derivadas de la reforma constitucional en materia penal de junio de 2008, dieron un cambio importante al papel de la víctima en el sistema penal mexicano, pues se le otorgó mayor participación en el proceso penal. Dicha reforma ratificó la obligatoriedad de los encargados de procurar justicia para otorgar la asistencia que necesitan las víctimas y/o ofendidos por el delito, así como atender los diferentes instrumentos internacionales ratificados por México en relación con la víctima.

Por otra parte, la creación de la Procuraduría Social de Atención a Víctimas del Delito (PROVÍCTIMA) —inaugurada por el presidente Felipe Calderón

en octubre de 2011, ahora llamada Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV)—, se propuso como objetivos: 1) asegurar que las víctimas del delito reciban atención médica y psicológica; 2) propiciar que las víctimas tengan asesoría jurídica sin importar que se trate de delitos federales o del fuero común; 3) garantizar que las víctimas reciban los apoyos y subsidios contemplados en el gobierno federal; 4) brindar apoyo en la búsqueda de personas desaparecidas como consecuencia de la actividad delictiva; 5) recopilar y sistematizar información sobre las víctimas del delito y la atención que reciben, y 6) desarrollar e instrumentar programas para la atención de víctimas del delito.

Muchas de estas acciones se consolidaron en, por ejemplo, la Ley General de Atención a Víctimas, protocolos de atención a víctimas y protocolos para la búsqueda de personas desaparecidas o ausentes, entre muchas más acciones.

No obstante, la ola de violencia siguió aumentando frente a las preponderantes medidas reactivas de combate a la criminalidad, que no tuvieron el efecto esperado y en consecuencia las estadísticas delictivas se incrementaron considerablemente. Al mismo, el consecuente miedo al delito se materializó en el incremento de la percepción ciudadana sobre la inseguridad y con ello el descredito de las instituciones de procuración e impartición de justicia aumentó, como lo veremos más adelante.

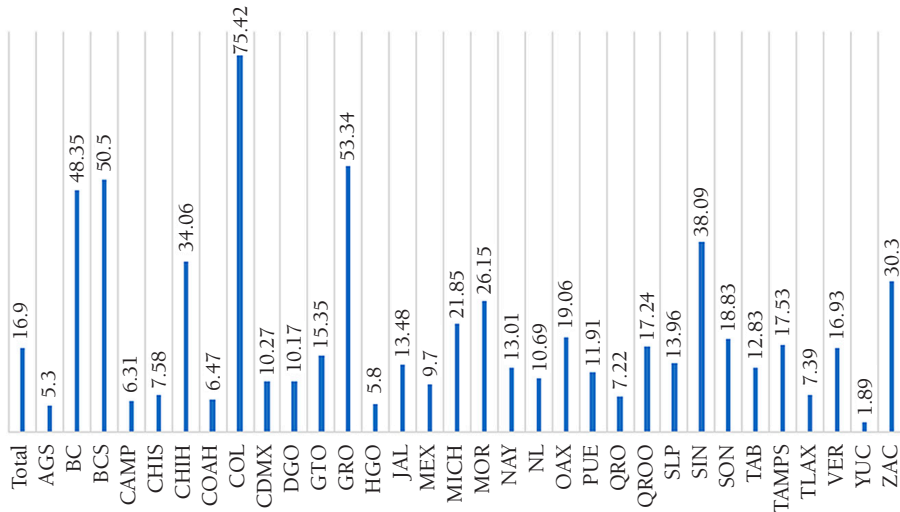
LA VIOLENCIA COMO *CONTINUUM*

Octubre de 2017, según datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), es el mes que ha presentado mayores reportes de homicidios dolosos, ello conlleva que el 2017 se configure como el año más violento de los dos últimos sexenios. El SESNSP reportó cifras hasta el mes de octubre de 2017 de la siguiente manera.

Como se observa son los estados de Colima, Guerrero, Baja California y Baja California Sur los que presentan mayores tasas de homicidios dolosos. En el primero, El Cártel Jalisco Nueva Generación y el del Pacífico se encuentran en batalla por puntos estratégicos para el tráfico de drogas como la marihuana y la cocaína, entre otras. En el segundo se disputan por lo menos cinco agrupaciones del crimen organizado: Cártel de Sinaloa, Jalisco Nueva Generación, La Familia Michoacana, Beltrán Leyva y Los Caballeros Templarios.

Respecto a otros delitos, por ejemplo, el robo en sus diferentes modalidades no ha fluctuado de manera significativa, lo cual supone que la violencia

GRÁFICA 4
TASA DE HOMICIDIO DOLOSO POR CADA 100 MIL HABITANTES
HASTA OCTUBRE 2017



FUENTE: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP, 2017).

se encuentra centrada en la actividad de la delincuencia organizada, misma que no es generalizada.

Este hecho repercute de manera directa en la forma en que las personas viven y experimentan la ciudad, su vida cotidiana, su movilidad, su convivencia familiar, etc. Más por el tratamiento mediático que por la generalización de la violencia a los espacios más íntimos de la vida cotidiana. Esto quiere decir que la forma en la que se trata la nota respecto a la violencia tiene mucho que ver en la construcción de la percepción ciudadana respecto a la violencia y la criminalidad. A pesar de que la violencia se ha incrementado a nivel nacional, ésta no ha sido de manera generalizada, más bien su presencia se encuentra principalmente en aquellos estados en los que tienen una participación importante respecto con las actividades del tráfico de drogas. De esta forma, los estados en los que se ha presentado el alza en homicidios dolosos son en los que se encuentran en conflicto agrupaciones que pertenecen a la delincuencia organizada.

Lo anterior no supone que no deba de alarmar a las autoridades ni mucho menos descuidar las acciones para detener esta ola de violencia, más bien, manejar con cautela la nota respecto a ella. Sobre todo porque el incremento de esta violencia viene acompañado de su acrecentamiento performativo, es decir, la forma en la que es expuesta en los diferentes medios (mutilados, colgados, cercenados, etc.) que, incluso, logra modificar las di-

námicas de la vida cotidiana de las personas por temor de ser víctima del delito.

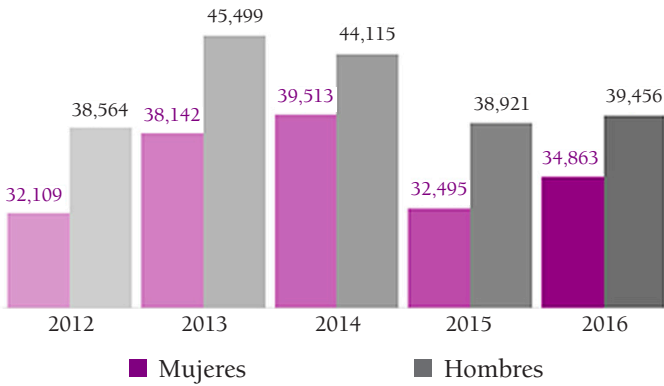
De esta manera, al ser el homicidio un indicador por excelencia para mostrar la violencia en un territorio, su ocurrencia se torna fundamental para entender el incremento de la percepción de inseguridad. Por ejemplo, en 2009 ocurrieron 14.28 homicidios por cada 100 mil habitantes, de ello —según la Encuesta Nacional Sobre Inseguridad (ENSI) del año 2010— el 64.2% de la población afirmó estar inseguro en su entorno más cercano; mientras que para el 2016, el homicidio incrementó a 16.80 por cada 100 mil habitantes, en tanto el 90.7% de las personas dijeron estar inseguros en su entorno más cercano, según cifras de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Inseguridad Pública (ENVIPE) 2017. Estos datos muestran que la percepción de inseguridad avanzó desmedidamente en los últimos años. Más adelante se profundizará en este tema.

Otro punto importante por considerar en lo que respecta a la violencia homicida, es la caracterización que se encuentra respecto a los grupos etarios y de género. Así, se observa que la violencia es esencialmente masculina y se concentra entre las juventudes.

En 2016 las víctimas de homicidio fueron en la gran mayoría hombres con 88% de los casos, también constituyeron la mayoría de los perpetradores, ya que suman 94% de las personas sentenciadas por homicidio, según cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

En la gráfica 5 se observa que, si bien es verdad que la victimización de los hombres es mayor, la victimización de las mujeres está en aumento respecto al año anterior, de igual forma, cada vez es menor la brecha entre los dos géneros, lo que nos lleva a reflexionar el constante incremento de la violencia contra las mujeres; un tema que ha sido tratado de manera unidimensional sin considerar otras variables que nos permitan escapar del monótono argumento de “la violencia por simple hecho de ser mujer”, como la desigualdad o la pobreza en tanto elementos que nos ayudarían a comprender no sólo los hechos de la violencia de género, sino también la forma selectiva en la que opera el sistema de justicia penal y la reparación de los daños. Es decir, no es lo mismo la forma en la que una víctima o un agresor son tratados por el sistema de justicia si alguno de ellos goza de una posición económica privilegiada, de manera que el agresor podrá desde contratar al mejor abogado e incluso corromper a las autoridades necesarias para que su juicio salga; en mismo sentido, una víctima bien podría tener atención médica y psicológica de alto nivel las veces que sea necesaria incluso cambiar de domicilio, etc., mientras que los casos contrarios deberían ser atendidos por el Estado, que hoy muestra sus grandes deficiencias e insuficiencias.

GRÁFICA 5
TASAS DE DELITOS POR SEXO



FUENTE: “Encuesta de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública” (ENVIPE, 2017).

Por otra parte, el 36.1% de las defunciones por homicidio se concentra en la población de 15 a 29 años, mientras que la mitad de los sentenciados por este delito se ubica en el rango de entre 18 y 29 años. Sin considerar la cifra negra y los niveles de impunidad registrados para este delito, con los datos anteriores se infiere que la juventud se encuentra fuertemente involucrada en el drama del homicidio doloso en nuestro país, ya sea como parte de los perpetradores o como víctimas, lo que ha hecho generar la hipótesis de estar frente a un juvenicidio.

LA IMPUNIDAD QUE ALIMENTA LA CRIMINALIDAD

Otro de los puntos importantes que habría que analizar es la impunidad, ya que a través de ella se ha fortalecido la existencia de la criminalidad. De esta manera, según el Índice Global de Impunidad (IGI) 2017, elaborado por la de la Universidad de las Américas Puebla (UdlaP) y el Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia de Puebla (CCSJ), México es el cuarto país con mayor índice de impunidad, lo cual vislumbra la necesidad de transformar las instituciones y sobre todo la clase política mexicana que en mucho contribuyen en su generación, los casos recientes en los cuales se han vinculado a varios exgobernadores con actos de corrupción son prueba de ello. La impunidad resalta cuando se trata de justicia penal, ya que impacta en el incremento de desconfianza y escepticismo del funcionamiento de las instituciones de control social que son en gran parte, instituciones que generan sensaciones de confianza o desconfianza, según la historia de cada una

de ellas, por ejemplo la prisión, que por su tradición es una institución en la que no se confía en el logro de su objetivo: la reinserción social tal y como lo estipula el artículo 18 constitucional, o bien las instituciones ministeriales que son objetadas por los ciudadanos por no cumplir con sus funciones.

En nuestro país sólo se denuncian siete de cada 100 delitos que se cometen, por lo que la cifra negra en México desde 2013 alcanza un porcentaje no menor a 93.6%, de acuerdo con la ENVIPE 2017.⁷ Los motivos por los cuales las personas no denuncian son: por pérdida de tiempo y desconfianza en las autoridades, lo cual presuponen la crisis en términos de confianza que experimenta nuestro país.⁸

Del total de delitos consumados, solamente en 4.4% de los casos se da una sentencia, lo cual agudiza aún más el panorama de impunidad y su relación con la percepción de inseguridad.⁹

La razón de fondo que desincentiva a los ciudadanos a denunciar es que el sistema que debe castigar los delitos tiene profundos problemas estructurales y funcionales en las instancias de seguridad, justicia y derechos humanos, lo cual repercute de manera significativa en el imaginario de las personas alimentando el sentimiento de inconformidad ante la impartición de justicia.

En lo que corresponde a los estados de México que cuentan con mayor índice de impunidad se encuentran los siguientes: Quintana Roo, Estado de México y Baja California, configurándolos como los estados más impunes de México.

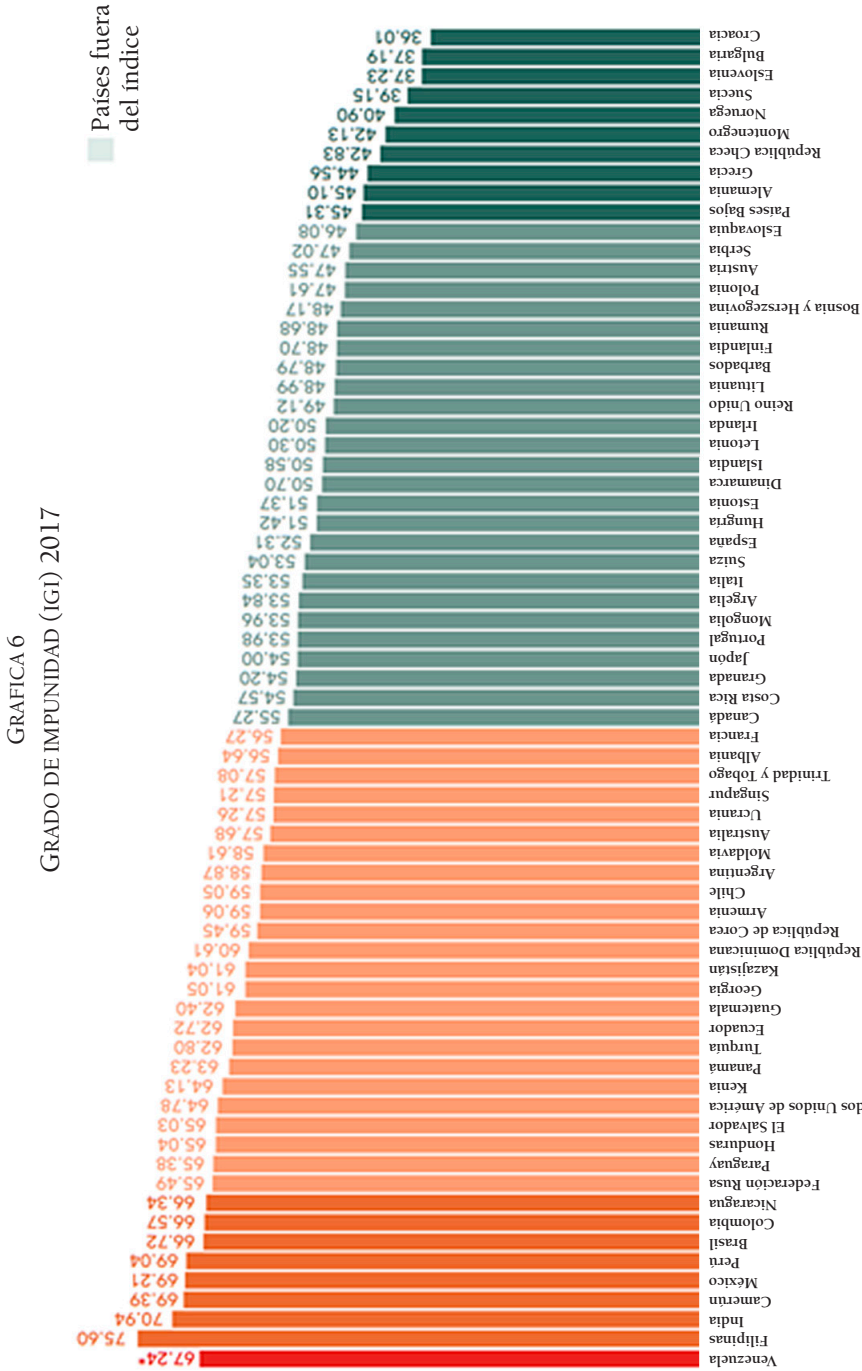
PERCEPCIÓN DEL DELITO

La cifra negra en nuestro país es muy alta. Según la “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción Sobre Seguridad Pública” (ENVIPE 2017), el 93.6% de los delitos ocurridos no se denuncian, como ya se expuso anteriormente, de manera principal por razones atribuibles a la autoridad, por ejemplo, que los ciudadanos consideran que ir a denunciar es una pérdida de tiempo. Del 7% de los denunciados en el 49% no se resolvió la denuncia. Lo

⁷ INEGI, “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción Sobre Seguridad”, México, INEGI, 2017, disponible en <<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envi-pe/2017/>>.

⁸ Leclercq, Jos Antonio y Rodríguez Gerardo (coord.), Universidad de las Américas Puebla (UdlaP) y Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia de Puebla, México, 2016.

⁹ *Ibid.*



FUENTE: Universidad de las Américas Puebla (UdlaP) y Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia de Puebla, 2017.

GRÁFICA 6.1
NIVELES DE IMPUNIDAD



FUENTE: Universidad de las Américas Puebla (UdlaP) y Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia de Puebla, 2016.

que implica es que el problema de la violencia y la criminalidad es mucho mayor de lo que conocemos oficialmente, y que las estrategias que se han implementado para su combate no han sido suficientes.

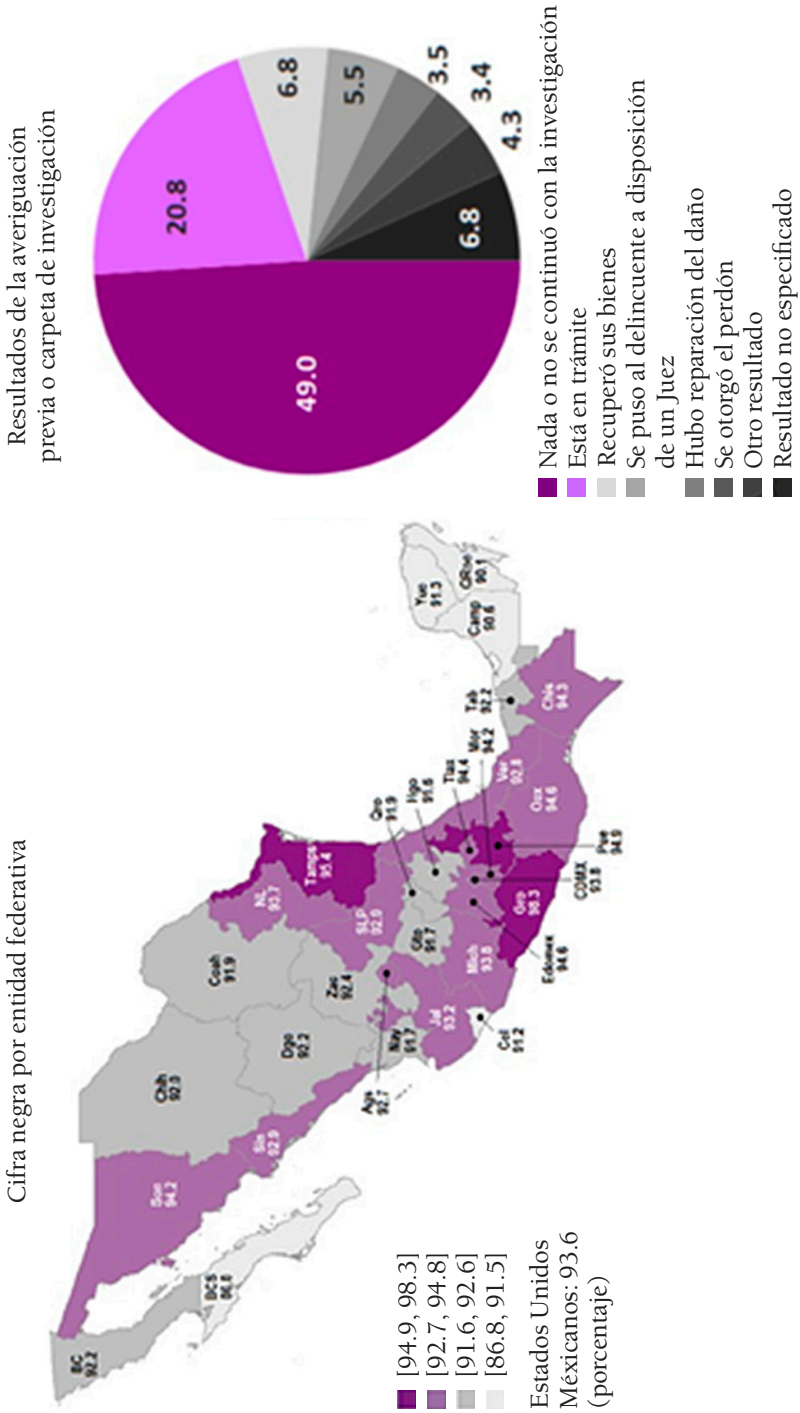
Además de la gran cifra negra, otro dato cobra relevancia para el entendimiento de la situación en términos de seguridad que atraviesa nuestro país. Se trata de los niveles de impunidad de los delitos ocurridos, pues además de que sólo se denuncia el 7% de los delitos ocurridos, son pocos los delitos que llegan ante un juez, sin que ello determine que la conducta sea castigada.

Según datos de la ENVIPE 2011, sólo el .069% de los delitos declarados llegan ante un juez, este dato se constituye como un indicador que nos permite inferir la ineficiencia que existe en las instituciones de procuración de justicia, pues no sólo se denuncian pocos delitos, sino de ese micro mundo son ínfimos los delitos que llegan a un juzgado.

En lo que respecta a la presencia de los delitos en el territorio mexicano podemos observar que de acuerdo con la ENVIPE 2017, es la extorsión la que mantiene mayor ocurrencia en casi todos los estados de la República, tal y como se muestra en el mapa 1.

No obstante a ello, existen dos formas de mirar la violencia en nuestro país: por un lado, una visión respecto a los delitos ocurridos en términos de los datos registrados oficialmente a través de averiguaciones previas, sentencias, etc., es decir, a través de una importancia cuantitativa y oficial. Y por el otro, tenemos una visión cualitativa y ciudadana en término de la sensación de temor de las personas, es decir, de la percepción de inseguridad que ha generado de manera individual y colectiva.

FIGURA I
CIFRA NEGRA POR ENTIDAD FEDERATIVA



FUENTE: "Encuesta de Victimización y Percepción Sobre Seguridad Pública" (ENVIPE, 2017).

FIGURA 2
DELITOS DECLARADOS, PROCURACIÓN DE JUSTICIA E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO (2011)



FUENTE: “Encuesta de Victimización y Percepción Sobre Seguridad Pública” (ENVIPE, 2011), INEGI.

MAPA 1
EL DELITO MÁS FRECUENTE POR ENTIDAD FEDERATIVA EN 2016



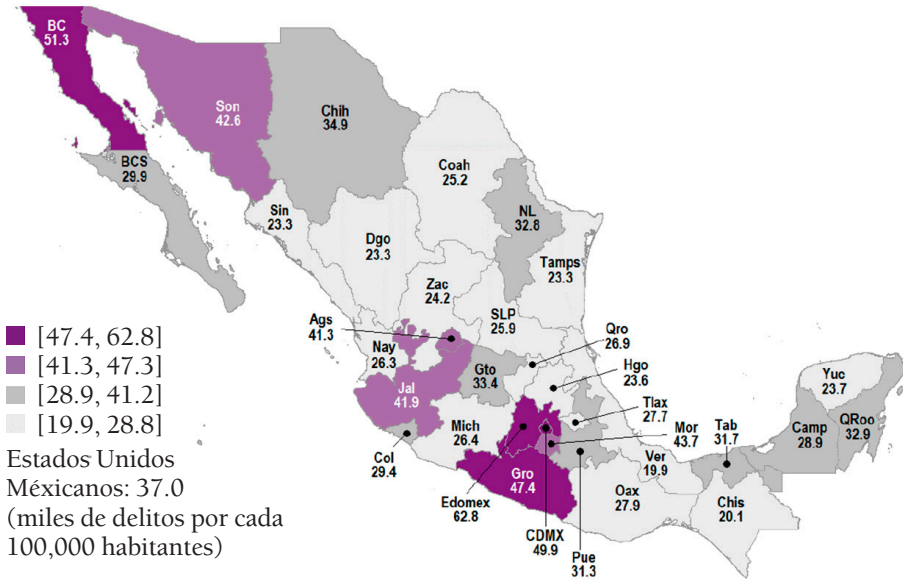
FUENTE: “Encuesta de Victimización y Percepción Sobre Seguridad Pública” (ENVIPE ,2017).

Los datos expuestos en la ENVIPE 2017 nos muestran que las tasas de delitos por cada cien mil habitantes se concentran mayoritariamente en ocho estados, a saber: Guerrero, Sonora, Baja California, Estado de México, Morelos, Ciudad de México, Jalisco y Aguascalientes.

El mapa 2 nos muestra que la violencia no se encuentra generalizada en el país, sino concentrada en los estados anteriormente mencionados, que

MAPA 2

TASA DE INCIDENCIA DELICTIVA POR ENTIDAD FEDERATIVA 2016



FUENTE: “Encuesta de Victimización y Percepción Sobre Seguridad Pública” (ENVIPE, 2017).

además comparten problemáticas como por ejemplo la participación que se tiene con actividades de narcotráfico.

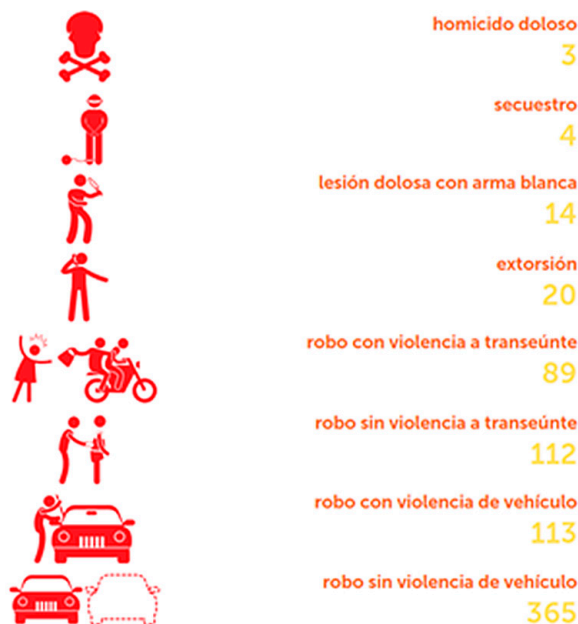
De este modo se observa que la construcción de la percepción del delito se construye por lo menos bajo las dos variables que he comentado. Cabe destacar que la percepción del delito desmantela la cohesión social, en términos de un debilitamiento de la confianza social y la opinión de que las instituciones no están generando el trabajo que les compete para la impartición de justicia y el establecimiento del principio básico de cualquier Estado social, democrático y de derecho, el de proveer de seguridad a los ciudadanos.

La percepción del delito se encuentra distante a la realidad de la seguridad, pues ella actúa conforme a la presencia mediática y de la experiencia de los delitos de alto impacto como, por ejemplo, el secuestro. Pues en él se aloja un gran temor por las implicaciones que éste conlleva.

Un estudio reciente creado por el CIDAC, ha demostrado la forma en la que los delitos de alto impacto movilizan la percepción de inseguridad. En el estudio se observa que para el incremento del 1% de la percepción de inseguridad basta con la comisión de cuatro secuestros por cada 100 mil habitantes, mientras que para elevar ese mismo 1% se necesita la comisión de 365 robos sin violencia de vehículos. Esto nos indica que la presencia de los

delitos no se manifiesta de igual manera en la percepción de inseguridad y que muchas veces no se encuentra relacionada con la comisión real de los delitos, por ejemplo, en el caso anterior podemos observar que en el año 2016 se registraron 1,130 secuestros a nivel nacional, mientras que para el robo de vehículo se registraron 116,546, lo que implica que las personas tienen la misma posibilidad de ser víctima de cualquiera de estos delitos; sin embargo, es mucho más probable que sean víctimas del robo de vehículo sin violencia y no de secuestro, aunque la percepción sea al revés.

FIGURA 3
INCREMENTO DEL DELITO POR CADA 100 MIL HABITANTES
PARA ELEVAR LA PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD EN MÉXICO EN 1%



FUENTE: CIDAC, 8 delitos primero, índice delictivo CIDAC, México, 2015.

VIOLENCIA PERFORMATIVA Y PÁNICOS MORALES

Raúl Zaffaroni y Stanley Cohen (2002) han utilizado el concepto de *pánico moral* para describir un suceso efecto de la percepción de la inseguridad, pero que tiene la capacidad de orientar y reorientar la política criminal, no necesariamente a los problemas que están vinculados de manera directa a la vida cotidiana de la ciudadanía, sino una política pública anclada a la percepción del delito y la urgencia mediática. Una vez más el ejemplo es el se-

cuestro, que al crearse una percepción generalizada del impacto y la posibilidad de ser secuestrados (democratización del secuestro), la ciudadanía proclamaba una política criminal más dura, que terminó en una ley especial con una penalidad de hasta 150 años y propuestas de implementar la pena de muerte que, siendo imposibilitada la propuesta por la Constitución, funcionó políticamente, pues una ciudadanía gobernada por el miedo y la ignorancia simpatizaba con la propuesta.

El *pánico moral* desvía la mirada de la ciudadanía a los delitos de mayor impacto mediático y deja en el ocultamiento acciones que generan un daño mayor en términos de la expansión que podrían tener sus efectos perniciosos. Por ejemplo, las políticas estructurales como la nueva Ley Laboral que va encaminada por lo menos a una flexibilización y precarización de las condiciones laborales bajo un modelo McDonald's. Los trabajadores se someten a una jornada flexible, en dependencia de las necesidades de la empresa, los horarios se parten a horarios con mayor demanda de la empresa con la finalidad de no contratar más personal y aprovechar el que ya se tiene (dos horas en la mañana, dos en la tarde y dos en la noche), de esta manera, el modelo flexible explota de manera doble al trabajador: por un lado bajo los horarios flexibles que le impide tener otras actividades, y en el aprovechamiento de los horarios en los cuales trabaja, es decir, en una jornada laboral optimizada al servicio de la producción empresarial.

A estas actividades Michel Foucault (2002) las llamaba *ilegalismos*, un término que utilizó para escapar del concepto *delito* y de la lógica jurídica que concentra a las acciones perjudiciales en los tipos penales sin contemplar aquellas otras que, incluso, generan un daño socialmente mayor.

El *pánico moral* empuja la mirada hacia aquellas actividades delictivas altamente mediatizadas, por ejemplo, un asesino múltiple, un violador serial, acciones de la delincuencia organizada, etcétera.

La violencia performativa (generadora de pánicos morales) resalta la actividad de los grupos criminales que hacen uso de la violencia extrema, en tanto ésta se muestra como un producto deseable y atractivo, apostado en despertar la emoción consumista, como lo apuntaba Bauman en su aportación del “fetiche de la subjetivización”. En este sentido, la violencia/destrucción difundida en la era digital y consumida masivamente “sería la aspiración por escapar a lo social” (Martucelli, 2001:441). De reafirmar el yo ante las imposiciones de lo social (desubjetivización), ahora social-virtual (Gil, 2010).

En este sentido, los videos de *narcotortura* —impregnados de una violencia hiperreal destinada a desidentificar al otro, sea decapitando, desollando o descuartizando— se presentan como un bien de consumo, generado por una empresa criminal que obedece a modelos de producción, es decir,

la forma que adquirió la criminalidad organizada como un corporativo transnacional que obedece a los cambios en los modos de producción capitalista.

De acuerdo con Johansson, Karlsson y Stough (2000), algunas de las características más sobresalientes del modelo posfordista de la empresa respecto al modelo fordista son:¹⁰

- *Forma de organización*: horizontal, con un ámbito de competencia no sólo nacional sino a nivel global, con mercados inestables, así como con una competencia y una movilidad geográfica alta.
- *Mano de obra y características de la fuerza de trabajo*: relaciones laborales de colaboración, con un perfil no especializado, sino con un aprendizaje continuo.
- *Característica de la producción*: ya no es tanto de recursos materiales, sino de la información y el conocimiento de los recursos. Existen alianzas y colaboraciones en relación con otras empresas, y se pasa de la mecanización a la digitalización.
- *Características de la infraestructura*: utilización de las técnicas de información, así como de los flujos organizacionales en red.

Como observamos, las “nuevas empresas” dependientes de este nuevo mercado global, digital y flexible, han dejado detrás a esos consorcios piramidales, rígidos y torpes para convertirse en empresas con alta competitividad, sin límites espaciales ni temporales, y con una formación altamente compleja debido a su flexibilización y mutación a un sistema de redes.

Los grupos criminales en México también han dejado de ser estructuras verticales para convertirse en estructuras moleculares, tipo franquicias, formados en una compleja red;¹¹ han dejado lo local para insertarse en el nuevo mercado global;¹² se han dado colaboraciones y alianzas estratégicas

¹⁰ Johansson, Börje *et al.* (eds.), “Theories of endogenous regional growth, lessons for regional policies”, Spinger, USA, 2000, en Rózga Luter, Ryszard y Renata Julliana Ruiz Gutiérrez, *Nuevas tendencias económicas y territoriales del desarrollo industrial en la zona poniente del Estado de México*, Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), México, 2005, p. 39.

¹¹ Un ejemplo de una estructura horizontal y celular son el cártel de los Zetas —antes grupo armado del Cártel del Golfo. De acuerdo con Manwaring, este grupo mantiene una estructura multicapas y en red a través de círculos concéntricos horizontales. G. Manwaring, Max, “A new dynamic in the western hemisphere security environment: The Mexican zetas and other private armies”, Strategic Studies Institute, U.S, 2009, pp. 19-22.

¹² De acuerdo con Buscaglia, con la firma de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional en el año 2000, los países firmantes reconocieron que a principios de este siglo la actuación de los grupos del crimen organizado en su mayoría poseen, a través del lado oscuro de una globalización creciente, una dimensión internacional que les ha generado ganancias exponenciales, en Buscaglia, Eduardo, *Vacios de poder en México. Cómo combatir la delin-*

entre distintos cárteles como forma de obtener mayor poder frente a organizaciones rivales;¹³ finalmente se ha acrecentado la utilización de la información y la comunicación como herramientas de trabajo (medios impresos y medios electrónicos), a través de los cuales los grupos criminales envían mensajes como símbolos de poder.¹⁴

El objetivo, en consecuencia, es la lucha por el poder. Por el control del ciclo capitalista (producción, circulación, intercambio y consumo), de la violencia de los tráfico (drogas, armas, personas, órganos, bienes culturales y recursos naturales).

Así pues, desde que los grupos criminales organizados entraron al mundo de las tecnologías de la información y la comunicación, se instauraron nuevas formas performativas de la violencia y de mostrar el sufrimiento como amenaza. A partir de entonces, se han atestiguado las múltiples maneras de exponer la violencia en redes sociales: decapitado, desollado, descuartizado, encobijado, colgado, calcinado, degollado, entambado, encajuelado, pozoleado, entre otros. La muerte a la carta en la sociedad del consumo digital.

ciencia organizada, DEBATE, México, 2013, p. 210. Vid. Rodríguez, Cynthia, *Contacto en Italia. El pacto entre los zetas y la 'ndrangheta*, DEBATE, México, 2009. Vid. Castillo, Gustavo y Jesús Aranda, "El cártel de Sinaloa tiene presencia en tres continentes", *La Jornada*, México, 23 de febrero de 2014, p. 6, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2014/02/23/politica/006n3pol>>.

¹³ Es conocida la alianza contra los zetas, misma que comprendió la colaboración entre los cárteles de Sinaloa, del Golfo y de la Familia Michoacana en 2010. De acuerdo con la Agencia Antidrogas de los Estados Unidos (DEA, en inglés), luego de la muerte de Ezequiel Cárdenas Guillen durante un operativo en 2010, los tres cárteles decidieron unirse para atacar al grupo de los Zetas. Otro ejemplo, según información federal, desde mediados de 2007, es la alianza entre Arturo Beltrán (miembro de los hermanos Beltrán Leyva) y los Zetas. De forma inversa, también es sabido el rompimiento de la alianza entre los cárteles de Juárez y Sinaloa, que implicó que en tiempo reciente Juárez se convirtiera en una zona violenta. "Atrás —dirá Ravelo— parecen haber quedado las viejas reglas del narcotráfico cuando se presentaban pugnas entre capos y cárteles. Hoy la dinámica narcoempresarial de los cárteles resulta impresionante: las alianzas no duran mucho, si acaso unos cuantos días o el tiempo que lleva recibir o cruzar un cargamento, después de lo cual cada grupo regresa a sus posiciones de combate [...]" en Ravelo, Ricardo, *El narcotráfico en México. Historia e historias de una guerra*, Grijalbo, México, 2011, p. 73.

¹⁴ Con relación a ello, el 24 de marzo de 2011 más de treinta medios de comunicación firmaron el Acuerdo para la Cobertura Informativa de la Violencia del Crimen Organizado. Entre sus objetivos, el Acuerdo estableció mecanismos que impidieran que los medios se convirtieran en instrumentos involuntarios del crimen organizado. Desde entonces, se creó el Observatorio de los Procesos de Comunicación Pública de la Violencia (ACIV), el cual ha venido emitiendo informes cada cierto periodo. En su primer informe, se decía que los medios deben evitar difundir imágenes y símbolos utilizados por la delincuencia organizada para transmitir sus mensajes, o difundir el miedo, tales como fotografías de cuerpos desmembrados, con personas decapitadas o cuerpos con señales de tortura. Asimismo, que debían evitar utilizar el léxico o jerga empleado por los delincuentes, tales como "levantón", "plaza", "sicario", "narcofosa", "narcomanta" (en general, prefijos "narco").

La nota roja, antes en apartados solitarios y especializados, hoy colma gran parte de los contenidos temáticos de diarios, revistas y noticieros, por no decir que encabezan periódicos y portadas de revistas, así como programas de televisión y películas cinematográficas. Lejos de responder a la preocupación y ocupación reflexiva y crítica de estas cuestiones criminales, su auge responde a los dictados de la economía y la “barbarie estética”.¹⁵

Así, la participación de la violencia generada por las organizaciones criminales ha creado un mercado de consumo de violencia que potencia los pánicos morales y orienta la dirección de una política criminal reactiva que justifica su existencia a través de la sensación de miedo que se ha construido en la población derivado de la exposición de una violencia performativa, sin que ello haya demostrado resultados en términos de reducción de la violencia y la criminalidad.

ESTRATEGIA DE POLÍTICA CRIMINAL ALTERNATIVA

Bajo la vieja concepción impulsada principalmente por el jurista alemán Franz von Liszt (1851-1919), la política criminal se entendió como las acciones encaminadas por el Estado con la finalidad de controlar el delito, en estas acciones vislumbró, principalmente, las formas jurídico-penales para su combate, sin atender problemas estructurales tales como la marginalidad, la exclusión y la desigualdad por mencionar algunas. De esta manera la práctica en política criminal se ha encaminado en privilegiar estrategias de reacción y no de prevención. No obstante, es necesario abordar el tema de la política criminal desde una perspectiva más amplia, en la cual se discutan los elementos estructurales que están alrededor de ella.

Bajo la concepción clásica de la política criminal sólo se atiende al delito, concepto reducido a la violación de la norma jurídico-penal, y no así a las violencias sociales que representan un lastre para toda sociedad. Al mismo tiempo estas reflexiones nos obligan a pensar sobre el tema de seguridad, puesto que se asume que la política criminal se encuentra dirigida a mantener la *seguridad* de los ciudadanos, concepto homologado, de forma ordinaria, con el de *orden social*, representado en la obediencia de la norma-jurídico penal, es decir, la administración del delito. De esta manera el mantenimiento del *orden social* implica mantener un control social sin importar la creación de medidas o regímenes de excepción que puedan atentar al respeto

¹⁵ Para Lipovetsky, nuestra época es testigo de una inundación de imágenes vulgares y pornográficas, así como de actos colectivos y actuaciones que llevan el haz lo que te plazca a su culminación, en Lipovetsky, Gilles, *La felicidad paradójica. Ensayo sobre la sociedad de hiperconsumo*, Anagrama, Barcelona, 2007, p. 341.

de los derechos humanos, como lo puede ser la militarización de la seguridad o la instauración de un *derecho penal del enemigo*.

Por otra parte, la *seguridad* no sólo contempla la administración del delito sino también otras necesidades, sin las cuales la convivencia en sociedad se hace imposible, por ejemplo, la seguridad de empleo, de vivienda, de sustento, etc. De este modo, una política criminal no sólo debería velar por la administración del delito, sino también de otras necesidades de convivencia social que mengüen las desigualdades sociales, pues en ellas se encuentra el principal germen de la criminalidad y las violencias. Es así que

[...] un concepto verdaderamente amplio y comprensivo de seguridad de los habitantes tiene que comprender no solamente la tranquilidad de no ser víctima de hechos delictivos sino, también, la de vivir en un Estado constitucional de Derecho y la de participar de los beneficios del desarrollo en materia de salud, educación, vivienda, ocio y todos los ámbitos del *bienestar social* (Brotat I Jubert, 2010).

De esta manera una política criminal no sólo deberá de reaccionar frente a los delitos que se cometieron, deberá atender los que se cometerán, es decir, mirar la prevención y no sólo la reacción.

En nuestro país la política criminal ha privilegiado la reacción frente a la prevención, las acciones más notables frente a la seguridad han sido guiadas por políticas represivas, pues si bien es cierto en tiempos recientes se han creado políticas nacionales de prevención del delito como el Programa Nacional de Prevención de la Violencia y la Delincuencia, en la práctica las mayores acciones se han destinado a la represión de las conductas delictivas, esto se puede observar en el nulo presupuesto que designó a la prevención del delito en el año 2017 y el limitado para el 2018.¹⁶ Si bien la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Salud, tienen como encomienda fortalecer sus programas de atención de la ciudadanía, su presupuesto es limitado en comparación con el otorgado a las fuerzas armadas, principalmente la SEDENA y la MARINA, es así como las políticas encaminadas a incrementar el bienestar social (seguridad) sólo quedan en discursos políticos, pues una política pública sin presupuesto se encuentra destinada al fracaso.¹⁷

Como apunta Irvin Waller en su libro *Menos represión más seguridad* (2007), numerosas investigaciones han demostrado que el exclusivo fortalecimiento de la policía y las prisiones no ha sido una política criminoló-

¹⁶ Vid., <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/infografia_ppef2018>.

¹⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, proyecto de presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2018, México, 2017.

gica eficaz, en cambio las políticas públicas encaminadas a elevar el nivel económico, educativo y social de una población son factores que reducen el riesgo para que los jóvenes no se vinculen a la violencia y la criminalidad.

El conflicto social de las violencias y la criminalidad es un problema estructural de justicia social caracterizado por grandes índices de desigualdad social, falta de acceso a los derechos básicos, falta de empleo, exclusión, etc. Una política criminal alternativa debe mirar estos factores y apuntalar acciones preventivas que en un mediano y largo plazo disminuyan la violencia y la criminalidad, que impacte en la percepción del delito y en la impunidad. No obstante, reconocemos la complejidad que conlleva el atender los problemas estructurales anteriormente señalados, por ello, se insta a implementar acciones inmediatas que atiendan la urgencia en las violencias y los delitos, vinculadas siempre a políticas estructurales para generar un cambio en términos de una política de justicia social.

Una política criminal alternativa que atienda los problemas estructurales y que no mire en la criminalidad sólo un problema de violación de normas, sino que complejice las prácticas violentas detectando los elementos que se encuentran presentes en su origen. Que atienda la urgencia sin descuidar la emergencia que implican las condiciones estructurales en la aparición de los fenómenos de transgresión. Una política criminal deberá de atender tres niveles de acción: el preventivo, el reactivo y el de reincorporación.

Para el establecimiento de una política criminal de tres vías que atienda las violencias y los delitos, es necesario generar una ruptura con la política criminal tradicional, es decir, de la política criminal monopolizada por el discurso jurídico penal, que intenta establecer cada vez más nuevos tipos penales e incremento de las penalidades haciendo uso de un verdadero populismo punitivo que, como se comentó anteriormente, sólo ha llevado al incremento de la criminalidad.¹⁸ Ya que a lo largo de la historia de nuestro país, las medidas que se han implementado a través de la óptica punitiva han fracasado. Como ejemplo de ello podemos observar las cifras de los delitos de alto impacto como son: el secuestro, la extorsión, el homicidio doloso y el robo de vehículos con violencia, mismos que se han incrementado en los últimos años de manera vertiginosa.¹⁹

Una política criminal, exclusivamente punitiva, la podemos observar en la creación de La Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Mate-

¹⁸ Por ejemplo, se puede observar el incremento de los índices delictivos vinculados a los delitos de alto impacto con la puesta en marcha de políticas reactivas más fortalecidas que se han llevado a cabo en los últimos dos sexenios.

¹⁹ *Vid.*, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Incidencia delictiva*, disponible en <<http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-actual.php>>.

ria de Secuestro en 2010, una medida jurídica para abatir el flagelo que implementó una de las penalidades más altas de nuestro país, no obstante, el delito de secuestro no ha mostrado su decremento, por lo contrario se ha incrementado, como se apuntó anteriormente.²⁰

Los principios que rigen este modelo tridimensional son cinco, a saber:

- *Integralidad.* Se debe de concebir a la cuestión criminal como un problema precisamente integral, en el cual los diferentes actores (sociedad y gobierno) deberán estar vinculados. Es importante que los actores ciudadanos tengan la batuta en el diseño e implementación de la política criminal, tratando de descentralizar la política y convirtiéndola en una verdadera política pública, ya no en política de gobierno. Asimismo, la integralidad también deberá implicar horizontalidad en la toma de decisiones.
- *Transdisciplinarietà.* Aunque este es un elemento muy importante, ha sido poco abordado e implementado en México, tal vez por su nivel de complejidad, porque precisamente hacia allá nos lleva, hacia mirar la cuestión social, hacia mirar la realidad social, la cuestión criminal como una complejidad, como una realidad social de diferentes variables que necesita entonces aproximarse no sólo desde un campo de conocimiento, sino a través de diferentes saberes como el sociológico, el criminológico, pero también el artístico o el periodístico serio de investigación, es decir, echar mano de los conocimientos científicos pero también de los que no lo son y con ello, comprender la cuestión criminal y su tratamiento.
- Considerar el estudio de los *niveles de realidad criminal* entre lo micro y lo macro. De este modo, las políticas micro deberán de anclarse a políticas estructurales de nivel macro. Este punto es muy importante ya que las acciones micro, dirigidas a un grupo específico en una localidad, no quede en simples eventos aislados, desvinculados de la política nacional, se trata entonces, de vincular las acciones específicas con las grandes políticas estructurales. En este sentido, se deberá examinar el presupuesto asignado para fortalecer las actividades culturales y deportivas de nuestros jóvenes que, como se apuntó anteriormente, es el grupo etario que se encuentra vinculados con mayor fuerza a los procesos de victimización, pero también de ejecución de la violencia, cuánto presupuesto está destinado a la educación, al desarrollo social y cuánto presupuesto está destinado para las fuerzas armadas. Tenemos que anclar las políticas criminales micro con las políticas naciona-

²⁰ Vid., *ibid.*

les de educación, salud, cultura, desarrollo social, economía, entre otras, para que se genere una estructura diferente de política criminal, vinculando lo micro con lo macro.

- *La interinstitucionalidad.* Los tres órdenes de gobierno deberán de estar vinculados para que las estrategias realizadas en los municipios, en los estados y la federación se coordinen. De esta manera, por ejemplo, la transferencia de datos, elemento indispensable para la creación de diagnósticos, sea eficaz y no se establezcan políticas criminales a ciegas en las localidades. Se trata de coordinar y unificar esfuerzos, dirigir las políticas existentes hacia un mismo objetivo.
- *Subvertir la política criminal.* Estructurar la política pública de abajo hacia arriba, y no impuesta desde la parte gubernamental, sino al revés, la ciudadanía debe de participar en las propuestas de políticas públicas.

De esta forma, la transversalidad de estos cinco principios deberá regir la estructura de la política tridimensional, la cual apunta a la atención de tres momentos de la cuestión criminal: la prevención, es decir, atender las violencias y los delitos antes de que aparezcan; el segundo, cuando las violencias y los delitos han ocurrido y deben de ser atendido por las instituciones de seguridad y justicia; y el tercero, cuando las violencias y los delitos han ocurrido, es decir, una prevención de la reincidencia.

La prevención es el elemento primordial para la atención de la violencia y criminalidad en México, en el que debe descansar la gran fuerza del modelo de política criminal de tres vías.

Por ello, es necesario resaltar que la prevención es de gran importancia para el tratamiento de la violencia y criminalidad, ya que apunta al futuro, es decir, una medida que reconstruirá a mediano y largo plazo la confianza en las instituciones y disminuiría los factores de riesgos que hacen que las personas se vinculen a la violencia y la criminalidad. Sin duda, estos cambios sociales no son de corto plazo, por lo cual no se construye de la noche a la mañana. La prevención de las violencias y los delitos, por tanto, implica apuntar a la justicia social y no a mantener el orden desarticulando momentáneamente a la muchedumbre.

El control total de la criminalidad y la violencia es inevitable, esta vía, la coercitiva, está enfocada para atenderlos *in situ* en momento de su aparición. La presencia del conflicto ha acompañado al hombre a lo largo de su historia, imaginar su erradicación constituiría una utopía; sería anclarse —como apunta Michel Maffesoli (2009)— a una ideología de asepsia social propia del siglo XX. El reconocimiento del conflicto y de su existencia

contingente, hace indispensable los elementos coercitivos de la política criminal.

No obstante, a la urgencia de la prevención social, no podemos dejar de lado la tercera vía, la prevención de la reincidencia, la cual implica generar otras condiciones para que en un territorio dado no vuelva ocurrir el linchamiento. Esto conlleva profundos cambios sociales en la comunidad y sus integrantes en términos materiales, es decir, la experiencia inmediata respecto a la seguridad, pero también los simbólicos, en términos de la transformación mediata en la manera en la que se crea la percepción de inseguridad. La impunidad actúa en los dos niveles, el material y el simbólico, ya que a través de la experiencia inmediata y/o mediata se alimenta el sentimiento moral de indignación, por ejemplo, cuando no se ha hecho justicia en alguna vivencia victimizante o bien, a través de la exposición de experiencias cercanas o de los medios.

Generar una propuesta de política criminal para el tratamiento de la violencia y la criminalidad no es sencillo, sobre todo porque sus orígenes se encuentran en variables complejas que para su transformación se exigen procesos de cambios estructurales y paulatinos. Por ello, es necesario construir una política pública integral que atienda las diferentes lógicas del fenómeno, apuntando a una estrategia tripartita como se ha descrito a lo largo del capítulo.

BIBLIOGRAFÍA

- Baudrillard, Jean (2017), *Sociedad de consumo*, España, Siglo XXI.
- Buscaglia, Eduardo (2013), *Vacíos de poder en México. Cómo combatir la delincuencia organizada*, México, DEBATE.
- Cámara de Comercio de Bogotá, “Perspectivas y enfoques sobre percepción de seguridad”, Bogotá, Cámara de Comercio, s/d.
- Castillo, Gustavo y Jesús Aranda (2014), “El cártel de Sinaloa tiene presencia en tres continentes”, en *La Jornada*, México, 23 de febrero de 2014.
- CIDE (2009), Tercera encuesta sobre Delincuencia, Marginalidad y Desempeño Institucional, CIDE.
- Cisneros José Luis y E. Daniel Cunjama (2009), “El juego de la recta numérica en mito de vivir en una ciudad menos violenta, a cinco años de tolerancia cero”, En *Revista Encuentros Latinoamericanos*, Montevideo, año III, núm. 9, diciembre.
- Cohen, Stanley (2002), *Demonios populares y pánicos morales. Desviación y reacción entre medios, política e instituciones*, Argentina, Gedisa.

- De la Torre, Verónica y Alberto Martín Álvarez (2011), “Violencia, Estado de derecho y políticas punitivas en América Central”, en *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 19, núm. 37.
- Foucault, Michel (2002), *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*, Argentina, Siglo XXI.
- G. Manwaring, Max (2009), *A new dynamic in the western hemisphere security environment, The Mexican zetas and other private armies*, Strategic Studies Institute, U.S.
- Gil Juárez, Adriana *et al.* (2010), “Consumo de TIC y subjetividades emergentes, ¿problemas nuevos?”, en *Intervención Psicosocial*, vol. 19, núm. 1, Madrid, marzo.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo (2009), “Narcotráfico, S.A”, en *Revista Nexos*, núm. 12885, México, 1 de enero.
- I Jubert, Ricard, *Un concepto de seguridad ciudadana*, s/d.
- Instituto Ciudadano de Estudios Sobre Inseguridad (2009), “Encuesta Nacional Sobre Inseguridad 6”, disponible en <<http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ENSI-6.pdf>>.
- Larrauri, Elena (2006), “Populismo punitivo y como resistirlo”, en *Jueces para la democracia*, núm. 55, México.
- Le Bon, Gustave (2004), *Psicología de las masas*, Morata, México.
- Leclercq, Jos Antonio y Gerardo Rodríguez (coords.) (2016), *Índice Global de impunidad*, México, Universidad de las Américas Puebla (UdlaP) y Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia de Puebla.
- Leclercq, Jos Antonio y Gerardo Rodríguez (coords.) (2017), *Índice Global de impunidad*, Universidad de las Américas Puebla (UdlaP) y Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia de Puebla.
- Maffesoli, Michel (2009), *El tiempo de las tribus, el caso del individualismo en las sociedades posmodernas*, México, Siglo XXI.
- Magaloni, Beatriz *et al.* (2012), *La raíz del miedo, ¿Por qué es la percepción de riesgo mucho más grande que las tasas de victimización?*, México, CIES-SSP.
- Martuccelli, Danilo (2011), “Dos hipótesis a propósito de la violencia extrema, la subjetividad y la energía”, en *Política y sociedad*, vol. 48, núm. 3, España.
- México Evalúa (2017), *Prevención del delito en México, ¿Cómo se implementa?*, México, México Evalúa.
- México Evalúa, *Prevención del delito en México, ¿Cuáles son las prioridades?*, México, México Evalúa.
- México Evalúa (2014), *Prevención del delito en México, ¿Dónde quedo la evidencia?*, México, México Evalúa.

- Navalón, Antonio (2010), “México, el silencio de los corderos”, en *El Universal*, 27 de julio, disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/columnas/85087.html>>.
- Pereyra, Guillermo (2012), “México, violencia criminal y guerra contra el narcotráfico”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 74, núm. 3, México, UNAM-IIS, julio-septiembre.
- Plascencia, Raúl (2004), *Teoría del delito*, México, UNAM.
- Rodríguez, Cynthia (2009), *Contacto en Italia. El pacto entre los zetas y la ‘ndrangueta*, México, DEBATE.
- Rózga Luter, Ryszard y Renata Julliana Ruiz Gutiérrez (2005), *Nuevas tendencias económicas y territoriales del desarrollo industrial en la zona poniente del Estado de México*, México, Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM).
- Sartre, Jean Paul (2012), “Eróstrato”, en Jean Paul Sartre, *El muro*, México, Grupo Editorial Tomo.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Incidencia delictiva*, disponible en <<http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-actual.php>>.
- Waller, Irvin (2007), *Menos represión más seguridad*, México, INACIPE-ILANUD.

LOS GOBIERNOS DE FELIPE CALDERÓN Y ENRIQUE PEÑA NIETO: LA PESADILLA IMPARABLE

PEDRO JOSÉ PEÑALOZA*

*Cuando teníamos todas las respuestas,
nos cambiaron todas las preguntas*

Mario Benedetti

DIAGNÓSTICO Y PRONÓSTICO DE LA METÁSTASIS NACIONAL

Un paso adelante, dos atrás

1. Quizás un vector pedagógico e inicial para abordar críticamente la política criminal que se mantuvo durante el sexenio de Felipe Calderón, sería puntualizar la debilidad primaria de la concepción de los estrategas de Los Pinos: hacer abstracción de que la lógica policiacomilitar tiene sus propios límites, que no se puede —por razones organizativas e incluso presupuestales— movilizar por todo el país a miles de elementos de seguridad, realizando operativos simbólicos, puesto que la delincuencia organizada tiene diversos recursos para poder evadir o amortiguar estas demostraciones de “fuerza”, como se ha corroborado reiteradamente.

2. Creer que la delincuencia organizada podría ser desmantelada afectando sólo algunos decomisos de droga o dinero, fue iluso y muy peligroso, puesto que al difundir semejantes acciones como avances infranqueables del régimen implicó construir escenarios reduccionistas, carentes de una comprensión más profunda de la dinámica profesional y del daño social que ocasionó el crimen organizado.

* Profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y en el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE).

3. El ex inquilino de Los Pinos nunca pudo entender el significado multidimensional de la seguridad pública. No se trató, por supuesto, de una deficiencia en su capacidad personal; su incomprensión se originó a partir de la ausencia de una construcción de políticas públicas alimentadas por una metodología proveniente de diversos vectores estatales, en lugar de la que se alimentó de los indicadores que fueron elegidos por el llamado gabinete de seguridad nacional.

4. La visión monotemática, núcleo de la preocupación presidencial, partió de una premisa tan elemental como equivocada, es decir, la promoción taladrante de que se podía disminuir la criminalidad, en especial el narcotráfico, mediante un paquete de acciones circunscritas a la órbita de la justicia penal; divorciadas entre sí, distantes de las variables de la política social. Por supuesto, este tratamiento dogmático llevó al país hacia una ruta directa, y sin escalas, al precipicio.

5. Utilizar muchos millones de pesos del dinero público para difundir paradigmas punitivos, con rasgos de los siglos XVIII y XIX (ahora aderezados por el llamado “derecho penal del enemigo”), fue un desplante que ofreció un puerto seguro de llegada. Está comprobado hasta la saciedad, en estudios longitudinales y de medición del comportamiento criminal, que poco tiene que ver el número de detenidos con la disminución de la inseguridad real y en ocasiones de la sensación de seguridad.

6. Es la trasnochada visión que parte de los fórceps conceptuales que tienen quienes creen que el derecho penal es el gran elixir que resuelve la conflictiva social. A los improvisados funcionarios públicos les es imposible entender el significado de la teoría del delito, la cual, por cierto, se plasmó ampliamente desde el año ¡1801!

7. La improvisación fue el signo del gobierno de Felipe Calderón; el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales fueron sólo un requisito formal que mandata la Ley de Planeación, pero de ninguna manera dichos textos representaron la ruta de navegación del gobierno federal. Sólo fueron enunciados que pretendieron legitimar las actividades parciales de los entonces secretarios, que sirvieron para el juego subterráneo de la justificación del ejercicio del gasto y las negociaciones con la Secretaría de Hacienda. Sólo para eso.

8. Lo único que valía era la puesta en marcha de acciones espectaculares decididas por el presidente y sus asesores. Responder a la coyuntura y a los sobresaltos de las encuestas fue el binomio que sintetizó la actuación de la administración calderoniana. Flotar seis años se convirtió en la táctica y en la estrategia. Nada de políticas de largo aliento.

9. En un escenario de descomposición social, de fractura del tejido social, de pérdida de cohesión social y de sentido de pertenencia, un elemento

clave para atemperar y canalizar la volatilidad de las acciones individuales de los ciudadanos es la participación organizada y consciente de segmentos de grupos y franjas de individuos que pretenden recuperar espacios y exigir el cumplimiento de las obligaciones primigenias del Estado, que se plasman en derechos consagrados en la Carta Magna.

VOLUNTARISMO, COOPTACIÓN Y CONTROL

1. La estrecha y premoderna visión del gobierno calderonista se redujo al pretender inducir una participación ciudadana domesticada, acotada y chantajeada por apoyos materiales o magras concesiones en la interlocución. Las posibilidades de que se construyeran instancias verdaderamente autónomas se complicó, y sólo se prestaron a disputas baladíes y clientelares como una copia burda pero grotesca de ese cautivador estilo priísta que ofrecía zanahoria o garrote.

2. Lo que pudimos ver fue la aparición de organizaciones sociales inicialmente independientes, pero inmediatamente cooptadas por el aparato gubernamental; sobre todo aprovechando la composición social de sus dirigencias, aunado a sus desarticuladas proclamas, que no programas. De ahí que estos agrupamientos —mayoritariamente empresariales— se hayan montado en la irritación social y en la desesperanza ciudadana, sin poder tener las luces para articular un movimiento multiclasista que planteara una agenda de políticas públicas que superara el radio de acción del limitado paradigma penalista.

3. Ante estas inconsistencias, el gobierno encontró una magnífica oportunidad para aparentar diálogos y acuerdos, de levantar banderas de inclusión y canalización de las demandas sociales. Inventar su ONG de cabecera, inyectarle recursos económicos y montar comedias meramente terapéuticas, que únicamente buscan distorsionar el ánimo ciudadano. Generalmente estas operetas tienen sus propios límites y rápidamente se vuelven ridículas, se desdibujan los “líderes” y se caen las máscaras. Y la inseguridad sigue ahí, con la rabia social intacta.

4. Frente a esta desorganización comunitaria, el poderío de la delincuencia organizada se mostró palmariamente, puesto que la fractura en la cohesión social perfecciona y alimenta la cultura de la violencia, principal matriz para la captura de espacios y territorios que perpetúan la desigualdad social y congelan la posibilidad de la lucha por la equidad social. La tendencia de esta lógica es dejar en el desamparo a los segmentos más pobres, ya que los que posean excedente económico podrán defenderse mejor de los atajos que ofrece la desesperación social.

5. Por supuesto, lo que emerge en este tablero es la incapacidad del Estado para blindar a los habitantes, especialmente a los niños y jóvenes, con políticas sociales sólidas y duraderas, que les proteja de ser fácil presa de la cultura que imprime e impone la obtención rápida de recursos y la extensión y socialización de la impotencia y el miedo.

6. Por ello, es prudente plantear que la convocatoria a la participación ciudadana en la lucha contra la inseguridad debe contener en su agenda: el reclamo contra la violencia intrafamiliar, la fractura del tejido social, la reivindicación del sentido de pertenencia, la recuperación de los espacios públicos mediante la puesta en marcha de políticas multiinstitucionales. De otro modo, la participación ciudadana estará condenada a ser fácilmente asimilable por el aparato gubernamental. Sin contenido social la participación ciudadana tiende a convertirse en una sumatoria de expresiones efímeras y desgastantes, que no tocan los resortes estructurales que disparan las conductas violentas y/o antisociales.

7. La ciudadanía plena se relaciona positivamente con la cohesión social en la medida en que supone o apunta a la titularidad de un conjunto de derechos que conjugan la dimensión política (participación, deliberación, voz) con lo social (acceso a activos, ingresos, servicios) y la comunicacional (cultura, identidad, visibilidad).¹

8. La otra parte de la ciudadanía plena, igualmente importante, es de carácter jurídico y se relaciona con la exigibilidad de derechos, como la seguridad. Esta dimensión fortalece otro aspecto de la cohesión social, en tanto iguala socialmente frente a la justicia, restituyendo la confianza en esta institución fundamental de la sociedad democrática y del Estado de derecho. Por lo mismo, la exigibilidad de los derechos tiene relación directa con la cohesión social, en tanto hace que cada ciudadano se sienta parte efectiva y no sólo formal de la sociedad, vale decir, que se perciba a sí mismo como ciudadano pleno.² No debemos perder de vista que la ciudadanía sólo existe y se recrea cuando tiene injerencia en la gobernabilidad.

9. Ha quedado claro que la zona más oscura y olvidada del sexenio calderonista fue el tema que involucraba a los ciudadanos con el poder y a la organización horizontal de éstos. Estuvimos en presencia de la construcción de políticas públicas destinadas a favorecer la presencia solitaria de las fuerzas policíacomilitares. La esencia de dicho diseño supone que a los ciudadanos se les controla desde el corporativismo y el clientelismo.

10. El panismo gobernante no pudo deshacerse de la ideología dominante. Su concepción de la democracia se quedó estacionada en el sufragismo

¹ Informe de la reunión de expertos sobre cohesión social: Inclusión y sentido de pertenencia, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, noviembre de 2007, p. 28.

² *Idem*.

y el salto a una fórmula de democracia participativa le causa pánico. Las redes del poder ven en la acción ciudadana una especie de kriptonita que debilitaría su hegemonía.

LA DELACIÓN COMO RECONOCIMIENTO Y LEGITIMACIÓN

1. Romper la moda discursiva no ha sido fácil. Se insiste en (casi) todos los discursos que la participación ciudadana en la seguridad pública es fundamental. El único caramelo que ofreció el gobierno fue la “denuncia anónima”; se trataba de que los ciudadanos vigilaran a hurtadillas y desde la clandestinidad de su ventana, descubrieran a los “otros”. La denuncia y el individualismo se asociaron para fomentar el aislamiento y la desconfianza.

2. No se quiere aceptar que la participación ciudadana en su expresión más rica y trascendente significa auto organización y autogobierno para la satisfacción de diversas necesidades. Colectivizar preocupaciones y certezas, cuestionar el ejercicio del poder y reapropiarse de los espacios públicos, son parte de las tareas que le dan sentido al concepto de ciudadanía. Recrear la diversidad y agrupar los consensos son ladrillos básicos en la construcción y reconquista de zonas que al estar vacías de contenidos y de acciones cotidianas, se convierten en refugios para fomentar la hostilidad y la polarización vecinal.

3. Es en espacios individualistas en donde el narcomenudeo y los asaltos pueden desarrollarse sin problemas. La venta al menudeo de las drogas y la imposibilidad de transitar con libertad son las fotografías descriptivas de la fractura del tejido social y del abandono del sentido de pertenencia.

4. Democracia participativa es la matriz de la participación ciudadana, en su nombre anuncia un rumbo antiautoritario; busca construir la democracia con la participación y en la dialéctica de la participación confluyen las energías de los que no tienen voz. Estamos hablando de remontar la viejísima acepción del individuo que destaca por sus habilidades personales. No, navegar en esas aguas cómodas y nocivas tiene a los ciudadanos del país en la queja terapéutica y en el reclamo aislado.

5. Superar la larga noche del clientelismo y el corporativismo requiere de dos elementos asociados indisolublemente, a saber: una nueva ingeniería institucional y una cultura política que le dé cimientos. Hasta ahora no existen ambos, sólo aparecen como gritos en el desierto o como arengas para adornar discursos oficiales.

6. Por supuesto que conformar nuevas avenidas por donde transiten las demandas ciudadanas implica encontrar reciprocidad en las agencias del

gobierno. Ese desafío es el más importante de la joven democracia mexicana. De ahí parte el aparato circulatorio de un sistema democrático.

7. El ex presidente Calderón y sus secretarios no atinaron en proponer fórmulas novedosas y trascendentes para involucrar a los ciudadanos y garantizar la gobernabilidad democrática. Como ya lo expresamos antes, fue temor e inexperiencia, y nos faltó agregar ignorancia.

8. Seguramente, Felipe Calderón nunca se enteró de la realidad mexicana, no tuvo la información de:

- Que en dos terceras partes de los estados no hay leyes de participación ciudadana.
- La ausencia de secretarios del ramo en una tercera parte de las entidades federativas.
- La falta de contenidos sobre participación ciudadana en nueve leyes orgánicas de la administración pública.
- La carencia de contenidos sobre participación ciudadana en trece leyes orgánicas de las procuradurías generales de justicia.
- La ausencia de funciones de poder, elección y control de la sociedad sobre las instancias y los responsables de la política criminal.
- La falta de programas de seguridad pública en 24 estados, que trajo consigo la nula participación ciudadana.
- La ausencia de programas de procuración de justicia en 29 entidades arrastra a su cauda a la participación ciudadana.³

9. Además de este deficiente panorama, una ley ausente que le competía impulsar a Calderón, y que nunca lo hizo, era la Ley Federal de Participación Ciudadana. Quizá una iniciativa en esta dirección podría significar un gesto democrático genuino, pero como se ha dicho: la democracia, para que exista, exige la presencia de demócratas.

LA ESTRATEGIA PARA UN PAÍS INEXISTENTE

1. Ante la complejidad social y económica que, hasta el día de hoy, atraviesan miles de compatriotas y sus familias, el gobierno calderonista encontró una fórmula para ocultar los vasos comunicantes que existen entre descomposición social y criminalidad, puesto que existe una verificable correlación entre pobreza, desigualdad y marginación, con el incremento de conductas violentas y antisociales.

³ Pedro José Peñaloza, *¿Castigo sin prevención? La crisis del modelo de seguridad pública en México*, México, Porrúa/INACIPE, 2007, p. 113.

2. Si bien la pobreza por sí sola no es factor explicativo de la delincuencia, sí existe una conexión muy clara cuando ésta interactúa con otros factores como la desigualdad, la marginación y la exclusión en la que vive parte importante de la población.

3. Felipe Calderón sólo le dio prioridad a la puesta en marcha de iniciativas legislativas orientadas a construir un sistema procesal autoritario y con ello buscó eclipsar un hecho irrefutable: los factores de riesgo que actúan sobre miles de ciudadanos, pero especialmente en los jóvenes y niños, son el caldo de cultivo nutritivo y proteico para que la delincuencia organizada florezca y se consolide con esa fuerza de trabajo consumidora y consumible.

4. En tanto se buscaba obtener el triunfo prometido sobre los criminales —con la misma vehemencia que la oferta del pleno empleo—, la sociedad mexicana se debatía entre la desigualdad y la exclusión social. Nuestra radiografía era devastadora: la población trabajadora en el campo había decrecido en 3 millones de personas entre 1993 y 2007; el empleo industrial caía desde 2001 y los puestos de trabajo que se estaban creando, por lo general, eran de mala calidad; la informalidad laboral ascendió a 60% de la fuerza de trabajo (la pea registraba alrededor de 44 millones de personas), sin contar con la nueva crisis de emigrantes que estaban retornando al país y a los cerca de 400 mil compatriotas que permanentemente viajaban a Estados Unidos; la pobreza aqueja a más de un tercio de las familias; 10% de la población de más bajo ingreso apenas tiene 1.61% del ingreso, mientras 10% más rico, dispone de 40 por ciento.

5. Frente a las tormentas económicas que apabullaron la timidez y los sueños guajiros de una clase política que flotaba entre las pinceladas del asistencialismo, conservadurismo de párvulos y el keynesianismo tardío, Felipe Calderón se proclamó por la defensa del empleo y de la estabilidad cambiaria, cuando ambas asignaturas parecían repelentes para quienes endiosaron al mercado y se desgañitaron contra las zonas de protección que debe proporcionar el Estado.

6. Sin que la clase gobernante asumiera plena conciencia de ello, un tsunami silencioso, pero intenso, viajaba en el subsuelo y en la superficie del territorio nacional: la exclusión social cuarteaba y realiza efectos trepidatorios ante el desdén de una burguesía soberbia y acomodaticia que chantajea y plantea la añeja dicotomía: empleo o aumento salarial.

7. Traer el concepto de “movilidad social”⁴ nos puede ayudar a entender la dimensión de la desesperanza que se vive en amplias capas de la pobla-

⁴ La movilidad social se define como la posibilidad que tienen las personas para ascender o descender de posición en la escala de bienestar socioeconómico. Se dice que es absoluta cuando

ción. Según la encuesta de 2006,⁵ en un estudio aplicado a 7 mil 288 mujeres y hombres de todos los estratos económicos, nuestro país refleja la menor movilidad económica de los extremos elaborados por quintiles (medida para estudiar los estratos sociales, en relación con Chile, Estados Unidos, Reino Unido, Suecia, Finlandia y Noruega).

8. Por un lado, 48% de la población clasificada en el nivel estimado de menor ingreso no ha logrado ascender; en contraste, 59% con el rango más alto no ha descendido. Ahora, este drama se podrá elevar exponencialmente por la crisis financiera y económica internacional que nos ha estallado en pleno rostro.

MINISALARIOS Y DESEMPLEO: UN VIAJE AL MUNDO TERRENAL

1. La administración de Felipe Calderón se dedicó, con indudable ahínco, a convertir la comunicación con la población en simples proclamas monotématicas y notoriamente circulares. El tema de la seguridad pública ocupó la mayoría del tiempo de la agenda presidencial.

2. El país requería verse desde una meseta multidimensional. El tema económico fue uno de los vectores cruciales para entender las profundidades humanas del México real. Cualquier análisis serio que buscara explicar los orígenes de la violencia y el delito tendría que asomarse al mundo del trabajo. En este caso al poder adquisitivo de los asalariados, especialmente de los agrupados en los deciles empobrecidos.

3. El poder de compra de los mexicanos se desplomó 45% en los últimos diez años. Hace una década, con 270 pesos un consumidor podía adquirir: galletas, pan de caja, tortillas, arroz, frijol, jitomate, pollo, carne de cerdo y de res, aceite, azúcar, café soluble, huevo, leche en polvo, leche pasteurizada, sal, sardinas, detergente, escobas y pasta dental. En septiembre de 2010, el costo de esos mismos productos representaba ya 552 pesos, lo que nos habla del enorme deterioro que este gobierno ha ocasionado a la calidad de vida de los trabajadores.⁶

4. Actualmente, un trabajador con ingresos equivalentes a un salario mínimo necesitaría casi diez jornadas laborales para comprar ese paquete

el ingreso de una persona sube o baja de un periodo a otro, y relativa cuando la posición que le da un determinado ingreso con respecto al resto de la población se modifica de un nivel a otro. Además, la movilidad social es un importante indicador de la desigualdad de oportunidades (el grado en que las personas tienen acceso a bienes, como educación o riqueza).

⁵ Encuesta auspiciada por la Fundación Espinosa Rugarcía (Esrú), 16 de octubre de 2008.

⁶ Centro de Estudios de las Firmas Públicas de la Cámara de Diputados, en *Milenio*, 6 de diciembre de 2010, p. 11.

de veinte productos de la canasta básica, cuando en el año 2000 necesitaba 7.6 días de trabajo para hacer la misma adquisición.

5. En lo que toca al empleo, cabe recordar que Felipe Calderón se autodenominó en su campaña electoral como el “presidente del empleo”. Seguramente hoy es molesto y quizá penoso para el ex inquilino de Los Pinos hablar de sus “logros” en esa materia.

6. Sin embargo, la realidad es más compleja —y necia— que los discursos autocomplacientes. El panorama es severo, la precariedad de los salarios nos indica el deterioro en los niveles de vida de amplias capas de la población. Nueve de cada diez personas que se han sumado al mercado laboral perciben menos de dos salarios mínimos.⁷ A finales de 2006, la población que declaró contar con alguna ocupación o empleo había ascendido a 42 millones 846 mil personas. Para el tercer trimestre de 2010, sumaban 44 millones 480 mil 500. La diferencia fue de sólo 1.6 millones de personas, la mayoría de las cuales ganaba menos de 3 mil 447 pesos al mes. 185 mil 900 mexicanos que consiguieron trabajo lo hicieron a cambio de un salario mínimo (mil 723 pesos al mes) o menos.

7. Otras 112 mil 500 personas lograron ocuparse con una paga de más de dos salarios mínimos y hasta tres, lo que implicaba que como máximo percibían 5 mil 171 pesos mensuales. Quienes hace cuatro años habían logrado romper la barrera de los tres salarios mínimos sumaban 12.8 millones. Ahora, 1.3 millones dejaron de pertenecer a este grupo.

8. Si sólo se toma en cuenta a quienes ganaban más de cinco salarios mínimos, es decir, de 8 mil 600 pesos en adelante, la reducción ha sido más drástica: en 2006 sumaban 5 millones, pero cuatro años después quedan 3.9 millones, es decir, 29% menos.⁸

9. Y por si esto no bastara, el promedio de la tasa de desempleo entre latinos en Estados Unidos subió de 12.1% en 2009 a 12.5% en los primeros once meses de 2010, lo que tuvo un efecto significativo en los envíos de dinero a México y en la situación de los hogares más pobres, ya que para 10% de éstos la remesas representan la principal fuente de ingresos totales.⁹

LA EDUCACIÓN DESPRECIADA: CIFRAS GRAVES Y AGUDAS

1. Otro elemento tangencial, tanto en el discurso como en el trabajo presidencial, fue el relativo a la amplia galaxia de la educación. Aquí habría que

⁷ INEGI, “Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo”, 2010.

⁸ *La Jornada*, 6 de diciembre de 2010, p. 30.

⁹ INEGI, “Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares”, 2008.

advertir que el presidente estuvo maniatado. Su alianza electoral y política con la lideresa del SNTE limitó su capacidad de tomar iniciativas.

2. En este marco de ausencias de políticas transgeneracionales, México es una de las naciones que más destina al gasto corriente en educación. Sin embargo, de acuerdo con la clasificación por destino del gasto realizada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), del total de los recursos ejercidos en el sector durante 2006, 97.5% correspondió al pago de nómina y sólo 2.5 a inversiones físicas, lo que coloca al país al fondo de la lista de la OCDE en este rubro. En el mismo año, Brasil invirtió 6.1% de su presupuesto en infraestructura educativa, Alemania 6.7% y Japón casi diez por ciento.

3. Algunos datos nos señalan que en 2007 la cobertura de educación superior era de 27%, inferior a la de Estados Unidos (82%), España (69%) y Canadá (72%).¹⁰

4. Un elemento definitorio del presente educativo en México, y motivo de encendidos debates en distintos foros, es la situación de los jóvenes de 15 a 19 años que están fuera del sistema educativo. Cerca de 45% estaba desempleado en 2008 o no formaba parte de la fuerza laboral.¹¹

5. Según mediciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO), en 2008 había 10 millones 482 mil 533 personas entre 15 y 29 años, por lo que los datos de la OCDE revelan que el número de “ninis” en el año referido fue de 4 millones 717 mil 139. Se indica además que el desempleo en ese grupo aumentó 5% entre 2008 y 2009.¹²

6. Paradójicamente, después de Finlandia, México fue el país donde más incremento real tuvieron los salarios de los profesores de educación primaria en el periodo de 1996 a 2007.¹³

7. Como justificación, la administración de Felipe Calderón atribuyó la crisis social y laboral a la coyuntura internacional de 2008-2009. Sin embargo, nuestra debacle tuvo que ver con el modelo neoliberal vernáculo de acumulación.

8. El panorama social mexicano y latinoamericano se complicó en los últimos dos años por la crisis económica internacional. En México, la pobreza creció más que en otros países de la región. También se detuvo la mejora que se había observado en los años previos en la distribución del ingreso, la cual empeoró con la crisis de 2009, al contrario de lo que ocurrió

¹⁰ José Narro Robles, con base en datos de la UNESCO, en *La Jornada*, 18 de mayo de 2010, p.33.

¹¹ “Panorama de la Educación 2010”.

¹² *Reforma*, 8 de septiembre de 2010, p. 3.

¹³ Unidad de Evaluación y Control de la Cámara de Diputados, en *La Jornada*, 4 de abril de 2010, p. 26.

en términos generales en América Latina. En 2009, la contracción de 6.5% de la economía nacional llevó a 4.4 millones de mexicanos de regreso a la pobreza.¹⁴

EL GOBIERNO DE ENRIQUE PEÑA NIETO: LA REPETICIÓN DEL DESASTRE¹⁵

1. El regreso del PRI a la titularidad del Poder Ejecutivo Federal abrió un debate central que debió abordarse desde los circuitos y movilidad de la clase dominante y de la dependencia de la economía mexicana del neoliberalismo en tiempos de la posmodernidad.

El arribo del longevo partido tricolor fue el de una operación múltiple y concertada en la que coincidieron los intereses de diversos actores económicos y políticos. El modelo de control de masas patentado por el partido de Calles, Cárdenas, Alemán y Salinas, con sus notables y distintas formas de gobernar, había mostrado su eficacia y logró reeditar lo esencial para las facciones de la burguesía, a saber, la pacífica y onerosa acumulación capitalista.

Sin embargo, los penosos e injustificables excesos de algunos segmentos priistas y el desgaste del modelo vertical de manipulación política, entre otros factores, provocaron el traspie del año 2000, dando paso al triunfo de Fox y, con ello, a un repliegue táctico que no alcanzó a reconstruir su hegemonía para 2006 y prolongó la estancia panista en Los Pinos.

No obstante, su desplazamiento, el ADN tricolor sobrevivió y circuló en las venas blanquiazules, por eso, el novel Poder Ejecutivo navegó sin trastocar la relación privilegiada con dos actores: los dueños del dinero y con las burocracias sindicales de estirpe priista; esto permitió que Fox y Calderón transitaran, sin grandes conflictos, con las minorías opulentas y los charros sindicales.

Asimismo, los panistas mandaron una señal inequívoca para ganar la confianza y la credibilidad de la clase dominante al mantener a la ya añeja nomenclatura tecnocrática del eje Hacienda-Banco de México, los cuales, como se sabe, son los cancerberos de las agencias financieras internacionales y los protectores del puñado de potentados evasores de impuestos.

2. Peña Nieto no sólo representaba la refuncionalización del sistema de dominación, sino también era la bisagra de una vertiente conservadora anclada en la fidelidad a la Iglesia católica. Su pasado reciente lo describía.

¹⁴ Alicia Bárcena, *La Jornada*, 01 de diciembre de 2010, p. 30

¹⁵ Para profundizar en el análisis del conjunto del sexenio peñista, véase el libro *México a la deriva, y después del modelo policiaco ¿qué?*, Pedro José Peñaloza, tercera edición, 2018. México, UNAM.

La formación educativa de la que abrevó es irrefutable. Casi todas las instituciones educativas en las que Enrique Peña Nieto se formó son confesionales. Desde el Colegio Plancarte de Atlacomulco, atendido por las monjas de la orden Hijas de María Inmaculada de Guadalupe, hasta la Universidad Panamericana, fundada por el Opus Dei, donde realizó estudios en derecho.

Posiblemente alguien considere que lo anterior es parte de su vida privada, supongamos que sí, aunque no olvidemos que la génesis de nuestro comportamiento se moldea en gran parte por la educación. Pero el nuevo inquilino de Los Pinos no ha establecido la línea fronteriza entre sus concepciones religiosas y el ejercicio en el servicio público, según demuestran varios hechos. Veamos: siendo gobernador, Peña Nieto se mantuvo interesado en cubrir las necesidades y requerimientos de los 14 obispos mexicanos y de otros que pasaron o son originarios del Estado de México. No escatimó recursos para proveer de atenciones, privilegios materiales y hasta caprichos de los prelados. Onésimo Cepeda fue uno de los viajeros frecuentes en alguno de los siete helicópteros Augusta que compró el gobierno estatal; en esa aeronave el obispo se trasladaba de Ecatepec a Ixtapan, sitio de veraneo del gobernador para jugar golf y, por supuesto, degustar vinos franceses. Su entusiasmo con los Legionarios de Cristo es visible.

Bernardo Barranco cuenta que “un experimentado monseñor [le] dijo: ¿por qué los obispos se llevan tan bien con Enrique Peña Nieto? Porque les da lo que necesitan, mientras los panistas no”. Es decir, parece ser que tendríamos la disputa por el corrimiento a la derecha entre el joven imberbe y las falanges panistas. Ya veremos cómo reaccionarían los masones y laicistas del PRI cuando el presidente ejerza su vocación religiosa. Quizá la abyección sólo les permitiera encogerse de hombros.

3. Enrique Peña Nieto vivió una circunstancia de particular complejidad. Lo rodeaban muchos, pero lo apoyaban pocos. Sus cercanos del gabinete estaban nerviosos por la sucesión adelantada. Esperaban el banderazo de su jefe, lo cultivaban y le aparentaban lealtad. La crisis múltiple arrolló a todos. No hubo quien se salvara. En ningún rubro del régimen había buenas noticias. Los pesares y tropiezos perseguían en todo momento al inquilino transitorio de Los Pinos. Sus asesores le inventaron poses, discursos, reuniones con esquemas de simulación y farsa.

Nada funcionó. Su imagen caía en picada y poco o nada la detuvo. El duopolio televisivo parecía distanciarse de él; su utilidad tendía a ser menos importante, era indefendible. Con seguridad ya estaban armando al nuevo candidato.

El peor enemigo de Peña —y vaya que tiene algunos— era la situación económica, ya que el sucesivo crecimiento mediocre y el errático comportamiento de la órbita estadounidense, de la cual depende el país umbilical-

mente, lo imposibilitó a ofrecer alternativas y a levantar banderas optimistas reales de un mundo mejor.

Aunado a su crisis económica, el gobierno también vivía una crisis política y de legitimidad. Los actos violentos en todo el país reflejaban fracturas en las instituciones del control formal y el grupo en el poder no atinaba a plantear alternativas que los desactivaran. ¿Era el costo de la puesta en marcha de una estrategia que tenía como pilar la reacción policial y el endurecimiento penal? Sí, todo indica que no había intención de modificar un paradigma que consolidó, de manera ampliada, Felipe Calderón y que se reprodujo en la administración peñista.

Ahora bien, el presidente Peña había dicho que los principales delitos estaban concentrados en 10% de los municipios, pero que representaban 42% de los homicidios. ¿Qué hizo el grupo gobernante? Nada novedoso. Envió a las fuerzas federales y dejó intocadas las variables sociodemográficas que detonan violencias y exclusiones múltiples. No quiso hacer más, era prisionero de su lógica reactiva y de la convicción neopositivista-penalista de que únicamente el orden garantiza el desarrollo. La vieja y remisa teoría del goteo. Crecer y después repartir es parte del catecismo del peñismo y sus aliados. Los fríos números indican el fracaso.

El titular del Ejecutivo cubriría la formalidad legal y obligatoria de enviar al Congreso de la Unión el corte de caja de su administración. Cifras y números, lisonjas y autocomplacencias, trazos abstractos y lugares comunes. No más. El fracaso de un gobierno que dio inicio plagado de promesas y no pudo cumplirlas. La desesperanza de millones de desposeídos de mínimos satisfactorios y el cinismo de una clase política atrabiliaria e insensible que ya se aprestaba a la disputa por Los Pinos. Y la izquierda exhibida en su enorme pequeñez.

4. Las promesas se diluyen. El grupo peñista entró a la escena pública prometiendo lo que no podía cumplir. Durante su campaña presidencial, como señala José Blanco, “el candidato EPN fue firmando, ante notario, entre el 30 de marzo y el 3 de junio de 2012, 266 compromisos que serían realidad al término de su mandato”.¹⁶ Blanco cita el informe del INAI, quien afirma que el régimen de Peña ha cumplido 80 de los 266 compromisos, es decir, 30% (sin especificar cuáles fueron cumplidos y cómo se cumplieron).

Por supuesto, visto en retrospectiva, sus compromisos resultaban conexos, no únicamente por su incumplimiento y ausencia de rigor analítico de la viabilidad de lo prometido, sino por el creciente proceso de deterioro de la imagen presidencial, salpicada de corruptelas consentidas y estimu-

¹⁶ José Blanco, “No cumplir es lo que aniquila”, *La Jornada*, 13 de septiembre de 2016, p. 17.

ladas, cuyo elemento resulta crucial para concitar el interés de las mayorías electorales.

El incumplimiento de las banderas electorales del peñismo, aunque es un elemento para el análisis integral, hacerlo nos impediría contextualizar el papel de la economía mexicana en las coordenadas del capitalismo financiero internacional, lo cual sería un error metodológico imperdonable.

El presupuesto para 2017 fue la expresión plástica de un Estado que se evaporó en lo social y emergió como un simple instrumento de las nuevas formas de acumulación capitalista de las grandes empresas externas y de su capital asociado.

Los reclamos de diversos sectores y partidos para reestructurar el proyecto enviado por el Ejecutivo al Poder Legislativo, no obstante su pertinencia, por desgracia quedaron como simples y cuasidramáticas expresiones testimoniales. El viejo Estado benefactor se fue para no volver, no al menos con la correlación de fuerzas mundial y local. Por eso la clase política dominante pudo reiterar su desprecio a la inversión en ciencia y tecnología y quitarle recursos, llevamos tres décadas sin pasar de 0.4% del PIB, apunta Carlos Fernández-Vega,¹⁷ o desaparecer el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PRONAPRED), pequeño intento preventivo para romper con la lógica meramente reactiva.

5. Ustedes los ricos. Dejémonos de evasivas y simulaciones. La inequidad y la desigualdad nos acompañan de forma permanente, aunque algunos sean tan hipócritas o cínicos como para tratar de exorcizarlas con frases huecas y demagógicas. Los insultantes contrastes se convierten en decretos, cíclicamente establecidos en el PEF 2017, ya que el presidente de la República podrá seguir percibiendo un sueldo anual de 2 millones 502 mil 851 pesos, es decir, un salario bruto mensual de 208 mil pesos que, sumado a otros beneficios, alcanza la cifra de 3 millones 460 mil pesos anuales. Asimismo, los secretarios del gabinete conservarán sus 2 millones 461 mil 465 pesos al año, y los subsecretarios percibirán 2 millones 336 mil 500 pesos, lo que significa 205 mil y 194 mil pesos al mes, respectivamente, además de un millón de pesos en prestaciones. En estos tres casos, por si algo faltara, se propuso un incremento de alrededor de 15 mil pesos en seguridad social, seguros y fondos para el retiro. En el caso de los once ministros de la Corte, en 2016 se asignó a cada uno un salario bruto de 4 millones 594 mil 460 pesos anuales y para 2017 pidieron un aumento individual de 150 mil pesos anuales. De esta manera, sus prestaciones subieron 171 mil pesos, por lo que en suma cada ministro costará al erario 6 millones 938 mil 234 pesos al año.

¹⁷ Carlos Fernández-Vega, sección México SA, *La Jornada*, 13 de septiembre de 2016, p. 20.

Los consejeros electorales también mantuvieron sus sueldos de 3 millones 152 mil 808 pesos anuales, mil pesos más que en 2016.

En general, los titulares de organismos autónomos como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Comisión Federal de Competencia Económica, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el Instituto Federal de Telecomunicaciones y el Instituto Nacional de Transparencia, ganaban entre 2 millones 336 mil pesos y 2 millones 477 mil pesos. Tenían un sueldo bruto promedio de 206 mil pesos mensuales, apenas dos mil pesos menos que el presidente de la República.

Ahora hablemos de los ricos en serio y no únicamente de simples burócratas voraces. Hasta 2016 el SAT “perdonó” 188 mil millones de pesos a contribuyentes —tanto personas físicas como morales— por adeudos de varios años a la autoridad hacendaria.¹⁸ En el último año, el SAT condonó impuestos por 5 mil 635.9 millones de pesos.¹⁹

La burguesía local y sus asociados insistieron en que debía recortarse aún más la propuesta del PEF que envió el Ejecutivo al Congreso de la Unión. Por supuesto, su petición proviene de uno los mandamientos de la religión neoliberal, el cual exige la mínima intervención del Estado en la actividad económica. Aunque a un segmento empresarial le interesa seguir en la comodidad de ser beneficiario de las inversiones estatales y seguir siendo consentido de la política fiscal, como ya se demostró con el trato que el SAT brinda a los consorcios poderosos.

El secretario Meade les explicó, en tono de conmisericordia, a las burbujas de privilegiados, que ya no era posible hacer más recortes porque “todas las secretarías están aportando. No hay una sola que en este gran esfuerzo no haya estado dispuesta a poner de su parte”.

El discurso mediático y demagógico del encargado del despacho de Hacienda se centró en desmentir que se afectaran las políticas sociales. Veamos: el anexo número 13, “Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres”, cuya función es distribuir recursos a diversas dependencias e instituciones a fin de cerrar las brechas de desigualdad, supone un recorte al gasto destinado a la educación, la prevención de la muerte materna, la salud sexual y reproductiva, y a los institutos de las mujeres en los estados para desarrollar programas o acciones para mejorar la vida de las ciudadanas.

Estos recortes afectarán las acciones destinadas a comprar anticonceptivos, antirretrovirales, la detección y tratamiento para combatir el cáncer de mama, que es la primera causa de muerte de las mexicanas, junto al

¹⁸ *El Universal*, 20 de septiembre de 2016, p. 1.

¹⁹ Fundar, Privilegios fiscales: beneficios inexplicables para unos cuantos.

cáncer cervicouterino, el cual en 2012 registraba una tasa de siete muertes por cada 100 mil mujeres, según datos del Instituto Nacional de Salud Pública. De igual modo, dicho anexo 13 indica que la Secretaría de Salud tuvo un recorte de 50 millones 717 mil pesos.²⁰ Por si algo faltara, para refrescarle la memoria a Meade, el presupuesto para 2017 mostró una reducción al ramo de Educación Pública de 31 mil 600 millones de pesos, lo cual representó un decremento de 10.62%. Asimismo, en el caso del CONACYT, hubo una propuesta de reducción de 8 mil 200 millones de pesos, equivalente a 30% del presupuesto asignado para 2016, que fue de 35 mil 100 millones de pesos. Los secretarios no justificaron los motivos por los cuales eligieron recortar los rubros de educación, ciencia y tecnología, ni tampoco el porqué de las cuantiosas asignaciones adicionales a ciertos programas no prioritarios de la SEP.²¹

La pregunta anterior fue respondida por el inquilino transitorio de Los Pinos de la siguiente manera: “México ha tenido que adoptar, con un sentido de responsabilidad, un recorte agresivo al gasto, en razón, fundamentalmente, de los factores externos, que no dependen del país, sino del mercado mundial, que se ha caído”.²² ¡Clarísimo! Es el capitalismo y sus agencias los que imponen los ritmos de la economía de un país periférico.

6. Tiempos de incertidumbre. En la soledad acompañada de sus mullidos sillones y amplias oficinas, el grupo político en el poder no atinaba a encontrar salidas al torbellino en que se encontraba inmerso. Por supuesto, no estamos hablando de un pequeño traspíe del sistema, lejos de ello, presenciábamos una crisis múltiple que atravesaba diversas áreas y espacios.

Expliquémonos: la elite peñista arribó a Los Pinos con las banderas del cambio y las fanfarrias de una “nueva generación”. Ahora, visto en retrospectiva, el saldo que arrojaba el grupo político hegemónico no era nada halagüeño. En todos los rubros se vivía el fracaso y se amplificaba el deterioro de la imagen presidencial, cuyo elemento, sin duda, afectaba la gobernabilidad.

Sin embargo, en la clase política dominante no existía conciencia de su debacle, no obstante el seco golpe de las elecciones estatales de junio de 2015; es más, la respuesta del inquilino de Los Pinos frente al revés sufragista fue imponer en su partido a un presidente, Enrique Ochoa Reza, carente de experiencia política y ayuno de personalidad. Sí, la mediocracia ya ocupaba las oficinas del gobierno, ahora también del priísmo.

²⁰ *Milenio*, 25 de septiembre de 2016, p. 14.

²¹ Patricia Elena Aceves Pastrana, “Opacidad y engaños en el presupuesto 2017 para educación, ciencia y tecnología”, *La Jornada*, 24 de septiembre de 2016, p. 21.

²² Alonso Urrutia, “El ‘agresivo recorte’ al gasto público, por factores externos, afirma Peña Nieto”, *La Jornada*, 24 de septiembre de 2016, p. 4.

El gobierno peñista no podía ni siquiera garantizar las promesas históricas del añojo contractualismo, aquellas idílicas seguridades, tanto personales como patrimoniales, se habían diluido en los discursos vacíos y en los presupuestos cuantiosos e ineficaces. De poco sirvieron los desplantes del populismo punitivo, las cárceles atestadas y las torretas encendidas. La crisis era total. El bálsamo de los juicios orales quedaba como engañosa aspirina frente al derrumbe del sistema penal, que asomaba por doquier sus cuarteaduras.

La “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública” (ENVIPE), publicada en 2016, reflejaba el miedo colectivo que envolvía a una población prisionera del individualismo, la incredulidad y la desconfianza institucional. Durante 2015 los hogares mexicanos invirtieron 77 mil 900 millones de pesos en medidas de protección; de esta forma, el costo total a consecuencia de la inseguridad y el delito en el país ascendió a 236 mil 800 millones de pesos; asimismo, se reportó que en ese mismo año se cometieron 64 mil 459 secuestros; aunque una cifra menor que en 2014, siguen siendo datos preocupantes porque equivalen a 176 plagios al día. Además, dicho delito tiene una cifra negra de 99%, a decir de las estadísticas del INEGI.²³

Por otro lado, sobre el nivel de confianza en las autoridades a cargo de la seguridad nacional, la seguridad pública, la procuración e impartición de justicia, la Encuesta arrojó que 87% de la población de 18 años y más identificaba a la Marina como la autoridad que mayor confianza le inspiraba. En pocas palabras, para ratificar el carácter de la crisis sistémica, la credibilidad se orientaba a un cuerpo del Estado que no está preparado ni tiene como función primigenia el desarrollar tareas que enfrenten la inseguridad urbana. Por tal motivo, no es casualidad el crecimiento de la llamada “cifra negra”; así, el descrédito de los ministerios públicos resulta explicable.

Es evidente que la crisis política y social del grupo en el poder presentaba múltiples raíces y todo indicaba que tendía a profundizarse, por una sencilla razón: no tenía nada sólido que ofrecerle a una población mayoritariamente atrapada por la desesperanza.

UNA PROPUESTA PARA ROMPER CON LA RUTINA REACTIVA

1. Empecemos a correr el lápiz. Una primera vía para contrarrestar el sórdido ambiente de la sociedad delatora, perezosa y apática que se empieza

²³ *Reforma*, 28 de septiembre de 2016.

a coagular en la vida de las principales ciudades del país, es plantear e instrumentar otro modelo para la interpretación de los hechos delictivos y violentos.

2. Necesitamos proponer, sin ambages, que el punto de partida para dar un salto cualitativo en la comprensión de la conflictiva social sea contar con instituciones que tengan funciones articuladoras, y que no sean solamente vigilantes de estancos aislados. Sí, un nuevo andamiaje del Estado que tenga objetivos explícitos prospectivos y no puramente sexenales.

3. Esto implica darle a cada disciplina su valor específico. Por ejemplo, aceptar que la presencia del sistema penal es esencialmente simbólica —como siempre lo ha sido—, y en consecuencia el encierro y el castigo no pueden seguir siendo los elementos que midan el éxito o el fracaso de las políticas públicas.

4. Para poder empezar a salir de los sótanos conceptuales en que nos metieron los beneficiarios de la vulnerabilidad ciudadana y los administradores del miedo, se requiere poner a funcionar un paradigma distinto que supere el simple ataque a los síntomas de la descomposición social.

5. Requerimos generar propuestas específicas de estructuras que tracen un camino opuesto al que sigue hoy el aparato institucional. Una propuesta puntual que sería el primer eslabón de una nueva arquitectura estatal es la creación del Sistema Nacional de Prevención Social del Delito,²⁴ que coordinaría a todas las áreas gubernamentales involucradas en temas sociales, con el propósito de planificar el destino de los recursos públicos y evitar duplicidades en las acciones preventivas, protectoras y rehabilitadoras. Estaría constituido por instancias gubernamentales y sociales; participarían las universidades y agrupamientos especializados que contribuyan a perfeccionar los análisis criminológicos, económicos, culturales, de salud pública y educativa, entre otros, para garantizar y perfeccionar la intervención en los segmentos sociales que estén en condiciones de inequidad y vulnerabilidad social.

6. Desde ahí se abordarán sistemáticamente y con una visión caleidoscópica los comportamientos, tendencias y reacciones de estamentos sociales que antes sólo eran “atendidos” por el sistema penal.

7. El punto nodal que le da sentido al sistema que proponemos es que sea el Estado el que correlacione desigualdad social, inseguridad pública y cohesión social, un trinomio que permita entender y abordar a los distintos perfiles poblacionales, para definir a partir de ahí y sólo de ahí las políticas específicas, incluidas las presupuestales. Pero sobre todo, se socializarían

²⁴ Para conocer la propuesta de un sistema como este, véase Pedro José Peñaloza, *¿Castigo sin prevención? La crisis del modelo de seguridad pública en México*, México, Porrúa, 2008.

y transmitirían, como brújulas comunitarias, dos pistas: el sentido de pertenencia y la cohesión social, para dejar de pensar en “los otros” y aceptar que la diversidad no es un estorbo sino una riqueza.

8. En lugar de la lógica de “participación ciudadana” por decreto, esta alternativa sería una opción tangible para lograr el resarcimiento del tejido social. El cemento sólo puede provenir de la asociación entre el Estado y la voluntad libre de las comunidades, las cuales empezarán a apropiarse ideológica y culturalmente del concepto de seguridad, no sólo como sinónimo de delitos y violencia, sino también y sobre todo, como andamiaje de la convivencia entre distintos, convivencia que se expande transversalmente al construir valores comunes.

9. Ahora sí, desde esta meseta institucional, el Estado dejaría de obsesionarse con el encarcelamiento y la disciplina; los recursos públicos tendrían como destino central garantizar la convivencia mediante la permanente y sistemática lucha contra la desigualdad social y en favor de la inclusión. Se dejaría de hablar de la seguridad como único elemento unificador y empezáramos a hablar de las otras seguridades (la social, la educativa, la laboral, etcétera).

10. Se puede y debe garantizar el respeto a las normas jurídicas y, al mismo tiempo, colocar en el corazón de las políticas públicas la lucha contra la desigualdad y la pobreza, para no perpetuar al México fracturado.

11. ¡Cuidado!: sin un acuerdo de largo aliento “transexenal” y sin una brújula consensual, el Pacto por México de 2012, sólo será un nuevo episodio para la reproducción de un modelo que cruje por todos lados, pero que además puede significar simplemente la continuidad del traumático viaje por las arenas movedizas de un país que puede estallar en cualquier momento o sólo hundirse en la desesperanza y en la frustración colectiva.

CAUSAS E INTERPRETACIONES DE LA CRISIS DE SEGURIDAD PÚBLICA

JOSÉ LUIS PIÑEYRO[†]

PRESENTACIÓN

Este capítulo se divide en cuatro apartados. El primero ofrece una breve panorámica del ambiente y las causas de la “guerra” contra las drogas de Felipe Calderón, sus multivariados y extensos costos humanos, los indicadores analíticos de dicha contienda bélica y las tácticas ausentes en la estrategia anticriminal. El segundo, aborda las causas del crimen organizado y de la violencia, el abstracto enfoque multicausal de ambos fenómenos, el deteriorado entorno socioeconómico como referente analítico central y el trasfondo de descomposición social y estatal. El tercero, presenta las interpretaciones sobre las razones por las cuales se avanza (o no) en la lucha contra la delincuencia, señalando las limitaciones analíticas de éstas, dada su unilateralidad y desatención implícita de la totalidad social mexicana y su carácter muchas veces apologético respecto a la estrategia mencionada. El último apartado presenta las razones por las cuales es urgente elaborar una política de Estado democrática en seguridad pública y no una política sexenal, se exponen los rasgos centrales de tal política de Estado y lo imprescindible de que vaya acompañada de otras en materia económica y social.

CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO

El súbito inicio de la “guerra” contra el narcotráfico con la que comenzó su gobierno Felipe Calderón, ha dado lugar a múltiples conjeturas sobre las

[†] En homenaje a nuestro desaparecido colega José Luis Piñeyro reeditamos este excelente trabajo suyo publicado originalmente en nuestro libro *Seguridad pública, derechos humanos y cohesión social*, Consejo Nacional de Universitarios y Juan Pablos Editor, México, 2013. Sus profundas reflexiones son de gran relevancia para el México de hoy.

razones de su publicitada instrumentación, que adelante abordaremos. Después de ese inicio proliferaron: las quejas por violaciones a los derechos humanos por las policías federal, estatal y municipal, así como por las fuerzas armadas; las críticas por la obvia ausencia de labores de inteligencia y planeación; la creciente intromisión de Estados Unidos en términos institucionales, territoriales y políticos para mantener la tradicional estrategia represiva; el señalamiento de los vastos costos humanos y económicos y el evidente fracaso de dicha guerra anticriminal dado su carácter exclusivamente represivo o unidimensional.

En realidad, la violencia y la delincuencia profesional son procesos complejos y estructurales y no provisionales, requieren de una estrategia integral con tácticas de seguridad pública, acompañada de estrategias de política económica y social que realmente reconstruyan a largo plazo el deteriorado tejido nacional. Se requiere elaborar políticas de Estado en seguridad pública, económica, laboral, social y de antipobreza, puesto que son problemas estructurales.

Sobre las razones de la improvisada empresa bélica antidelincuencial, se pueden apuntar hechos contundentes. Primero, la enorme ilegitimidad con que Calderón asumió la presidencia, dado el controvertido resultado comicial, requería urgentemente de actos espectaculares que hicieran realidad, por lo menos aparential, una de sus promesas electorales: el combate a la inseguridad pública, aunque otras promesas, como el combate al desempleo y a la pobreza, pudieran esperar. Segundo, los avances que el narcotráfico había hecho a nivel territorial, social, político y paramilitar durante el gobierno de Fox, el del cambio regresivo. No podía permitirse una mayor autonomización territorial, sociopolítica y militar frente a instituciones del Estado, porque no convenía a los intereses de la oligarquía transnacionalizada mexicana que debía controlar los recursos humanos y naturales, ni a la oligarquía estadounidense de cara a una posible desestabilización que generara mayor tránsito de migrantes y de narcóticos.

En tercer lugar, otro elemento impulsor de la guerra antidrogas de Calderón fueron las presiones de Estados Unidos, basadas en reportes de inteligencia que apuntaban cuestiones muy preocupantes: la autonomía relativa del crimen transnacional respecto al Estado mexicano y el flujo creciente de drogas sintéticas y naturales hacia su sociedad. Esto planteaba un problema de seguridad nacional para el vecino norteamericano, pues la posible desestabilización e instalación de un “narco-Estado” ha sido un fantasma presente en sus planes de emergencia militar, lo que no sólo alteraría el control de drogas y migrantes sino al comercio y la inversión estadounidense.

Respecto a las violaciones a los derechos humanos por las fuerzas policiales y castrenses con el gobierno calderonista, basta revisar las denuncias de

abusos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las comisiones estatales, así como sus recomendaciones a dichas fuerzas. Ambas situaciones alcanzaron una cuantía abrumadora en comparación con los tres gobiernos federales anteriores. El carácter mediático legitimador de la guerra al crimen profesional lo refleja el primer operativo policiaco militar, el cual fue desarrollado en Michoacán acompañado con bombo y platillo por las televisoras, a pesar de que cualquier operativo requiere de “decisión y discreción” para aumentar su posible éxito, elemento sorpresa que no existió al anunciarlo. El carácter improvisado de la estrategia lo muestra este operativo y la inesperada respuesta violenta de la delincuencia región por región, que evidenció el desconocimiento gubernamental de la extendida cobertura territorial y social de la delincuencia.

El intervencionismo estadounidense se perfiló mediante presiones: para aumentar sus agentes antinarcóticos, lo cual fue concedido; permitir que estén armados y hacer arrestos, hasta ahora denegado; para acceder al sobrevuelo de aviones en espacio aéreo fronterizo, ya concedido para naves no tripuladas; y para supervisar las acciones antidrogas. Además, los tipos de ayudas otorgadas a través de la Iniciativa Mérida a las fuerzas de seguridad, así como de adiestramiento en lugar de cursos para prevenir delitos, sólo refuerza la óptica represiva de la potencia del Norte.¹

En lo referente a los trágicos costos sociales de la campaña contracrime-nal, la versión oficial los subestimó y cuando los reconoció, habló de 47 515 narcoejecutados entre 2007 y septiembre de 2011;² se supone que 10% correspondió a población civil, el resto a criminales o bien policías y soldados. Faltan los ejecutados del resto de 2011 y de 2012;³ el total según la fuente

¹ “A pesar de que la estrategia punitiva ha demostrado su *ineficacia* para contrarrestar la producción, el tráfico y el consumo de drogas, el gobierno de los Estados Unidos ha persistido [...] El gobierno mexicano decidió apostar por la misma *línea estratégica* [...] El énfasis puesto en las áreas de seguridad y justicia, por encima de la *prevención*, deja lugar a muchas dudas sobre la efectividad futura de la Iniciativa Mérida. Sin embargo, no hay espacio para el debate. Ambos gobiernos *mantuvieron en secreto* la negociación y el diseño del programa y así parece continuar con la siguiente etapa, Mérida II [...] Hace falta mayor atención al rubro de prevención, no sólo en el consumo de drogas, sino en las *condiciones sociales y económicas* que permiten la inclusión de sectores de la población en el engranaje del narcotráfico” (Armando Rodríguez Luna, “La Iniciativa Mérida y la guerra contra las drogas. Pasado y presente”, en Raúl Benítez Manaut (ed.), *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*, México, CASEDE, 2010, p. 76). *Cursivas* nuestras. Se trató de una iniciativa con negativos impactos para la soberanía institucional, territorial y política (José Luis Piñeyro, *La seguridad nacional en México: ¿realidad o proyecto?*, Barcelona/México, Pomares/UAM-Azcapotzalco, 2007).

² Un interesante ensayo donde se hacen reflexiones y sugerentes preguntas sobre la temática es el de Luis Astorga, “Estado, drogas y poder criminal: retos transexenales”, en *Letras Libres*, núm. 167, noviembre, 2012.

³ Lo violento de 2012, con sus altibajos, lo muestra noviembre: 1 223 narcoejecutados (“Violencia del crimen organizado”, en *Reporte Lantia, Lantia Consultores*, noviembre, 2012).

consultada, va de 65 mil a 100 mil muertos.⁴ Cualquiera de las cifras citadas es una sangría humana impactante. Empero, hay otros datos subestimados por la contabilidad gubernamental: 150 mil viudas, huérfanos y dependientes; los 18 mil desaparecidos cuya mayoría son asesinados, cantidad que aumentó a un mínimo de 25 mil;⁵ los miles de heridos en los operativos policiaco militares con lesiones diversas y los miles de niños, mujeres, ancianos y jóvenes lesionados psicológicamente por la recurrente violencia en ciudades y el campo, quienes requieren atención médica y psicológica.⁶ Así, crecen exponencialmente los “daños colaterales” de la guerra calderonista, que aunados al ofensivo presupuesto multimillonario en seguridad pública y nacional nos ofrecen un panorama más completo de la actual tragedia social de la nación mexicana.⁷

En contra de quienes afirmamos que la estrategia anticriminal de Calderón fue un fracaso, sus defensores argumentan que es muy simplista esa perspectiva. Consideran indebidamente que utilizamos un solo índice analítico: el sostenido nivel de violencia y muertos durante acciones antidelictivas. Afirman que tal índice es insuficiente dado que la violencia obedece a ajustes de cuentas entre los cárteles, disputas por el control de mercados y de rutas, respuestas a los golpes dados (arresto de capos, confiscación de drogas, etc.) por las fuerzas de seguridad y a la desesperación de los cárteles por el asedio gubernamental.

Sin duda, es restringido el uso de un único indicador de medición, pero quienes sostenemos la obvia derrota de la guerra calderonista agregamos otros indicadores. Primero, los amplísimos costos humanos recién enumerados y ocultados por la evaluación oficial, pero también los económicos que implican cantidades estratosféricas para el presupuesto de seguridad pública y la reducción del gasto en educación y vivienda, ciencia y tecnología, en auténtica seguridad social, laboral, alimentaria y ambiental, necesidades insatisfechas para la seguridad nacional. Segundo, la extendida y estable

⁴ Según el Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (véase *La Jornada*, 8 de diciembre de 2012).

⁵ Dato filtrado por empleados de la PGR al diario *Washington Post* (*La Jornada*, 1 de diciembre de 2012).

⁶ Para consultar el impacto no sólo físico sino psicológico en la actual y futura cadena niño-joven-adulto-anciano y los impactos negativos en la economía y la sociedad véase (José Luis Piñeyro, “El ¿saldo? de la guerra de Calderón contra el narcotráfico”, en *El Cotidiano* núm. 173, mayo-junio, 2012).

⁷ El gasto aproximado solamente de la Procuraduría General de la República y de las 32 procuradurías estatales de 1997 a 2009 es de 400 mil millones de pesos (Arturo Arango Durán, “Información confiable: los problemas de la información estadística. Militarización y seguridad”, en *El Cotidiano*, núm. 153, 2009, p. 15). Falta agregar el presupuesto de la Secretaría de la Defensa Nacional, la de Marina y la de Seguridad Pública Federal para seguridad pública y nacional.

base de apoyo social del crimen compuesta por los sectores más pobres (sembradores y vigilantes de plantíos de mariguana y amapola, “laboratoristas” de drogas sintéticas, empaquetadores, transportistas, narcomenudistas, etc.), por los sectores medios (sicarios, bodegueros, distribuidores, etc.) y por los sectores con poder político o económico (jefes operativos y capos, delincuentes de cuello blanco financiero e inmobiliario y personajes políticos, empresariales, policiacos, militares y religiosos).⁸

Los primeros dos sectores son un ejército de reserva para el crimen organizado,⁹ que se nutre con un porcentaje mínimo de los 55 millones de pobres y pobres extremos que estén dispuestos a ingresar al crimen organizado (tráfico ilegal de drogas, armas, personas, migrantes, mercancías, autos, secuestros, extorsión, etc.) donde las autoridades reconocen que ha incurrido el narcotráfico. De ese universo de pobres, casi 1% es base de apoyo social únicamente del narcotráfico: 500 mil personas, revelaron informes militares.¹⁰

Sin embargo, este creciente universo de economía delincencial y de descomposición social no es tampoco el único indicador para perfilar la derrota de la contienda anticriminal. Otras guías analíticas son las tácticas ausentes en la estrategia antidelincencial que deben incorporarse y no sólo aparecer de manera declarativa. Estas tácticas romperían con la visión coercitiva predominante manifestada en las acciones cotidianas contra el crimen y en la distribución del presupuesto público para compra de armamento, equipo de comunicación, transporte aéreo y terrestre, entrenamiento, etc., en detrimento de la prevención de delitos, rehabilitación de drogadictos, etcétera.

Estas tácticas ausentes son, en primer lugar, la instrumentación de permanentes campañas nacionales de prevención del consumo de drogas y de la comisión de delitos, que reduzca la demanda futura de drogas y de reclu-

⁸ Un experto en crimen organizado y asesor de Naciones Unidas divide en tres las bases de apoyo delincencial, la social, la política y la operativa, la primera debe combatirse con prevención, la segunda con el código electoral y la tercera con prevención o represión (Edgardo Buscaglia, “Límite y costo de las estrategias actuales en materia de prevención para el acceso efectivo a la justicia”, en *Prevención del Delito y Disminución de la Delincuencia. Experiencias Internacionales de Éxito + Prevención –Policía= + Seguridad*, Cámara de Diputados, LX Legislatura, Grupo Parlamentario del PRD, México, 2009, pp. 128-129).

⁹ El caso más conocido es el de los jóvenes sicarios, son más baratos y sanguinarios que los asesinos profesionales: cuestan menos, matan a más personas, reciben un pago semanal promedio de 1 600 pesos, sin número determinado de personas a ejecutar; los profesionales cobran por víctima; además, los jóvenes son desechables y de fácil reposición.

¹⁰ El entonces Secretario de la Defensa Nacional, general Guillermo Galván, reveló a diputados que 500 mil personas apoyan al narco (sembradores: 300 mil, comerciantes, vigilantes, transportistas, distribuidores y narcomenudistas: 160 mil y capos de diverso rango: 40 mil) a esta especie de narco ejército habría que agregar otras bases de apoyo social de distintas actividades criminales (*El Universal*, 9 de agosto de 2008, p. 1).

tamiento de jóvenes, golpeando así el poder económico y social del narco; una segunda es el impulso de campañas de rehabilitación de drogadictos para disminuir la demanda real de drogas y la base de sustento poblacional; una tercera, es el seguimiento a nivel nacional y estatal de las operaciones bancarias y financieras ilícitas, puesto que la confiscación de tales activos impactaría el nervio económico reproductor de los negocios criminales; una cuarta es la confiscación de propiedades de delincuentes adquiridas por prestanombres para debilitar su nervio patrimonial. Estas últimas tácticas requerirían crear unidades de inteligencia hacendaria y patrimonial por cada estado y en el Distrito Federal.

Una quinta táctica consiste en incentivar la participación ciudadana (policías comunitarios, de barrio, de condominio, etc., como coadyuvantes con las autoridades) y de contraloría social del funcionamiento y del uso del presupuesto por el sistema policiaco, judicial y penitenciario (comités ciudadanos y grupos de expertos y académicos) para evaluar la transparencia y la rendición de cuentas.¹¹

Sexta, legalizar el ciclo económico de la marihuana con carácter provisional y experimental, lo que golpearía el poder monetario del narco pues le genera las mayores ganancias, es menos dañina y adictiva; esto necesitaría de regulaciones de producción, distribución, consumo, de edad; incluso se ha planteado el cobro de impuestos al consumo para financiar los programas de rehabilitación y prevención mencionados. Tal legalización, de preferencia debería ser trinacional con Estados Unidos y Canadá.¹²

SUPUESTAS CAUSAS DE LA VIOLENCIA Y DEL CRIMEN ORGANIZADO

La mayoría de los analistas del crimen organizado (sociólogos, politólogos, criminólogos, abogados) consideran que sus raíces son multifactoriales. Término mágico que oscurece más que aclarar la causalidad del crimen: si bien incorporan datos objetivos sobre la abundante corrupción e impunidad en el Estado y la sociedad, la carencia de una cultura de la legalidad y de la corresponsabilidad, de valores cívicos o religiosos y la fortaleza de la narcocultura; lo reducido de la profesionalización policial, de la remuneración salarial,

¹¹ José Luis Piñeyro, "Las Fuerzas Armadas Mexicanas en la seguridad pública y la seguridad nacional", en Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coords.), *Seguridad nacional y seguridad interior*; Los Grandes Problemas de México, vol. XV, El Colegio de México, 2010. Consulta de la colección completa: <<http://2010.colmex.mx/tomos2.html>>.

¹² José Luis Piñeyro, "¿Legalización de todas las drogas en México? ¿Estrategia o táctica?", en César Cansino (coord.), *Narcotráfico y violencia en el México actual*, México, Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C./Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2011.

del equipamiento y armamento, de voluntad gubernamental, etc., dejan de lado el desastroso entorno socioeconómico donde se reproducen material y moralmente la mayoría de las clases de la nación, no como una coyuntura crítica pasajera sino como un proceso (con sus altibajos económicos y diferencias regionales y temporales), que ha devenido en condición estructural nacional y estatal. Proceso que tiene una historia de más de un cuarto de siglo con la imposición del modelo económico neoliberal; paradigma que, por supuesto, no inicia las polarizaciones económico sociales pero sí las ha profundizado.

Obviedad: el antes y el después del triunfo del neoliberalismo, que es necesario señalar porque los defensores del neoliberalismo afirman que el analfabetismo, la pobreza, el desempleo, la discriminación, desigualdad, etc., han existido desde siempre en México y que si persisten, ello obedece a la pesada herencia de los regímenes populistas (presidencialismo autoritario, corrupción e impunidad institucional y social, irresponsabilidad e irracionalidad económica, y un corrupto e injusto sistema policiaco, judicial y carcelario). En su cuadro no aparecen los principales beneficiarios de tales regímenes (diversas fracciones del empresariado mexicano transnacional y del capital extranjero), sólo mencionan como “privilegiados”: a la burocracia estatal y al corporativizado sindicalismo obrero y campesino, aunque los verdaderos privilegiados son la alta burocracia y las dirigencias sindicales.

Aunque esos fenómenos de exclusión económica y social existían con anterioridad, se han extendido cualitativa y cuantitativamente durante las tres últimas décadas. Por ejemplo, el crimen organizado y su estela de violencia, la extendida desintegración familiar por el abandono de los padres ¿obedecerá a lo que pregonan algunas autoridades religiosas?, al egoísmo de la madre y mujer moderna por triunfar profesionalmente, o, porque necesita trabajar para completar el ingreso familiar, donde es casi inexistente el colchón cultural de los abuelos o tíos quienes son jubilados o trabajadores subempleados. Igualmente, la composición generacional del sicariato, donde predominan los jóvenes, ¿sucederá porque ven muchas series de televisión y cine y oyen narcocorridos?, o porque sus oportunidades de empleo y educación están muy restringidas, las opciones son la economía informal o la migración a las ciudades o a los Estados Unidos son válvulas de descompresión paulatinamente saturadas.

Los criterios analíticos de cantidad y calidad también se pueden apreciar cuantitativamente al constatar cómo el crimen organizado y común incorpora más niños, jóvenes, adultos y ancianos de ambos sexos; socialmente, ahora no sólo son campesinos u obreros desempleados o empobrecidos, sino personas de diversos oficios y profesiones y con creciente presencia de sectores urbanos.

Cabe recordar que el capitalismo es un sistema socioeconómico cuyo rasgo general es el ser un sistema desigual.¹³ En cualquier país genera desigualdades entre regiones, clases, sexos, etnias, razas, culturas e incluso religiones, al mismo tiempo, es un sistema estructurado tanto en la matriz económica como política y cultural donde tiende a prevalecer una fracción de la clase económica dominante, hoy, la financiera, articulada con la clase política gobernante; ambas conforman una oligarquía transnacionalizada y dependiente del líder regional, los Estados Unidos.¹⁴ Esta dependencia se refleja, entre otras maneras, con la imposición de una estrategia anticriminal represiva.

Dicho carácter desigual¹⁵ vigente en países de capitalismo desarrollado como Estados Unidos, exacerbado en México por el modelo económico neoliberal dependiente catalogado como capitalismo salvaje (sobreexplotación de los recursos humanos vía bajos salarios y prestaciones), depredador (de recursos naturales) y parasitario (por el gran capital comercial y financiero) en comparación con países –como los escandinavos– donde el Estado mantiene un equilibrio socioeconómico respecto a desigualdades y articulaciones nacionales y donde la resistencia social incide en el Estado y el sistema económico.

¹³ Desigualdad que se proyecta bajo múltiples dimensiones, para la seguridad pública, en el eslabón policiaco-judicial-penitenciario que sirve “para garantizar la propia *hegemonía institucional*, puesto que se aplica una *violencia, arbitraria y selectiva*, sobre ciertas clases sociales para criminalizarlas y mantenerlas sometidas y, al mismo tiempo, sirve para ejercer el poder que tienen para definir una “delincuencia” que, a su vez, legitime la propia existencia del *aparato punitivo y del Estado* en general. Ésta es la razón por la que las cárceles están *repletas de pobres, sentenciados y en ocasiones solamente acusados por delitos de baja tipificación o que simplemente no cometieron*, y cuya detención ofreció menos dificultades” (Elena Azaola y Miguel Ángel Ruiz Torres, “Política criminal y sistema penal en México”, en *El Cotidiano*, núm. 153, 2009, p. 7). Ésta categórica aseveración la avala otra especialista: “la procuración de justicia en México es *desigual*, esto es, dependiendo del *grupo socio-económico*, así como del *estatus político* al que pertenece el indiciado, es la respuesta del M.P.: mayor la posición económica y política del acusado, mayor la probabilidad de que el caso se resuelva a su favor, lo que no quiere decir que se resuelva con apego a la ley (Azul Aguiar, “Democracia sin Estado de Derecho. El Ministerio Público en México”, en *ibid.*, 2009, p. 34).

¹⁴ En el plano histórico y actual la violencia del Estado mexicano contra los opositores políticos y la delincuencia organizada y común, ha sido tolerada por el gobierno y la oligarquía de la Unión Americana en abierta contradicción con supuestos objetivos de su política exterior (respeto a los derechos humanos y la promoción de la democracia), violentados por la estrategia anticriminal de Calderón (José Luis Piñeyro, “Conraguerrilla y violencia estatal en México: ¿política de Estado?”, en Claudia E.G. Rangel L., *México en los sesentas. Memorias de la represión*, México, Universidad Autónoma de Guerrero/Universidad de la Ciudad de México, en prensa).

¹⁵ El carácter clasista y racista como se evidencia tal desigualdad en el paraíso imperialista, es con los negros quienes: “representan 13% de la población estadounidense y a la vez representan casi el 50% de la población penitenciaria. Hay un problema real de marginalidad” (Buscaglia, “Políticas públicas para la prevención del delito”, *op. cit.*, p. 21).

En el México actual, la mayoría de los medios de comunicación consideran una gran exageración plantear que vivimos una descomposición de la sociedad y del Estado, reflejada en la corrosiva violencia del crimen profesional y común. Pero es una realidad. Basten dos ejemplos dramáticos para ilustrar lo anterior: uno, la deserción masiva de soldados del Ejército y la Fuerza Aérea que alcanzó la cifra de 123 218 desertores durante el sexenio de Fox,¹⁶ y durante el de Calderón fueron 70 mil uniformados de un total de 210 mil efectivos de ambas armas. Además, se reconoció que el número de desertores de las Fuerzas Especiales de 2000 a 2010 ascendió a 1 680 uniformados.¹⁷ Son soldados de alto rendimiento (en el uso de explosivos y armamento de alto calibre, operaciones de reacción rápida, etc.); algunas decenas sin duda se pasaron a las filas del crimen profesional. Otro ejemplo, referido a la nación, son los pavorosos niveles de pobreza que alcanzan a más de 55 millones de compatriotas y en el extremo opuesto, está Carlos Slim, el primer archimillonario mundial.

Si las fuerzas armadas como institución vital de cualquier Estado tienen ese grado de recambio de personal ¿no refleja eso la degradación del Estado mexicano? Además, miles de policías municipales, estatales y federales se pasaron a la delincuencia. ¿Y el masivo conglomerado de pobres y pobres extremos, será sinónimo de fortaleza o de putrefacción nacional? Otro ejemplo que une al Estado y la nación es el salario promedio mensual de tres mil pesos que reciben los 423 mil policías municipales y estatales, obvio caldo de cultivo para la reproducción ampliada de la corrupción e impunidad institucional y social. Aunque el impostergable aumento salarial para el conglomerado policial no es garantía de erradicación de tales delitos (la mejor muestra es la muy bien pagada Policía Federal, supuesto modelo policial) es urgente trabajar en la suma virtuosa de las fuerzas materiales (armamento moderno, entrenamiento, transportes diversos, etc.) más las fuerzas morales (salario, prestaciones laborales, cultura de servicio, espíritu de cuerpo, etc.), pero bajo supervisión interna y contraloría ciudadana y de expertos.

Las causas de la violencia y del crimen organizado deben buscarse en el contexto socioeconómico, mas no analizado como un contexto espontáneo, como uno que no tiene historia reciente (el periodo neoliberal) o que responde a una causalidad mecánica, como la economicista (causa: agravamiento de las condiciones materiales, efecto: aumento del crimen y la violencia) o la culturalista (causa: grave deterioro de los valores cívicos y religiosos, efecto: aumento de las conductas delictivas). Recuperar la articu-

¹⁶ Marcos Molenznik Gruer, "Militarización de la seguridad pública, autonomía de las fuerzas armadas e imperativo de la reforma militar", en *El Cotidiano*, núm. 146, 2007, p. 106.

¹⁷ *Milenio Diario*, 7 de marzo de 2011.

lación de economía-sociedad-Estado en un entorno de desigualdad dentro de una totalidad social referida a un territorio y población específicos, a la vez “globalizada”, es fundamental.

Lo indiscutible es que todas las iniciativas del Estado mexicano, no tocan ni con el pétalo de una rosa la insultante concentración del ingreso y la riqueza, no afectan los intereses económicos y culturales de la oligarquía transnacionalizada, pero sí afectan las finanzas del Estado con un enorme presupuesto para seguridad pública a cargo del Estado y costo múltiple para la nación mexicana. A pesar de tal presupuesto, existen simplificaciones sobre las pocas victorias de la guerra contra el narcotráfico, tema de nuestro siguiente apartado.

INTERPRETACIONES SOBRE LAS CAUSAS DEL AVANCE O NO AVANCE CONTRA LOS CRIMINALES

La estrategia de seguridad pública antinarcóticos es, como hemos visto, principalmente represiva y reactiva, y secundariamente preventiva del delito del narcotráfico y la drogadicción. Centrada en acciones en cadena que lo demuestran: investigación, persecución, arresto, consignación, enjuiciamiento y encarcelamiento, aunque estos eslabones se rompen, dados los eslabones de otra cadena: ineficiencia, corrupción e impunidad policiaca, judicial y carcelaria.¹⁸ Dicha estrategia descansa en el modelo incremental: si los narcos aumentan la calidad del entrenamiento y armamento de sus paramilitares y los pagos para la corrupción, entonces, se requiere más policías y militares, armamento moderno, respuestas contundentes, equipo técnico superior¹⁹ y mejores salarios.

¹⁸ En estos eslabones “se combinan la lealtad personal, la complicidad, la impunidad y la autonomía relativa como los ejes que explican el desempeño de las instituciones policiales en México [...] prácticas de opacidad, nula transparencia y rendición de cuentas. La reacción frecuente de los responsables institucionales ha sido demandar más recursos, que se traduzca en mayor número de plazas, más equipo, capacitación de preferencia en el extranjero, sistemas de profesionalización, prestaciones sociales, etc.” (Ernesto Cárdenas Villarelo, “Comentarios a la reforma del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, en *El Cotidiano*, núm. 153, 2009, p. 39). Caso paradigmático de la privilegiada sucesión de recursos es la Secretaría de Seguridad Pública Federal, donde el velo que cubre su funcionamiento, interno y externo, es un ambiente propicio para que se reproduzcan los valores y prácticas nombradas.

¹⁹ Existe una especie de fetichismo técnico cibernético como lo destaca un analista: “he podido conocer experiencias importantes como en el Estado de México, donde se creyó que con el solo hecho de comprar computadoras potentes y adquirir sistemas prelaborados de “minería de datos”, la delincuencia iba a bajar. Lo mismo se piensa como el contratar más personal, o tener mejores armas y más y más patrullas, de forma que se puedan tener operativos de “presencia policia-

Se tiende a sobrestimar los elementos materiales sobre los morales en la guerra antinarco. Para el caso del aumento de salarios, no se reconoce que ningún Estado del mundo puede competir con el crimen organizado, pues éste puede duplicar o triplicarlos fácilmente; de allí que los incentivos morales sean fundamentales: el funcionario civil o militar debe tener vocación profesional y también ingresos y prestaciones laborales decorosas.

La estrategia anticriminal se instrumenta mediante el Sistema Nacional de Seguridad Pública que argumenta que ésta es integral: estrecha cooperación y coordinación e intercambio de inteligencia interinstitucional y entre las policías municipales, estatales y la federal (para realizar operativos conjuntos contra el crimen), con la contraparte del sistema judicial y penitenciario y con las instituciones equivalentes de Estados Unidos. Frente al aumento exponencial de delitos de alto impacto (secuestros, violaciones, narcoejecuciones) y comunes (asaltos en vía pública, robos a viviendas y de autos) se impulsan supuestas soluciones al crimen profesional sintetizadas en: mano dura en el plano físico y legal, que sólo reproducen la óptica represiva gubernamental.

Una primera visión y solución simplificadora es de carácter juricista. Parte de la necesidad de tipificar nuevos delitos (rebajar la edad penal dado el uso de menores de edad en la distribución de narcóticos, armas; o bien aplicar la pena de muerte, etc.), aumentar las penas pecuniarias y de encarcelamiento como factor disuasivo. La experiencia apunta en sentido contrario para México y aun para países desarrollados como el vecino del norte.²⁰ Además, se afirma que se debe ofrecer capacitación legal a policías y empleados judiciales, elaborar reglamentos de responsabilidad de servidores públicos, promulgar leyes anticrimen, etc. Actualizar el entramado legal y capacitar a quienes van a aplicarlo.

ca" y de "reacción inmediata". De hecho las acciones en la mayoría de los estados y municipios se dan en ese sentido" (Arango, "Información...", *op. cit.*, p. 25).

²⁰ Hace más de un decenio, cuando andaba de moda en México la tolerancia cero frente a cualquier delito, se apuntaba: "la elevación de sanciones, de hecho, no consigue disminuir los índices de criminalidad. Muchas razones influyen en ello, pero básicamente se concretan en el hecho de que es falso que, si alguien viola una ley, lo haga porque no tenga temor a ser sancionado, y viceversa. Puede mostrarse empíricamente en casos concretos que la imposición de sanciones severas o la elevación de penalidades no disminuyen las estadísticas sobre criminalidad" (Bernardo Romero, "Las estrategias de seguridad pública en los regímenes de excepción: el caso de la política de tolerancia cero", en *El Cotidiano*, núm. 90, 1998, p. 20). Para una sociedad capitalista desarrollada como la estadounidense, se plantea que si "aumentas las penas, tienes que aumentar la efectividad del sistema de administración de justicia. Eso no es toda la solución, a los estadounidenses les fracasó; siguen teniendo tasas delictivas mucho mayores. Esto produjo una explosión de criminalidad urbana en Estados Unidos" (Buscaglia, "Políticas públicas", *op. cit.*, p. 23).

Otra versión unilateral simplista sostiene que la deficiencia básica para abatir el crimen profesional es técnico-burocrática u organizativa y logística.²¹ Se necesita mayor coordinación y cooperación interinstitucional de los organismos civiles y militares del Estado y con sus contrapartes estadounidenses vía intercambio de información confidencial, planeación de acciones conjuntas, entrenamiento especializado, equipos de comunicación y armamento modernos y transporte aéreo, etc. Todo para fortalecer la profesionalización policiaca acompañada de altos salarios como atractivo de reclutamiento y disuasivo de corrupción. Cooperación, coordinación y profesionalismo con y entre funcionarios de carrera, son la clave para la victoria definitiva contra el crimen. Obvio resulta que el proceso descrito requiere de un enorme presupuesto público anual. Es importante destacar que los elementos mencionados son visiones mecanicistas: no se avanza contra la inseguridad pública porque falta mayor coordinación, mejor planeación estratégica, más policías y jueces profesionales, etc. O bien, se arguye, falta de presupuesto gubernamental adecuado.

Una tercera variante unilateral para explicar las derrotas frente al narcotráfico es de corte voluntarista. No existe, se afirma, voluntad del presidente y de altos funcionarios civiles y militares para combatir el crimen transnacional. Es indudable que se requiere voluntad personal o colectiva para realizar cualquier acción, pero se subestiman barreras estructurales de carácter cultural y económico social (extendida narcocultura entre los jóvenes, el ejército de desempleados, los 55 millones de pobres y pobres extremos), de donde el narcotráfico se retroalimenta con un porcentaje mínimo. Conviene agregar un número indeterminado de bases de apoyo social de otras actividades delictivas (tráfico ilegal de migrantes, mujeres, niños, armas, mercancías contrabandeadas, etc.) para tener un panorama de las bases de apoyo.

Una cuarta perspectiva explicativa simplista es la culturalista, referida a la población, especialmente la juvenil. Voceros gubernamentales y reli-

²¹ Una visión que va en tal sentido plantea: “Uno de los elementos más notables en favor del narcotráfico es la falta de cooperación y de coherencia entre las estructuras policiales, militares y de justicia. Éste es uno de los elementos empleados por los críticos del gobierno mexicano [...] Por ello, se han implementado dos grandes estrategias [...] en primer lugar [...] reformas a los subsistemas de seguridad nacional, defensa, inteligencia, justicia y policías [...] en segundo, aceptar la asistencia de Estados Unidos para apuntalar dichas reformas y dotar de tecnologías que son inaccesibles en los mercados”, Raúl Benítez. “México 2010. Crimen organizado, seguridad nacional y geopolítica”, en Raúl Benítez, “Crimen organizado...”, *op. cit.*, p. 27. Justificaciones de diplomáticos mexicanos para firmar la Iniciativa Mérida, fueron que esas tecnologías no podían adquirirse en otro país, no sabemos si es cierto, otra justificación fue que la iniciativa finalmente corresponsabilizaría a Estados Unidos en: control del tráfico ilegal de armas, de precursores químicos y dólares hacia México y reducción de su demanda de drogas. Seguimos esperando acciones contundentes en tales rubros.

giosos afirman que carece de valores cívicos (patriotismo, solidaridad, honestidad, etc.), religiosos (amor al prójimo, humildad, fe, servicio a la comunidad, etc.) y familiares (obediencia a los padres y sus normas) y legales (respeto al Estado de derecho y a las instituciones). “Explicación” refrendada por el entonces presidente Calderón²² y repetida por jerarcas eclesiásticos. Visión que no se pregunta por qué la juventud actual es incrédula frente a la Patria, Dios o el Estado, ni averigua si su descarrilamiento obedece a los grandes niveles de desempleo y pobreza²³ y sobre todo a que el futuro no ofrece mejores condiciones de vida. Es la generación de las crisis económicas recurrentes de las últimas décadas.

Un quinto enfoque analítico de las causas de la inseguridad pública se centra en la extendida impunidad institucional y social que se reproduce por la corrupción, la ineficiencia administrativa y también, se afirma, responde al peso de la herencia priísta patrimonialista: los bienes y servicios públicos son, para los funcionarios policiacos y judiciales, un patrimonio personal o una función discrecional otorgarlos. Erradicar la cultura de la impunidad en tales funcionarios requiere de profesionalización, de mentalidad de servicio público y reglamentos para que policías, ministerios públicos y jueces usen criterios de imparcialidad y honestidad y para que los criminales tengan la certeza de que van a ser arrestados, consignados y enjuiciados. Se argumenta que los delincuentes bajo un razonamiento de costo/beneficio al pensar en efectuar un ilícito sepan que no van a quedar impunes, van a enfrentarse a un sistema policial, judicial y penitenciario profesional al que la víctima va a tenerle confianza para denunciar el ilícito. En México con tantas necesidades sociales insatisfechas, el análisis del costo/beneficio sale sobrando sobre todo para la delincuencia ocasional de donde se nutre el crimen profesional.

Una sexta explicación del avance (o no) de la lucha anticriminal es el de la corresponsabilidad. De forma reiterada las autoridades federales (en especial el Poder Ejecutivo) indican que si las autoridades estatales y federales

²² En el acto celebrado por el Día Internacional contra el uso indebido y el tráfico ilícito de drogas, Calderón dio un sermón a los jóvenes quienes “tienen poco que creer, que no creen en la familia, que no tuvieron; que no creen en la economía o en la escuela; que no creen en Dios, porque no lo conocen” (*La Jornada*, 28 de junio de 2009, p. 1). Conservadurismo presidencial laico y religioso que criminaliza a la juventud no puede ser mayor.

²³ El impacto de la pobreza en la niñez se ubica así: “pobreza con adicción, pobreza con falta de escolaridad, pobreza con disfuncionalidad familiar, pobreza con violencia, pobreza con falta de habilidades de vida [...] afectan los *comportamientos antisociales* de los menores de edad en el futuro [...] Invertir en el desarrollo funcional del ámbito familiar a través de mentores adolescentes que sirvan de guía a niños [...] son experiencias europeas y canadienses que han dado enormes resultados” (Buscaglia, “Políticas públicas”, *op. cit.*, p. 25). Ante la desgarradora pobreza mexicana, ¿se ha ensayado algo parecido en nuestro país?

no combaten al narco según sus facultades legales en sus territorios, es imposible avanzar. Igual se dice del Poder Legislativo cuando no aprueba iniciativas presidenciales de ley para confrontar al crimen, o bien el reclamo es a las organizaciones civiles que no fomentan la cultura de la denuncia de delitos cometidos o en acción o abusos de civiles y militares, la cultura de la recompensa monetaria por dar datos para localizar capos. Estas “culturas” ciudadanas se entienden como participación social, pero de hecho son individuales, no colectivas.

Una última explicación es de corte militarista. Dado que las fuerzas armadas son superiores en entrenamiento, armamento, organización y a que son menos corruptas e ineficientes que las policías, deben tener un rol central en la batida antinarco. Se necesita saturar el teatro de operaciones en una ciudad o un estado mediante el despliegue de miles de soldados, arrestar capos, destruir laboratorios, confiscar dinero y drogas, patrullajes continuos, retenes móviles, etc. Supuestamente, es la solución definitiva y más efectiva.²⁴ Los operativos en distintas ciudades nortenas o fronterizas han arrojado saldos positivos de muy corto plazo, es decir, cuando se retiran las tropas, regresa la delincuencia y la violencia.

Sin duda, todos los enfoques analíticos reseñados (que también son justificaciones en ciertas coyunturas críticas) devienen necesarios e importantes para intensificar la campaña pro seguridad pública y antinarco en México, mas son del todo insuficientes dado que se desligan del crítico, desigual y estructurado contexto socioeconómico donde las estrategias se instrumentan. A excepción de tres visiones (la legalista, la voluntarista y la culturalista), todas tienen una fuerte tendencia presupuestalista: sin suficiente presupuesto no se puede esperar resultados positivos importantes.

El mejoramiento real y sostenido de las condiciones económicas de la mayoría de la nación mexicana no son consideradas como elemento clave para intensificar la lucha anticriminal.²⁵ El Estado y la nación aparecen separados por medio de un presupuesto público que gasta más en satisfacer

²⁴ Una visión optimista combina algunas explicaciones nombradas: propone primero que la presencia del Estado empuje a una permanente clandestinidad al crimen organizado y segundo, disminuir el índice delictivo a nivel municipal, regional y nacional, esto significará que el Estado puede imponerse mediante la prevención del delito, la profesionalización de la inteligencia policiaca y la aplicación del nuevo sistema de justicia penal. “Si estos objetivos se consiguen, ya sea con Calderón o poco después, podremos decir que se ha ganado la guerra al crimen organizado”. Voluntarismo, militarismo, corresponsabilidad, tecnicismo y juridicismo son las supuestas tácticas para ganar la guerra (Miguel Carbonell, “¿Cómo se gana la guerra contra el crimen organizado?”, en *Examen*, julio, 2009).

²⁵ El gobierno de Calderón realizó en 2008 inversiones en equipo aéreo y marítimo para las fuerzas de defensa y seguridad por más de 27 mil millones de pesos, casi dos veces el presupuesto de la UNAM, para tratar de contener una criminalidad, que no ha dejado de agravarse (*La Jornada*, 10 de agosto de 2008, p. 12).

las necesidades de la alta burocracia y del funcionamiento estatal²⁶ que en las necesidades de reproducción física y moral de la nación. El enfoque voluntarista no incluye a los sectores populares, sólo considera al liderazgo presidencial y las instituciones del Estado, la voluntad colectiva entendida como participación ciudadana permanente no es requerida de forma sistemática, y cuando se requiere, los gobernantes no ofrecen ninguna compensación económica o alternativa política, sólo es por “amor a la patria”, los valores de solidaridad y responsabilidad comunitarios, etcétera.

En síntesis, las condiciones objetivas (económico-presupuestales) o subjetivas (morales-volitivas) para el funcionamiento del Estado frente a la inseguridad pública, al mismo tiempo, son las causas que se supone explican por qué se avanza (o no) contra la delincuencia: ausencia de leyes adecuadas, de armamento y organización moderna, de voluntad política, de cultura de la legalidad, etc. Condiciones objetivas y subjetivas y causas se alternan como círculo vicioso donde las instancias de responsabilidad civil no reconocen el carácter estructural y coyuntural del crimen organizado; si lo hacen, sólo se refieren al peso de las desastrosas herencias económico-culturales de 70 años de gobiernos nacionales del PRI, pero no explican su reproducción ampliada con las administraciones federales del PAN o incluso con administraciones estatales y municipales del PRD y del “nuevo” PRI.

Resulta urgente elaborar una política de Estado democrática en seguridad pública que incorpore a la estrategia anticriminal, tácticas ausentes antes expuestas (golpes sistemáticos al nervio financiero y patrimonial criminal, participación ciudadana y social vía policías de barrio, comunitarios,²⁷ juntas de vecinos, etc.). Si no son incorporadas, seguirá dominando la lógica represiva. Por supuesto, tal política debe ser simultánea a políticas de Estado en materia económica (generación masiva de empleos permanentes y bien remunerados) y social (combate estructural a la enorme pobreza nacional).²⁸ Políticas de Estado que si bien no van a acabar con la inseguridad

²⁶ El creciente abismo presupuestal entre las necesidades de la nación y las muy satisfechas de la alta burocracia estatal, ni siquiera sirve para que cumpla con sus compromisos: “los recursos humanos y materiales, de que dispone el Estado son invertidos en su mayor parte, en la propia reproducción institucional de los órganos y corporaciones de procuración de justicia y no en sus objetivos formalmente establecidos” (Elena Azaola, “Política criminal...”, *op. cit.*, p. 7).

²⁷ La experiencia de la policía comunitaria de la región de la Montaña en Guerrero ha sido insuficientemente estudiada en sus aspectos positivos: reducción del índice delictivo, aumento de la confianza entre comunidad y policía y su bajo costo económico. Tampoco se ha reflexionado a profundidad sobre otras experiencias en México y otros países (*Memoria del Seminario Internacional. La relación entre la policía y la comunidad. Su impacto sobre la eficiencia policial*, México, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana/CIDE, 2008).

²⁸ La mayoría de los analistas de política anticriminal desligan el asimétrico entorno socioeconómico como causante del incremento del índice delictivo: “En América Latina, es falso el dilema que señala que la pobreza o la falta de desarrollo es el origen del problema. En el pasado, había

pública, económica y social de un día para otro, sí fortalecerán el elemento moral de la nación en una guerra de varios frentes no bélicos sino político-morales. Se necesitan estadistas y no gobernantes sexenales que en alianza con diversos sectores y clases sociales de la nación, elaboren políticas de Estado, tema de nuestro próximo apartado.

HACIA UNA POLÍTICA DE ESTADO EN SEGURIDAD PÚBLICA

Considerando el grado de descomposición social, desarticulación económica y productiva, degradación cultural y educativa, destrucción ecológica, corrupción, impunidad e ineficiencia del Estado, de inmensas desigualdades economicosociales, dependencia financiera, comercial, alimentaria frente a Estados Unidos, cualquier sector o clase social con sentido democrático y nacionalista aceptará lo impostergable de la reconstrucción del Estado-nación basado en políticas de Estado social y democrático de derecho, que sustituyan las políticas de Estado oligárquicas dominantes en la economía y la sociedad mexicanas.

Una Política de Estado Democrático (PED) en seguridad pública, debería contener, entre otros, los rasgos siguientes. Primero, una PED debe incorporar visión de largo plazo y para todo el territorio, con objetivos precisos y permanentes de desarrollo regional y metas verificables sobre los avances contra el narcotráfico, no sólo los conocidos golpes espectaculares (miles de narcotraficantes arrestados, cientos de toneladas de drogas decomisadas, miles de armas confiscadas, etc.), lo que significa no incorporar una táctica fundamental (golpear el nervio financiero y patrimonial) y otras tácticas

pobreza en niveles superiores y ello no implicó que automáticamente la población optara por el crimen como medio de vida” (Raúl Benítez Manaut, “La nueva seguridad regional: amenazas irregulares, crimen organizado y narcotráfico en México y América Central”, Madrid, FRIDE, <www.fride.org>, marzo, 2009). El crimen como fenómeno reciente de los años noventa, apunta el autor, es producto de la “globalización y la apertura comercial” y no del subdesarrollo más otros factores (atraso e incomunicación rural, ausencia del Estado, demanda creciente de drogas y armas) pero “está más asociado” afirma, a una transición democrática incompleta, debilidad del Estado de derecho y tardía reforma de seguridad pública. La intención es desestructurar lo estructurado, economía y política, para así dar una explicación “multicausal” que no reconoce que la globalización neoliberal desmanteló el Estado de bienestar mínimo y el salario indirecto que representaba; la apertura provocó mayor pobreza y desempleo rural y urbano, migración masiva interna y externa con su correlato de desintegración familiar y descomposición social, aumento de la economía informal y criminal, etc. Todo esto no es sólo cuestión de economía, es también una cuestión política, cultural, legal, estatal, de seguridad jurídica y pública y no de seguridad social, laboral, educativa y nacional. Primero, la seguridad pública y después todas las anteriores seguridades. Primero, la democracia electoral de muchas elecciones y muy poca democracia económica y social sustantiva y política participativa.

ausentes en la estrategia anticriminal, tales como el desarrollo regional basado en planes de desarrollo económico social para los estados y regiones más decaídas, que fomenten sustitución de cultivos agrícolas de drogas por otros cultivos, el reparto de tierras incautadas a los narcos, el suministro de créditos preferenciales con recursos de la confiscación de bienes muebles²⁹ e inmuebles y cuentas bancarias ilegales para apoyar ejidos, comunidades agrarias y pequeños propietarios agrícolas y micro empresas y cooperativas urbanas. Acciones o tácticas que México requiere para dar otra opción de vida honesta a millones de campesinos y pobladores urbanos pobres.

Rasgo imprescindible de una PED es: la firma de un acuerdo nacional entre todas las fuerzas políticas, económicas y sociales bajo una directriz: “no importa que caiga quien caiga en la cárcel”, sea personaje civil, militar, religioso o empresarial. Decisión múltiples veces anunciada por Calderón mas no instrumentada. Acuerdo inexistente no sólo en seguridad pública sino en política social, económica, industrial y militar. Otro rasgo de una PED es el tener suficiente flexibilidad para cambiar ante escenarios imprevistos internos o internacionales. Si el narcotráfico cambia de tácticas, como aumentar las ejecuciones para atemorizar a las policías y la ciudadanía o bien fomentar mayor drogadicción, debe confrontarse con campañas amplias de participación social, prevención de la drogadicción y rehabilitación de adictos.

Característica adicional de una PED es el contar con instituciones estatales eficaces y transparentes con suficiente presupuesto para desempeñar sus misiones, pero sin la desproporción presupuestal actual entre el gasto para seguridad pública y el de seguridad social, laboral y ambiental. Otro rasgo de una PED es el establecer alianzas estratégicas o tácticas con Estados o bloques regionales afines al proyecto nacional. De persistir la obsesiva actitud de sumisión a la condicionada asistencia policiaca militar de Estados Unidos, sólo se generará más dependencia técnica, tecnológica y subordinación política. Existen otros países en América Latina y Europa para obtener esa asistencia y la posibilidad de hacer recortes presupuestales (al poder presidencial, legislativo y judicial federal) para ser usados en la compra de tecnología policiaco militar. Los 1 400 millones de dólares suministrados a México (para entrenamiento, material aéreo y equipo de detección) mediante la Iniciativa Mérida podrían obtenerse con una reasignación pre-

²⁹ Ejemplo de la magnitud monetaria, sólo de los bienes muebles decomisados al narco, son los 600 millones de dólares (7 800 millones de pesos a 13 pesos/dólar) costo estimado de los 35 mil vehículos confiscados de 2007 a 2010 según Guillermo Valdés, Director del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, en su presentación sobre el combate a la delincuencia en los “Diálogos por la Seguridad”, agosto, 2010.

supuestal³⁰ a los costosos poderes nombrados o al Instituto Federal Electoral y a los partidos políticos. Los millones de dólares son migajas frente al exorbitante presupuesto para seguridad pública erogado en el sexenio de Calderón.

Una PED debe contar con una contraloría gubernamental y social para supervisar al gobierno y a las instituciones estatales. Para ello, los consejos ciudadanos de seguridad pública no deben ser de adorno como hasta hoy sucede, a pesar del Acuerdo Nacional para la Seguridad, la Justicia y la Legalidad firmado en 2008 que comprometía a los gobiernos municipales, estatales y al federal a crear esos consejos, que deberían integrarlos no sólo distintos personajes sino también líderes sociales y especialistas.

De igual forma, una PED comprende un Poder Legislativo profesional y ágil con acuerdos básicos interpartidistas y un presidente que actúe como jefe de Estado y no de partido de gobierno. Ejemplo de consenso interpartidista sería discutir y acelerar la aprobación de leyes relacionadas con la seguridad pública (extinción de dominio sobre bienes ilícitos, lavado de dinero, adiciones a la ley de seguridad nacional) al margen de cálculos políticos o partidistas y con visión de Estado.

Otra característica de una PED es la coordinación y cooperación interinstitucional estatal y no lo hagan como a menudo sucede, la complicidad interinstitucional donde una institución oculta a otra sus errores y abusos respecto a seguridad pública, sea en labores de inteligencia, operativos anticriminales, o violación a los derechos humanos. También es vital para una PED la vigencia de un Poder Judicial autónomo, expedito y profesional donde por ejemplo, los ministerios públicos integren bien los expedientes y no de forma incorrecta sirviendo como excusa para que los jueces dicten la liberación de criminales.

En suma, una PED que responda a las necesidades de seguridad pública de la nación y que legitime y fortalezca las instituciones del Estado; que responda a los intereses nacionales y no a los de los poderes legales (poderes de la Unión y alta burocracia civil y militar) y a los poderes fácticos (los monopolios empresariales, sindicatos y crimen organizado), que conforman la oligarquía política gobernante y económica dominante.

³⁰ Manuel Camacho propuso un plan de emergencia social para Monterrey y Ciudad Juárez y agregaba "En los momentos actuales que se negocia el presupuesto (2011) habría que prever una bolsa para este propósito. Si bien *no existen condiciones para generalizar una acción así*, desde luego existen posibilidades para financiarlo en lo inmediato, quizá para las dos ciudades donde se probaría su efectividad" (Manuel Camacho Solís, "El rescate de Monterrey", en *Nexos*, octubre, 2010). No hay condiciones políticas: si las hay de presupuesto, pero se necesitaría reducir los ofensivos sueldos de la alta burocracia, se requiere de una mayoría de diputados, quienes aprueban el presupuesto, y de un gobierno diferente que dé contenido nacional al Estado.

APUNTES HACIA UNA NUEVA POLÍTICA DE DROGAS EN MÉXICO

JORGE HERNÁNDEZ TINAJERO*

EL SISTEMA INTERNACIONAL DE CONTROL DE DROGAS

Pactado formalmente en la segunda mitad del siglo XX, después de varios años de discusión y debates, nuestro moderno sistema internacional de control de drogas nace formalmente con la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes de la Organización de Naciones Unidas, a la que seguirían el Convenio sobre sustancias psicotrópicas de 1971, y la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de sustancias psicotrópicas de 1988. Estos tres instrumentos internacionales de alcance global, han delineado las políticas internacionales y nacionales sobre las drogas desde entonces.

A manera de breve introducción histórica, se puede decir que una vez terminada la Segunda Guerra Mundial, la ONU se convirtió en el escenario político internacional para la reconfiguración del poder global. A través de la ONU —el más importante de todos los mecanismos multilaterales de la posguerra— Estados Unidos y sus aliados, el nuevo gran poder global, fueron capaces de crear la arquitectura institucional internacional que de algún modo u otro sigue normando las relaciones políticas internacionales hasta nuestros días.

La Convención Única de 1961 representó, en este sentido, la piedra angular de un nuevo enfoque hacia las drogas. En un principio se le llamó Convención Única porque intentaba reunir en un solo documento una cantidad importante de tratados bilaterales y multilaterales, que desde fines del siglo XIX regulaban el comercio de ciertas sustancias entre algunos países y/o regiones.

* Presidente del Colectivo por una Política Integral hacia las Drogas (CUPIH).

La Convención, sin embargo, no se limitó a intentar regular el comercio de lo que se consideran “medicinas esenciales”, sino que sirvió al mismo tiempo para instaurar una política global hacia las drogas sumamente alejada de la evidencia científica, para dar paso a disposiciones de tipo moral basadas en el puritanismo estadounidense, que en el caso de las llamadas “plantas maestras” (amapola, coca y cannabis) se tradujo en un sistema represivo hacia ellas basándose en consideraciones de orden racial y de supuesta superioridad cultural, que las condenó como causa de la “degeneración de las razas” que durante milenios las han utilizado en detrimento —desde luego— de los pueblos cuyas culturas las habían integrado plenamente a su vida cotidiana.

A su vez, el carácter represivo de las nuevas disposiciones (que obligan a Estados a utilizar el derecho penal contra todos los eslabones de la cadena de producción-consumo de estas plantas) expresadas en el concepto del “prohibicionismo”, supuso el crecimiento exponencial de las consecuencias negativas de un sistema de control que se niega justamente así mismo a ejercer el poder legítimo del Estado para crear, ajustar y desarrollar el control de las sustancias. Con ello, el tratado de 1971 se extendió a nuevas sustancias (la Convención de 1961 se centró, básicamente en las plantas de la cannabis, la coca y la amapola), mientras que la Convención de 1988 se creó para intentar “combatir” el fenómeno creado por la prohibición absoluta: el tráfico internacional de drogas, la corrupción, el debilitamiento de las instituciones democráticas, el lavado de inmensas cantidades de dinero, así como todos los aspectos consustanciales al crimen organizado (tráfico de armas, violencia, etcétera).

Vale la pena insistir en el carácter primordialmente moral que adquirió desde su creación misma este sistema de control de sustancias: sus tratados no tienen por sí mismos mecanismos de transformación y sus defensores a ultranza insisten en que incluso el menor cambio en ellos significaría “el derrumbe del sistema en su conjunto”. Es decir, forman una tríada —casi divina— que no admite cuestionamientos ni matices. Por si fuera poco, sólo existe una referencia, marginal hasta cierto punto, sobre los derechos humanos. Algo excepcional si se piensa de esta manera en los instrumentos jurídicos universales modernos.

A pesar de todo ello, resulta ya inocultable que las disposiciones de estos tres tratados han comenzado a ser cuestionados —por partes o en su conjunto— por diferentes actores políticos, tanto nacionales como internacionales. Más allá de que no es posible poner en duda su utilidad para regular de forma sumamente eficiente a la industria farmacéutica internacional, resulta claro que a poco más de 50 años de su promulgación, la realidad de los mercados de drogas ilegales, así como su consumo han evolucionado de tal

manera que los tratados actuales se han vuelto anacrónicos en cuanto a ellas, cuando no contraproducentes para los objetivos formalmente trazados por ellos.

A pesar de todas las disposiciones internacionales vigentes es así que, a estas alturas del siglo XXI, nos encontramos en un mundo en que ha crecido —y sigue creciendo— el consumo de todo tipo de drogas, tanto las tradicionales como las llamadas Nuevas Sustancias Psicoactivas (NSP). Los mercados de drogas se han vuelto globales, el crimen que lucra con ellos también, y tanto los recursos ilícitos que generan las drogas como su disponibilidad, es mayor que nunca. A cambio, el impacto social, político y económico negativo que tienen las actuales políticas de drogas a nivel nacional y local ha crecido de manera exponencial, al grado que en prácticamente en todo el planeta los costos en salud, violaciones a derechos humanos, violencia, corrupción y erosión de las instituciones democráticas, superan con mucho al impacto que su consumo tienen entre nuestras sociedades.

Pareciera entonces que ha llegado el momento de revisar con seriedad el sistema internacional de control de sustancias. Sin embargo, los retos que tal empresa supone son formidables. El diseño institucional de los tratados hace sumamente complicada cualquier reforma a ellos, y el consenso político para hacerlos avanzar es prácticamente nulo, por lo que podríamos hablar —en todo caso— de una situación en la que mantener el *statu quo* resulta mucho menos problemático que afrontar el cambio. (Para saber más sobre las posibilidades de reforma en este ámbito, se recomienda revisar “Los límites de la flexibilidad. Las convenciones de control de drogas de la ONU”, Transnational Institute, *Serie Reforma Legislativa en Materia de Drogas*, No.18, Ámsterdam, Holanda, marzo de 2012.)

A ello debemos de sumar el que, si bien la geopolítica de las drogas se ha transformado, al pasar de una herramienta sumamente efectiva de presión y control político de unos países sobre otros, a una en la que el margen de maniobra nacional se ha ido ampliando para interpretar las disposiciones de los tratados. Sin embargo, lo cierto es que no hay un solo país —a excepción de Uruguay, tal vez— en el que existan los consensos internos necesarios para determinar una dirección más o menos viable de cambio con respecto a las drogas.

A pesar de ello, los ejemplos de Portugal, Uruguay, Holanda o Estados Unidos en relación con la marihuana y a la descriminalización efectiva de los usuarios, en el primer caso demuestran que, pese al poco margen de maniobra que tenemos a nivel nacional, sí es posible tomar medidas de política pública hacia las drogas, que al menos minimicen los efectos negativos, incluso socialmente devastadores, de combatir las usando como objetivo central del esfuerzo punitivo a los usuarios. A continuación, intentaremos

explicar brevemente cuáles son esas opciones y cómo podrían ser instrumentadas también en México.

LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Como todos los países firmantes de los tratados de drogas de la ONU, México adecuó, desde la entrada en vigor de éstos, las directrices de dichos tratados a su legislación nacional en el orden federal.

De este modo, todas las disposiciones sobre drogas en México se encuentran en ordenamientos de observancia nacional, básicamente en la Ley General de Salud, y las sanciones correspondientes en el Código Penal Federal. En el primer ordenamiento se enumeran las sustancias y plantas bajo fiscalización, mientras que en el segundo se estipulan las penas contempladas para los llamados “delitos contra la salud”.

Después de enlistar todas las sustancias bajo fiscalización, la Ley General de Salud establece en su:

Art. 235. La siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso, consumo, y en general todo acto relacionado con los estupefacientes o con cualquier producto que los contenga queda sujeto a...

Art. 237. Queda prohibido en todo el territorio nacional todo acto de los mencionados en el artículo 235 de esta Ley...

Llama la atención en el Artículo 235, la inclusión de los verbos “empleo, uso, consumo”, ya que a diferencia de los demás supuestos, tales acciones suponen que el consumo de drogas está prohibido en el país. Sin embargo, cuando se buscan las penas correspondientes a los mismos (artículos 193-199 del CPF) se encuentran con que se enumeran los mismos verbos contenidos en el 235 de la LGS, pero se omiten los correspondientes al “uso, consumo, empleo”.

Esto podría explicarse porque el legislador —en última instancia— respetó de algún modo uno de los principios fundamentales del derecho, mismo que estipula que el derecho regula nuestra vida externa, las acciones que cometemos como individuos y que afectan a terceros, pero no puede regular o entrometerse en las decisiones personales de los adultos que no afectan a terceros. Algo que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció —invocando el derecho a la autonomía personal y al libre desarrollo de la personalidad— en su sentencia 237/2014 relativa al uso de la cannabis (algo que trataremos un poco más adelante en este texto).

Estas disposiciones legales, vigentes actualmente, suponen un sistema altamente restrictivo para todas las sustancias bajo fiscalización, con el pretexto del deber ineludible del Estado de proteger la salud pública. Sus consecuencias en la práctica, sin embargo, distan mucho de los objetivos trazados formalmente.

La prohibición absoluta de las drogas ha tenido como consecuencia, en primer lugar, la aparición y el crecimiento de un mercado, tanto nacional como global para ellas. Este mercado se encuentra controlado —o disputado— por grandes grupos criminales que carecen de cualquier límite para ejercer su poder, en el caso de México, no sólo han logrado dominar territorios o estados enteros, sino además diversificarse a otras actividades propias de la ilegalidad: la corrupción y cooptación de autoridades, el secuestro, la extorsión, la trata de personas, el control de las rutas de migración humana y un largo etcétera.

Una segunda consecuencia de la prohibición absoluta es la nula diferenciación que hace, en la práctica, de los delitos de drogas. En este sentido la ley no considera muchas diferencias entre los delitos consustanciales al consumo —como la posesión, portación, compra, etc.— y los del tráfico. Ello tiene un impacto social importante, ya que el ejercicio de la ley tiende, al menos en la práctica, a concentrarse en los eslabones más débiles de la cadena: los usuarios y los pequeños comerciantes, quienes no suelen representar un problema grave de seguridad pública, en detrimento de quienes sí lo son: las redes criminales que controlan los mercados.

Aun cuando mediante la llamada “Ley contra el narcomenudeo” se intentó (mediante un sistema de umbrales para la posesión simple) diferenciar entre el usuario y el delincuente, lo cierto es que estas disposiciones, en la práctica, han resultado una vía de salida para el comercio ilegal de sustancias a pequeña escala, mientras que ha reforzado la criminalización del consumo y ha creado poderosos incentivos para la extorsión policiaca de los usuarios. Esto se debe, en buena medida, a que la ley determina que no ejercerá acción penal contra quien posea ciertas sustancias en cantidades que puedan considerarse para su “inmediato consumo personal”, pero mantiene el carácter de delito a la posesión simple. Con ello, la policía puede detener a cualquier persona, y de encontrársele en posesión de alguna sustancia controlada, tiene la obligación de ponerla a disposición de la autoridad, quien por su parte puede detenerla hasta por 36 horas para determinar su situación jurídica.

En la práctica, la policía se aprovecha de estas disposiciones de varias maneras: en primer lugar, presionando al usuario para extorsionarlo con el fin de no ponerlo a disposición de un juez. De no conseguir su objetivo, es muy frecuente que la propia policía “agregue” un poco más de drogas al

detenido, con el fin de colocarlo en una posición en la que su posesión rebasa el límite supuestamente permitido, con lo que dejará de ser considerado un probable “adicto” y en automático será considerado un “narcomenudista”. Y aun cuando el usuario supiera sus derechos y se mantuviera en su dicho en el sentido que las sustancias son para su consumo personal, la autoridad puede retenerlo con la amenaza de vincularlo a proceso por más de un día, con lo que se comprende que todos los “sorprendidos” en posesión de drogas ilegales intenten —en primer lugar— evitar la acción de la ley.

Una consecuencia adicional de esta dinámica (de por sí violatoria de los derechos reconocidos por la SCJN) es la desviación de recursos materiales, humanos y operativos de las fuerzas de seguridad hacia aquellos que no representan un peligro público, en detrimento de quienes sí lo son: mucho más sencillo resulta para los policías detener consumidores, que enfrentar a las redes criminales que trafican con las drogas, con lo que en la práctica no sólo los usuarios ven vulnerados constantemente sus derechos, sino que la ciudadanía que no es usuaria ve a su vez disminuidos los recursos institucionales de seguridad en cuanto a los delitos que más le afectan (los violentos, los depredatorios y aquéllos contra la propiedad privada).

En conclusión, nuestra legislación nacional en materia de drogas está mal formulada. Da igual prioridad a los delitos del consumo que a los del tráfico. Vulnera los derechos más elementales de los adultos que no afectan a terceros y desvía recursos de todo tipo contra los eslabones más débiles de la cadena de las drogas. Adicionalmente, la ley no dota al Estado de ninguna política clara hacia ellas que no sea la del derecho penal. No hay alternativas para garantizar los derechos de los usuarios, y en el afán de combatir el mercado por la vía de las armas, sólo ha logrado la fragmentación de los mismos. Con ello, la disponibilidad de drogas es más alta que nunca, la violencia más extendida y el tráfico a gran escala sigue tan pujante (o más) que en otras épocas.

¿Cuáles son entonces las opciones realistas para hacer que las drogas causen tanto daño al país? En el próximo apartado intentaremos exponer algunas alternativas.

LAS POLÍTICAS HACIA LAS DROGAS EN MÉXICO: LO POSIBLE

Como se ha dicho con anterioridad, el marco legal de las drogas —tanto el internacional como el nacional— suponen importantes limitaciones para ensayar soluciones al margen del derecho penal para garantizar los derechos

de usuarios y no usuarios, y para instrumentar nuevas políticas hacia las drogas menos prejuiciosas y más efectivas.

Desde esta perspectiva, pareciera ser que estamos condenados a insistir en aquello que probadamente no ha funcionado, lo que resulta además sumamente desalentador cuando comprobamos que con este enfoque, meramente represivo, seguiremos sufriendo consecuencias “no intencionales” que cotidianamente atentan contra nuestra seguridad, nuestros derechos y nuestras instituciones democráticas.

Sin embargo, las dificultades para cambiar las legislaciones —tanto nacionales como internacionales— no impiden instrumentar políticas hacia las drogas que contengan, cuando menos, el inmenso impacto social negativo que hoy representan. Desde luego, esto no quiere decir que debemos abandonar los esfuerzos por reformar y adecuar los tratados internacionales sobre drogas para adaptarlos a la realidad del siglo XXI; ni que dejemos de presionar a nuestra clase política para adecuar nuestras leyes en el mismo sentido, en consonancia con las disposiciones ya emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sin embargo, existen alternativas que sin cambiar grandes cosas en el ámbito internacional o nacional, sí contribuyen a mejorar la seguridad y la convivencia social. Las alternativas reales actualmente se reducen así a emitir directrices políticas de gobierno, especialmente policíacas, de modo tal que de forma efectiva se puedan diferenciar tres aspectos clave para la cadena de las drogas: el tráfico, la adicción y el consumo no problemático.

Las políticas hacia estos tres aspectos se fundan en los siguientes principios: el tráfico es un asunto de seguridad; la adicción es un tema que debe ser enfocado desde la salud, y el consumo no problemático se debe entender como un asunto de derechos.

De este modo en cuanto al tráfico, la política debería privilegiar el combate a los delitos violentos o de sangre, relacionados con éste. Las organizaciones criminales que lucran con las drogas deben recibir un mensaje claro de las autoridades: toda violencia será perseguida de forma implacable y usando todos los recursos del Estado. Ante la imposibilidad de eliminar el negocio con el que lucran, al menos deben quedar claros los límites intolerables de sus actividades.

En segundo lugar es preciso dedicar recursos y voluntad política para ofrecer servicios de salud a todas las personas que lo soliciten sin ser criminalizadas, y cuando presenten un consumo problemático de sustancias, ya sea para ellos y para quienes los rodean.

Actualmente, el discurso político habla únicamente de “prevención y tratamiento”. En el primer caso será necesario reformar nuestro sistema preventivo, especialmente entre menores de edad, de forma tal que se vuelva

efectivo en la práctica. Para ello es necesario abandonar el adoctrinamiento actual que exagera el peligro del consumo de sustancias para explicarlo de forma equilibrada y con base en la evidencia científica. Actualmente la prevención tiene como objetivo único evitar el consumo de drogas, pero como meta realista debería enfocarse también en metas intermedias: por ejemplo, retrasar la edad de inicio, algo en lo que nuestro sistema preventivo ha dado muestras de ser muy limitado y poco eficaz. Es hora, por lo tanto, de hablar francamente de las drogas desde una perspectiva de reducción de riesgos y daños.

En cuanto al segundo término, el “tratamiento”, es importante mencionar que el Estado nunca ha dedicado recursos suficientes para éste. Y si bien sólo menos del 10% de los usuarios de drogas llegan a desarrollar consumos problemáticos, es cierto que cuando esto sucede nunca tienen una opción pública que no los considere como sujetos de plenos derechos antes que como delincuentes. Debido a ello, han sido la sociedad civil y la iniciativa privada, los únicos sectores que se han hecho cargo de los centros de tratamiento, y si bien muchos de ellos realizan esta labor con buenas intenciones, la falta de profesionalismo, de reglas y certificaciones claras y precisas, han tenido como resultado que muchos de estos servicios se conviertan en centros de tratamiento en los que las prácticas violentas y violatorias de los derechos humanos son una constante.

En este mismo sentido, se vuelve de crucial importancia detener la instauración de los llamados “tribunales de drogas” que fuera de toda norma en materia de derechos, utilizan los delitos consustanciales al consumo —como la posesión— para derivar a usuarios a centros de tratamiento con el fin de evitar otro tipo de sanciones penales. Es decir, sin importar el tipo de consumo, los tribunales sirven para criminalizar lo único que en este momento se tolera: el consumo que no afecta a terceros. Creados para evitar el consumo y el delito, la experiencia nacional ha probado —de sobra— su nula efectividad para detener ambos fenómenos. En cambio, al trabajar con base en tratamiento obligatorio, no sólo contradicen la práctica y la ética médicas, sino que violan el derecho de los usuarios a decidir sobre sí mismos si lo necesitan.

Finalmente, entre la prevención y el tratamiento se encuentra el 90% de los usuarios de drogas ilegales. Las políticas de prevención ya no son para ellos y el tratamiento tampoco, ya sea porque su consumo no afecta a su vida privada y a quienes los rodean; ya porque simplemente no quieren abandonar el consumo.

Para ellos, la inmensa mayoría, el Estado debe poner en práctica políticas de reducción de riesgos y daños, de las cuales hay muchos ejemplos, todos ellos perfectamente practicables en nuestro país. El alcoholímetro,

el intercambio de jeringas entre usuarios de drogas inyectables, el análisis de sustancias de tipo sintético, o el acceso a material para usuarios con estimulantes fumados, son algunos de ellos.

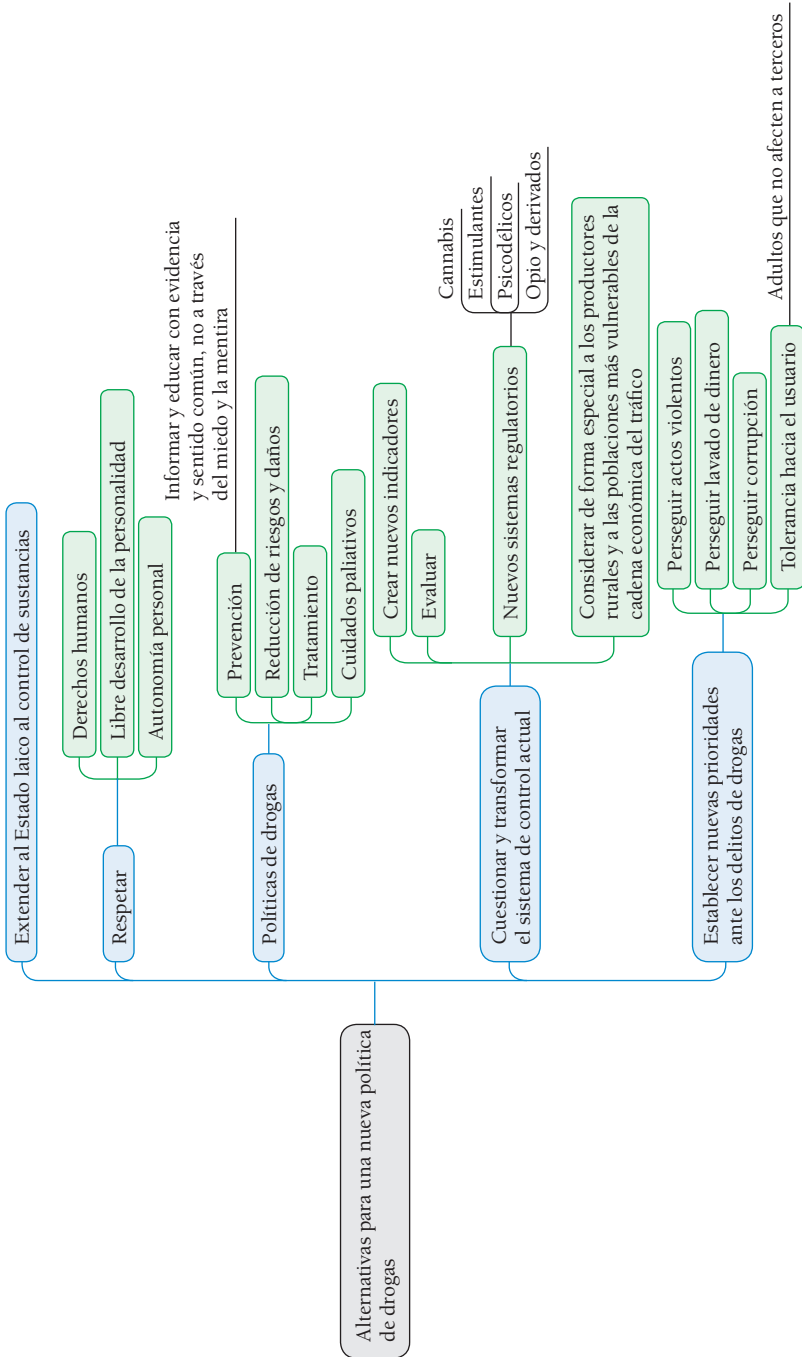
La reducción de riesgos y daños es una filosofía muy sencilla que debe volverse una política pública de acceso amplio. La reducción de riesgos y daños reconoce que las drogas se consumen y que quienes lo hacen son personas con derechos, responsabilidades y necesidades concretas. De esta forma, no se juzga al consumo ni se exige detenerlo para acceder a materiales de uso seguro: jeringas, pipas, condones, etc., que protegen al usuario y a la comunidad en general al enseñar prácticas de responsabilidad para todo aquel que decida consumir. La reducción de riesgos y daños ofrece así, un espacio seguro enfocado en la salud y fuera de todo ejercicio penal. La eficacia de estas políticas ha sido probada en numerosas partes del mundo, y México no debería ser la excepción.

En cuanto al carácter jurídico ambiguo del consumidor, por último, también es posible hacer algo sin cambiar las leyes: actualmente, si bien el consumo no está penalizado (siempre y cuando sea privado y sin afectar a terceros), lo cierto es que sí constituye delito todo acto consustancial al mismo (la compra, posesión, transporte, cultivo, etc.), son delitos que, según la modalidad, pueden ser graves.

Debido a ello, las autoridades aprovechan la situación jurídica del usuario para ejercer contra éste, preferentemente, la acción de la ley. La autoridad sabe que el usuario, aun cuando no esté afectando a terceros, está cometiendo delitos. Y prefiere detenerlo —y generalmente, extorsionarlo— antes que perseguir a las redes criminales que lucran con las drogas que el usuario por necesidad debe poseer si es que va a consumir. Con ello, no sólo se violentan los derechos de los usuarios, sino que se desvían recursos humanos, económicos y operativos hacia quienes no representan un peligro para la sociedad, en detrimento de delitos y redes criminales que sí lo son. Por eso, la política hacia el usuario debe ser planteada desde sus derechos y no desde el ámbito penal.

Finalmente, adjuntamos un breve mapa mental que esquematiza de forma sencilla las posibilidades actuales para construir una nueva política de drogas en México. Una política que sea eficaz, que garantice los derechos de todos —usuarios y no usuarios— y que, por sobre todas las cosas, ponga fin a una moral privada altamente conservadora y discriminatoria, que en los últimos sesenta años se convirtió en la única política pública que no sólo no admitía objeción alguna a sus directrices, sino que incluso llegó a criminalizar a todo aquel que se atreviera a cuestionarla.

FIGURA 1
ALTERNATIVAS PARA CONSTRUIR UNA NUEVA POLÍTICA DE DROGAS EN MÉXICO



FUENTE: elaboración propia, mapa mental realizado en MindMap.

CUARTA SECCIÓN
SEGURIDAD HUMANA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA
Y COHESIÓN SOCIAL

EL DESAMPARO DE LO HUMANO: LA VIOLENCIA COMO PROBLEMA DE SALUD PÚBLICA

JOSÉ LUIS CISNEROS*

La indignación y la miseria privan de todo valor, embrutecen las almas, las acomodan al sufrimiento y a la esclavitud y las oprimen hasta el punto de privarlas de toda energía para sacudir el yugo.

Tomás Moro

A nadie le queda duda que la realidad que vivimos en México se encuentra mediada por la violencia social. Sobre todo porque en las últimos tres décadas los mexicanos hemos sido testigos de una condición de violencia inusitada, que entre otros efectos ha desencadenado un deterioro en la condición de salud de la población, principalmente por los efectos que trae consigo la violencia vinculada a los llamados delitos de alto impacto: homicidios, secuestros, trata de personas y desapariciones. Sin embargo la cuestión aquí sería preguntarnos *¿cómo es que esta condición de violencia se vincula con la salud de los mexicanos?* y sobre todo, *¿cómo explicamos sus consecuencias en la pérdida del sentido y el desamparo de lo humano?*

Primero subrayaremos que algunos de los rasgos que marcaron el inicio del presente siglo, no sólo han sido las grandes transformaciones políticas que vivió nuestro país en lo económico, lo político y lo social. Estas profundas transformaciones no sólo nos han cambiado la visión del mundo, también han trastocado nuestras relaciones sociales y nuestra cotidianidad. Algunos en buena medida han sido el resultado de los efectos que trae consigo la globalización, otros son el resultado de los conflictos sociales que hemos vivido en nuestro país, particularmente los enfrentamientos entre los grupos del crimen organizado y las fuerzas policiales y del ejército, que ha mo-

* UAM-Xochimilco.

tivado expresiones particulares de violencia, que han sido cuestionadas por las constantes violaciones de los derechos humanos. Por otro, la falta de sensibilidad y cálculo político, aparejados a los cambios económicos en el ámbito internacional, han motivado la pérdida del trabajo en muchos sectores de la sociedad, los paupérrimos salarios, la falta de vivienda, salud, educación y justicia.

Estas condiciones han creado tanto diferentes aprendizajes, como experiencias y vivencias que se han instalado en la memoria de la colectividad, y no sólo han afectado su condición de bienestar social, también han causado severas condiciones de salud emocional, son digamos así, tiempos de difícil comprensión, donde la esperanza, la confianza, los anhelos de justicia, se encuentran clausurados. Son tiempos de profundo pesimismo, donde la realidad social se piensa sólo en la inmediatez, como consecuencia de la pérdida de la esperanza, de la falta de credibilidad para con nuestras instituciones, y como efecto de la desilusión de un Estado que en principio debería velar por la seguridad integral de sus ciudadanos.

En este sentido el bienestar social y las fronteras de seguridad; moral, psicológica, emocional, económicas y de salud, se han vuelto difusas, endebles y de escaso soporte para los sujetos, sumados a una profunda desigualdad y pobreza, que por si fuera poco, se ve atravesada por el conflicto del narcotráfico y los altos índices de criminalidad. En este marco, las expresiones de extrema violencia que se han mostrado transgreden las fronteras de los derechos civiles y sociales con sus actos, provocando no sólo un sentimiento de inseguridad, sino un profundo miedo que se deposita en el otro, en el extraño, en el ajeno, en el diferente. El miedo social al otro, en tanto construcción subjetiva, despliega una condición de estrés e incertidumbre, al grado que produce angustia y delirios de persecución, y violencia. Así, la violencia y el miedo a lo largo del tiempo, han tenido diferentes formas de expresión en la cultura humana, y en todas estas, el miedo y la violencia, han formado de manera regular parte de la vida cotidiana de los sujetos.

En consecuencia, la violencia ha sido vista como promotora de miedo y constitutiva de lo humano, en tanto que en su propia historicidad, se ha expresado de maneras diferentes, y cada una de ellas, dan cuenta de su propia naturaleza social: homicidios, violaciones, secuestros, robo, intimidación, conflictos en la pareja, la familia, el trabajo y violencia política y estructural. Es una violencia que se muestra de manera diversa, pero entre cruzada con el miedo, un miedo que se vive en la práctica cotidiana y que se acrecienta conforme se multiplica la violencia.

La violencia que hoy se vive, no sólo es el resultado de la intolerancia, también es promovida por sentimientos de desconfianza, y en ellos la violencia se transporta y se sostiene como una idea difundida y mantenida en el

imaginario social, es algo así como una idea o imagen que nos rodea, de todo aquello que llamamos violencia. Esta imagen se sostiene gracias a los medios de comunicación de masas, que difunden y crean enemigos, y enaltecen acontecimientos noticiosos que abonan al temor, infunden rumores y crean masivamente un mundo ilegible, cuya práctica social se sostiene por la violencia singular, una violencia que en muchos casos no tiene un contenido específico, sólo son hechos aislados que de manera concreta inducen una descalificación y de manera *a priori* se hacen condenas generalizadas.

Esta violencia es característica de nuestros tiempos, en ella se engloba todo tipo de conflictos de la vida común y cotidiana, desde una confrontación verbal entre automovilistas, hasta un homicidio o una disputa familiar o de pareja, un conflicto entre integrantes de partidos políticos opuestos, un altercado entre estudiantes, etcétera. Todos estos comportamientos y acciones violentas, sin duda son el resultado de nuestra realidad social, una realidad llena de claroscuros, con normas débiles y una profunda desconfianza a todos y a todo, hacen mostrar al sujeto en su expresión más horrorosa y sublime de lo humano. En este sentido lo que me propongo en estas líneas es analizar la relación entre violencia, miedo y salud. Para ello he organizado mis juicios en tres planos: en el primero planteo el papel de la maldad y su relación con las acciones de violencia, particularmente para subrayar el horror y la desazón respecto de aquellos comportamientos violentos expuestos mediante imágenes que producen no sólo heridas físicas, sino sociales al devastar los valores morales de una sociedad; en un segundo plano abordo la relación violencia y miedo, donde mi intención es subrayar el papel que el miedo asume en tanto rol dominante de la vida social como resultado de conductas delictivas que son difundidas y fomentadas por los medios de comunicación que extienden y generalizan un imaginario de terror y miedo; finalmente intentaré bordar estos dos primeros apartados en una reflexión final, que me ayude a mostrar cómo la violencia y el miedo contribuyen a la formación de un estado deteriorado de salud de cientos y miles de mexicanos, cuya condición de miedo les produce angustia, estrés y otros problemas de salud que se vuelven un referente multicausal de enfermedades.

MALDAD Y VIOLENCIA

La violencia de la que hoy somos testigos, nos ha inducido a la maldad y a la pérdida del sentido de lo humano, y junto con ello, ha sido promotora de una nueva condición de relaciones cara a cara. En este sentido, la tradición del mal podía ser referida tanto a un desastre como a la violencia o al desam-

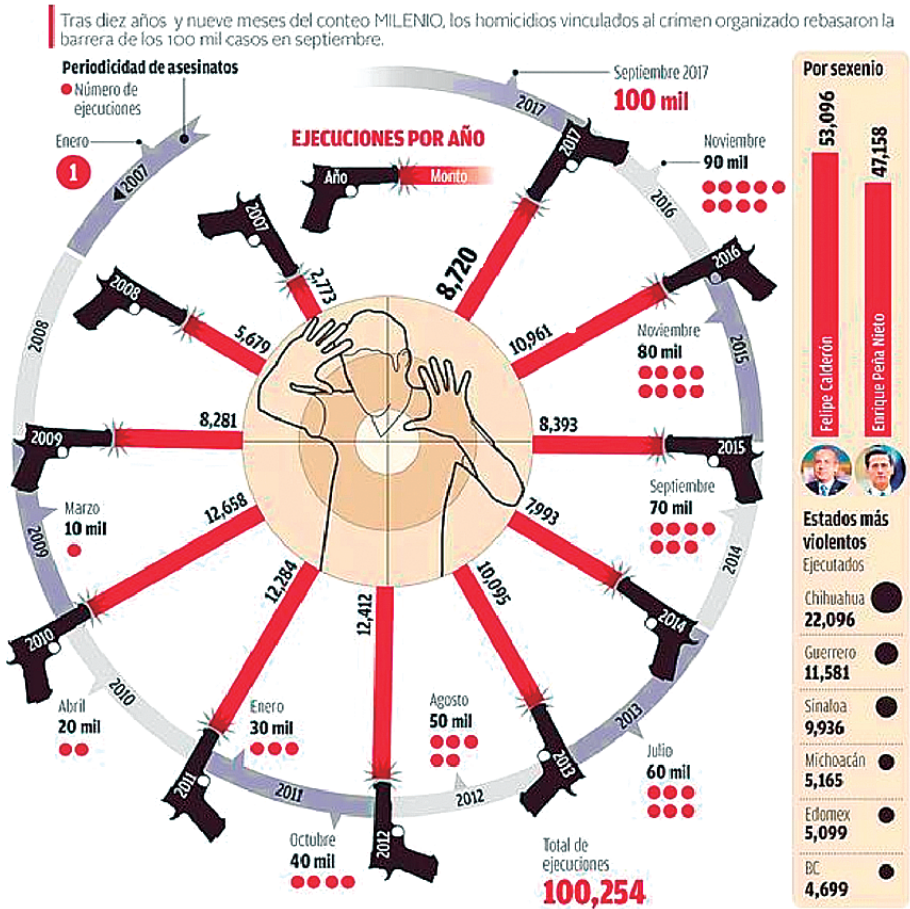
paro humano; una catástrofe, un terremoto, un genocidio o una guerra. Es decir que la idea del mal se ubica cada vez más en el sueño de la razón y en la expresión de sus monstruos, de ahí que quizás tanto las catástrofes naturales como la violencia específica de nuestros tiempos sean ambos, engendros de esos monstruos. Pero, ¿qué es el mal? Según Jean Pierre Dupuy, no es solamente una categoría moral propia del juicio normativo, es un poder causal, irreductible a la lógica del interés, que bajo la forma del resentimiento, la envidia, los celos y el odio destructor, adquiere un poder considerable y demoledor de todo lo que está por su paso, capaz de mantener a los hombres a distancia unos de otros (Robert, 2011:24).

Esta idea del mal nos resulta imposible disociarla de nuestra violenta realidad, por ejemplo, nuestro país en retiradas acciones ha sido señalado como uno de los más violentos, su estigma lo hemos forjado con cadáver y sangre en las calles como resultado de confrontaciones entre grupos de narcotraficantes, y las fallidas estrategias gubernamentales para contener el crimen organizado. Nadie imaginaria que el año 2000 no sólo traería consigo un cambio en la dirección de gobierno, también nos dejaría un saldo incalculable de homicidios, víctimas, desapariciones y una creciente ola de criminalidad, que como un cáncer se expandiría por toda la República mexicana. Tras una década de violencia se han registrado 100 254 ejecuciones, ello implica que por día se registran en promedio 23 homicidios, donde las víctimas lo mismo son menores que adultos, jóvenes, mujeres, estudiantes, servidores públicos, militares, policías, migrantes, periodistas, sacerdotes o maestros (López, 2017:22).

El corolario de esta violencia homicida no es lo alarmante de sus registros, sino la crueldad de sus expresiones entre adversarios, donde la intención no sólo es la amenaza, sino la destrucción del otro, la exposición de los cuerpos desmembrados, cercenados y desollados. Su propósito es interrumpir la muerte, para prolongarla socialmente mediante el borramiento del cuerpo, de la identidad de lo humano. Esta práctica de violencia extrema se convirtió en la última década en una acción común de venganza, de castigo, de mensajes primitivos diferidos en una reciprocidad directa del mal; la violencia extrema que no sólo destruye los cuerpos, también destruye lentamente el tejido social, lo lacera, lo diluye lentamente con resentimientos, miedos, desesperanzas e injusticias. Como dice Dupuy, el resentimiento es la forma última del mal, tal cual como lo vio Kan cuando decía que es precisamente lo que queda cuando ya nada, ni ningún interés por el mundo se interpone más entre los sujetos, impidiéndoles caer los unos sobre los otros (Robert, 2011:29).

La violencia mostrada en esas imágenes terroríficas, de cuerpos devastados, sigue siendo oscura y repugnante, es una violencia que *vemos* y perci-

IMAGEN 1
NARCOVIOLENCIA EN MÉXICO
(VÍCTIMAS POR AÑO)



FUENTE: <http://www.milenio.com/policia/narcoviolencia-rebasacion_mil-100_mil-ejecutados-recuento-lucha-anticrimenmilenio_0_1033096696.html>.

bimos visualmente e intentamos comprender desde un vacío semántico, cuyo lenguaje y discurso: nos dice y explica los avatares de estos tiempos vertiginosos. Entonces interpreta la imagen como *narrativa visual, real o ficticia*, es palabra no hablada, es discurso, es comunicación, es una representación del mal que se fija como una huella indeleble de aquello que aparece como realidad aprehendida por una expectación, por un instante de extraña contemplación, cuya experiencia se identifica con lo abyecto, lo repugnante, lo perturbado, lo malvado (Ovalle, 2010:105).

Por lo tanto, podríamos decir que en este mundo el mal es la ausencia de felicidad, de virtud, de salud, de proporción y de armonía, o sea el *hybris*,¹ que se convierte en insolencia, orgullo desmedido, egoísmo, violencia y pérdida de los límites que definen la condición humana, así como un gran desprecio por todo aquel interés que florece dentro de esos límites (Robert, 2011:29).

Esta condición de maldad no hace más que reflejar la condición de violencia de nuestro sistema social, un sistema que se pervierte al mismo tiempo que degrada a los sujetos, los vuelve intolerantes y los hunde en una crisis de identidad. Es una suerte de paradoja en tanto que por un lado, la violencia es el resultado del abandono de los valores sociales y referentes estructurales y, por el otro, nos afirmamos como sujetos sociales sólo mediante prácticas de repliegue individualistas que traen consigo la violencia como única estrategia de socialización, como un plan cotidiano de humano donde lo evidente es que no somos iguales, quienes son más fuertes se aprovechan de los débiles y así siempre gana el más astuto, el más fuerte, el más hábil, el más malvado, y la víctima es siempre la ley, el débil, el ignorante, el que no tiene capital social, el excluido, este es sin duda un principio en toda sociedad. De ahí que la Escuela de Frankfurt atinó en concebir la monstruosidad del mal como un exceso de la razón; mientras Goya subrayó que el sueño de la razón produce monstruos porque la razón fue puesta no sólo al servicio de la muerte, en nuestra vida ordinaria. También la violencia, la intolerancia y la tecnología se incorporaron para hacernos olvidar que tanto las víctimas como los victimarios tienen rostro humano y no son sólo cosas. Esta ausencia de compasión y benevolencia es la anulación de cualquier sentimiento moral, es pues la falta de humanidad, o mejor dicho aquello que habitualmente reconocemos como maldad. Y ésta no consiste en algo abstracto, la maldad se encarna en un sinnúmero de acciones concretas que denigran paulatinamente a nuestro mundo, de ahí que el hombre es capaz de ingeniar armas y desarrollar dispositivos tecnológicos para crear herramientas de violencia y muerte, donde víctimas y victimarios se reducen a una cosa (López, 2011:51).

La maldad y la violencia producen una reacción inmediata de repulsión y miedo que producen cambios en los hábitos de la vida cotidiana, pero todo cambio requiere de un contexto suficiente que garantice justamente lo nuevo, estrategias o dispositivos que sostengan esta modificación, es decir, se requiere de un contexto capaz de dar seguridad colectiva; sin embargo, esta seguridad siempre está desestabilizada por nuevas formas originales y novedosas de violencia cotidiana que se focaliza en un gran depósito, que

¹ Concepto griego que significa desmesura.

frustra toda condición de estabilidad, reconocimiento social y desarrollo de los sujetos.

La maldad es un problema complejo, que tiene repercusiones importantes en los sujetos, repercusiones que no se ven a simple vista porque se expresan de manera invisible en forma de sufrimiento, angustia, dolor y desesperación que amenaza no sólo a unos cuantos, hoy por desgracia amenaza a miles y millones de seres humanos que habitan en las grandes ciudades y en sus zonas rurales. La violencia y el deterioro de lo humano, por desgracia, es una constante.

VIOLENCIA Y MIEDO

Nadie puede hoy negar que vivimos en una sociedad muy violenta, las estadísticas, los discursos políticos y el tratamiento mediático de las noticias nos producen emociones y sentimientos encontrados, tanto que los registros de percepción de la inseguridad no dejan de crecer y producir un obsesionado miedo en la población. Así lo demuestra la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana del INEGI, donde se subraya que el 74.9 por ciento de los mexicanos considera que vive en un lugar inseguro, 81.3 por ciento de los encuestados afirmó que tiene miedo de ser víctima de algún delito o violencia en la calle, 73.1 en el transporte público, 68.1 en los bancos, 60.1 en el mercado o tianguis, 58.0 en las carreteras, 53.8 en los parques recreativos, 43.5 en los trayectos dentro de su automóvil, 43.1 en centros comerciales, 38.7 en su trabajo, 29.9 en su casa y 25.6 en su escuela (INEGI, 2017).

La sensación de inseguridad se acrecentó junto con la obsesión del miedo, y es motivada por los índices de violencia que hoy se viven en las principales ciudades de la República mexicana. Las estadísticas no mienten, sobre todo la violencia homicida, pero también está presente una violencia que es el resultado de los efectos perversos de la percepción de inseguridad, fundada en amenazas y actos reales que se muestran en acciones en las que se encuentra implicados diversos sujetos, actividades y territorios; estas acciones son las que inspiran un imaginario alimentado por imágenes que cotidianamente observamos en nuestros trayectos rutinarios y se afirman mediante relatos de experiencia desagradables con la delincuencia común, la corrupción y el falso discurso de nuestros gobernantes.

Hablamos de una violencia escalada desde la declaración de una guerra a los grupos de narcotraficantes, una guerra fallida, cuyas estrategias no han dado resultados. Esta imagen no sólo alimenta estos imaginarios de violencia como resultado de las cifras de muertos en esta lucha, también hace

que el miedo habite nuestras prácticas cotidianas como resultado de las tortuosas y siniestras estadísticas que no sólo nos producen miedo y muestran nuestra fragilidad y vulnerabilidad como ciudadanos, nos muestran también el nivel de nuestra seguridad y el riesgo para ser víctima; no sólo de un homicidio, también de un robo, un secuestro, una extorsión o una violación. Pero, ¿cuáles son los actos delictivos más comunes hoy en nuestro país? ¿Quiénes son las principales víctimas? ¿Cuáles son los efectos de esta violencia delictiva en la vida social? ¿Cuál es la fuente de esta inseguridad? ¿Por qué no se frena la delincuencia? Al respecto podemos decir que, según datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de enero a septiembre de 2017 se registraron 18 505 homicidios dolosos, los secuestros sumaron 1 117, mientras que las extorsiones fueron 4 315, el robo de vehículos con violencia sumaron 138 755.

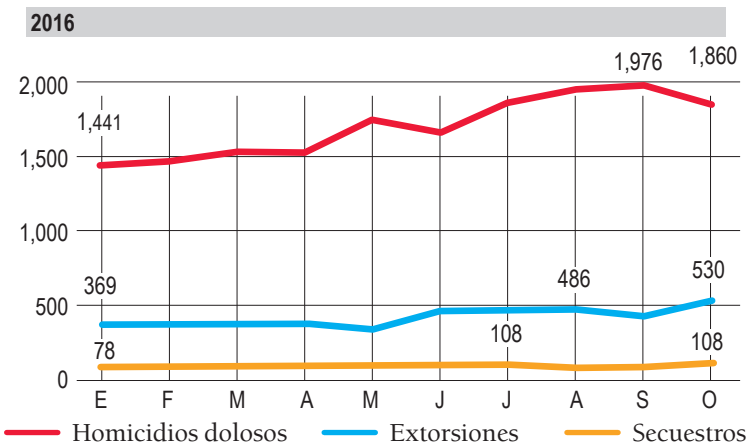
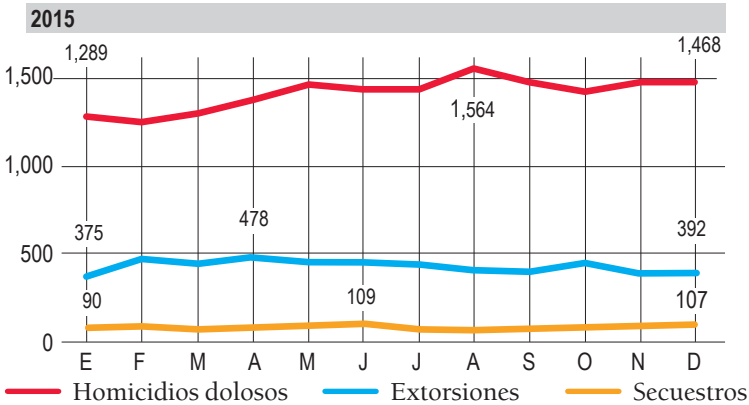
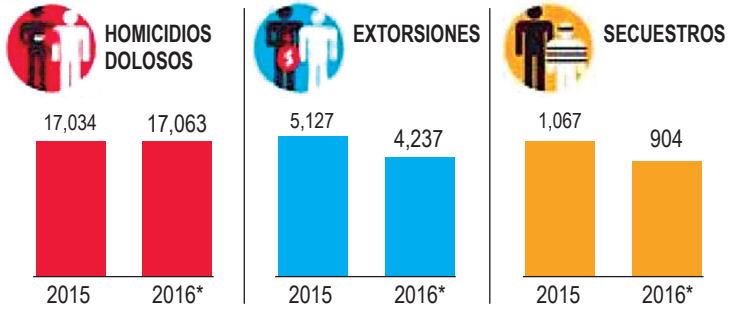
Un miedo que se alimenta por la incertidumbre y dibuja día con día el símbolo de la muerte en nuestra práctica, hablamos de un miedo trazado por las sombras de la muerte, que se anida en los territorios de la inseguridad, la desconfianza y la corrupción; todas ellas como resultado de una lectura que señala las fallas de nuestras instituciones, incapaces de darnos una señal de aprendizaje de confianza y justicia social.

Esta desconfianza no sólo se construye sobre el imaginario transmitido y reinterpretado por los ciudadanos que han vivido experiencias directas con la violencia, también se refuerza por la cada vez más amplia franja de accesos restringidos en la ciudad, por el desmoronamiento de valores sociales, por la creciente desigualdad social, por la falta de planeación y organización para habitar y usar las ciudades, por el desmantelamiento de la familia como institución cohesionadora de la sociedad, por el fracaso y abandono escolar, el desempleo, la falta de acceso a salud y a una vida digna, así como la formación de zonas impenetrables por las autoridades en algunos barrios, colonias o pueblos, todos factores alimentados por el individualismo exacerbado. De ahí que la violencia no es el resultado de hechos aislados, es más bien un problema de tipo transversal que cruza una multitud de campos sociales, condiciones y actores, todos ellos asechados potencialmente por un peligro, que impone temor y miedo.

Visto el miedo desde esta perspectiva —como sentimiento personal— podemos subrayar que se contagia muy fácilmente y puede afectar a amplias poblaciones que pueden ser susceptibles de ser dominadas y subyugadas, sobre todo cuando el miedo se colectiviza y aun cuando éste sea negado, disfrazado, reprimido, desplazado o proyectado, termina instalándose más fácilmente en aquella sociedad individualista. Por esta razón, el miedo aparece cuando algo o alguien nos amenaza con hacernos daño o destruirnos, ese miedo nos inhibe, nos paraliza, nos deja mudos (González, 2007:16).

IMAGEN 2
CIFRA MENSUAL DE DELITOS

A pesar de que los homicidios dolosos disminuyeron en octubre, en lo que va del año se han cometido más asesinatos que en los 12 meses de 2015



FUENTE: <http://www.milenio.com/policia/homicidios_dolosos-este_anosnp-denuncias-inseguridad-fuerzas_federalesmilenio_0_851314883.html>.

Los sucesos de violencia tienen un impacto social que va mucho más allá de los daños reales a las víctimas, en tanto que producen una victimización binaria en la sociedad. La sociedad se siente víctima en su conjunto por las muertes violentas, la pérdida de sujetos duele, pero a la vez, se siente amenazada, pero de igual manera, a la vez, que es víctima, potencialmente es victimaria. En este sentido, la muerte que se vive en el otro pudiera ser su propia muerte, de suerte tal que la violencia —bajo esta condición— crea una empatía notable en las personas, gracias al miedo que se propaga con gran facilidad, algo así como a la fuerza de un virus raro, sólo que en este caso el enemigo tiene rostro humano.

Así la violencia real es reconstruida en el proceso de comunicación y mediante éste se trasmite a otras personas, aun cuando lo que se cuentan los sujetos o informan los medios de comunicación tiene un vínculo tan cercano como precario con lo real; en tanto que la reconstrucción de lo real y su impacto se relaciona con el modo como las personas producen y consumen la información, con sus temores, con lo que ellos esperaban de la realidad y que pudo ocurrir o no. Un mismo hecho (un asesinato, secuestro, robo o violación) tiene un impacto muy distinto en una sociedad acostumbrada a recibir este tipo de noticias o en otro donde ocurre eventualmente. La diferencia no está en el hecho sino en la sociedad. En el primer caso ni siquiera sería “noticia”, en el sentido periodístico; en el segundo pudiera constituirse en el más importante titular de primera página durante varios días, e incluso desplegar toda la maquinaria del Estado para buscar al culpable (Briseño, 2005:3).

Las noticias construyen los sentimientos de temor y las opiniones que una sociedad tiene de ellos, pero la sociedad también modula las noticias. Por lo tanto, lo que sucede con la información es que en un mundo cada vez más globalizado, más compartido e hiperinformado, las noticias se difunden más allá de las sociedades, ciudades o zonas donde ocurren, y por lo tanto tienen un impacto que se corresponde a lecturas distintas, dependiendo de la cultura y las condiciones sociales, económicas y políticas de la zona donde ocurrieron los hechos. El miedo entonces se constituye en un elemento fundamental del ánimo humano y en uno de los componentes de cualquier forma de asociación, es pues imposible de eliminar de la dinámica social que el hombre vive, unas veces interiorizando y otras creando nuevas instituciones defensivas; instituciones que impulsan la historia de la civilización y que aparecen desde la raíz misma de la existencia con diferente intensidad emocional y relación con la violencia. Así, miedo, violencia y cultura se constituyen en una dimensión de emociones y razones que determinan el equilibrio psíquico y social de los hombres (Mongardini, 2007:12).

En consecuencia, la difusión mediática de las acciones delictivas y su constante registro producen temor, angustia y una especie de inversiones de la realidad; en tanto que cada acontecimiento desencadena reiterados comentarios que se anidan en la memoria colectiva, particularmente aquellos episodios sangrientos o acciones donde se involucran a menores, ancianos o sacerdotes. Estos acontecimientos no sólo producen miedo, también han generado una demanda de protección policial y militar en nuestra sociedad, pero correlativamente esta demanda en muchos casos neutralizó la justicia y provocó abusos constantes y violaciones de derechos humanos, con lo que se acrecentó el sentimiento de temor y la amenaza real se hizo difusa; en tanto que el enemigo ya no sólo son los integrantes de las bandas organizadas de narcotraficantes que roban, matan, secuestran y extorsionan, ahora estas prácticas se implican con servidores públicos al servicio de estos grupos o bien que operan de manera autónoma. Ambos temores se sostienen en cuanto menos *dos tipos de violencia* perfectamente identificados por los ciudadanos:

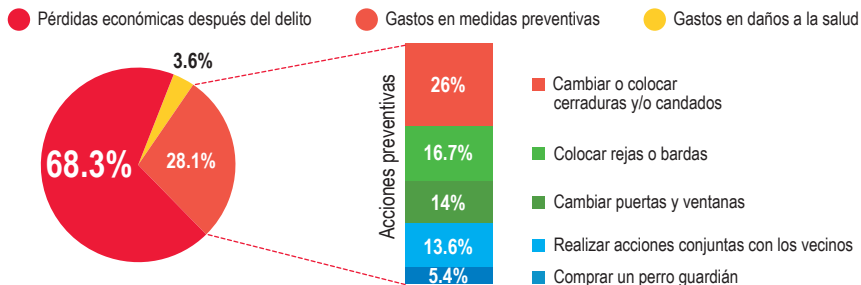
1) La que resulta de la delincuencia callejera como resultado de un robo, una confrontación o un intento de extorsión. Esta violencia es mucho más destructiva, en tanto que es inmediata y vívida cotidianamente por los ciudadanos, no sólo se ha convertido en un gran negocio cuyas ganancias son el resultado de un miedo fundado en la inseguridad. Esta violencia es más visible, como lo demuestra la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), la cual señala que en uno de cada tres hogares de nuestro país hay al menos una víctima de esta violencia delictiva. Esto implica —según datos de la (ENVIPE)— que en México en el año de 2014 se cometieron 33.7 millones de delitos asociados a 22.8 millones de víctimas, lo que representa una tasa de 1.5 delitos por afectado; de este volumen de delitos no se abrió carpeta de investigación, la llamada cifra negra, al 92.8 por ciento a escala nacional, es decir que sólo uno de cada diez delitos se investiga en México (Franco, 2015). Es importante subrayar que en esta primera distinción de violencia no aparecen los crímenes por violencia doméstica, ni aquellos que producen un profundo dolor y sufrimiento como resultado de una muerte imprudencial, me refiero a los llamados accidentes automovilísticos, cuya cifra es tan numerosa y alarmante como la de los homicidios.

2) El otro tipo de violencia delictiva es mucho menos visible pero de un gran impacto en el imaginario social, me refiero a los delitos que son el resultado de grupos más profesionales que se dedican al secuestro, la trata de personas, el tráfico de órganos y la extorsión, delitos que por su naturaleza social son atendidos por instancias de orden federal.

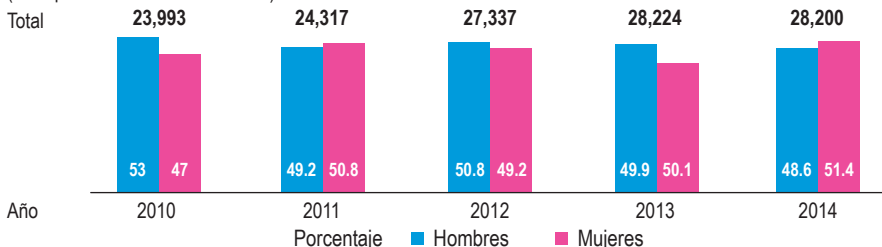
IMAGEN 3
ÍNDICES DELICTIVOS

► Según el Inegi, las principales medidas preventivas contra la delincuencia que adoptó la población mexicana en 2014 fueron los cambios de cerraduras, rejas y puertas.

Costos del delito

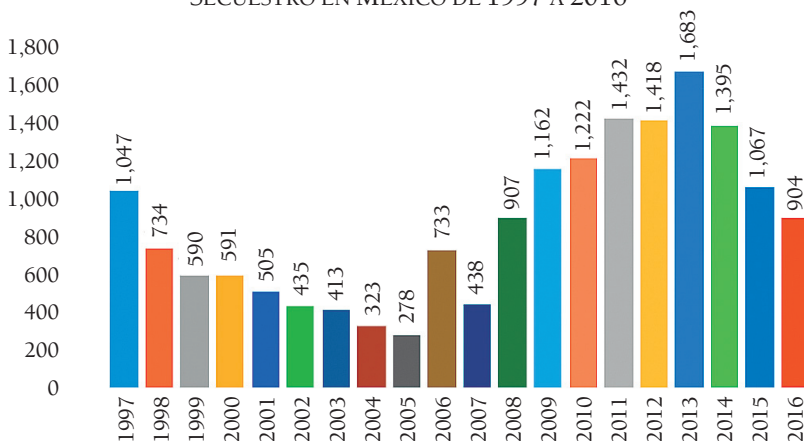


Víctimas de la delincuencia
(Tasa por cada 100 mil habitantes)



FUENTE: <http://www.milenio.com/policia/Inegi-victima-algun-delito-encuesta-Envipe-corrupcionpolicia-delincuencia_0_601739869.html>.

IMAGEN 4
SECUESTRO EN MÉXICO DE 1997 A 2016



FUENTE: cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2017.

Cada mañana, los medios de comunicación nos armonizan el desayuno con cifras de robos, asesinatos, secuestros. Todos estos delitos forman una compleja mezcla de violencia que refuerzan en los ciudadanos sentimientos de indefensión, angustia, miedo y peligro; en realidad son noticias e imágenes que representan nuestro estado de vulnerabilidad y muerte, que crean una sensación de miedo y dolor que se acumulan en miles de experiencias narradas cotidianamente por sujetos que las viven, y en cada narración de violencia se produce una crisis en todos los órdenes: emocional, social, económica y psíquica.

SALUD, VIOLENCIA Y MIEDO

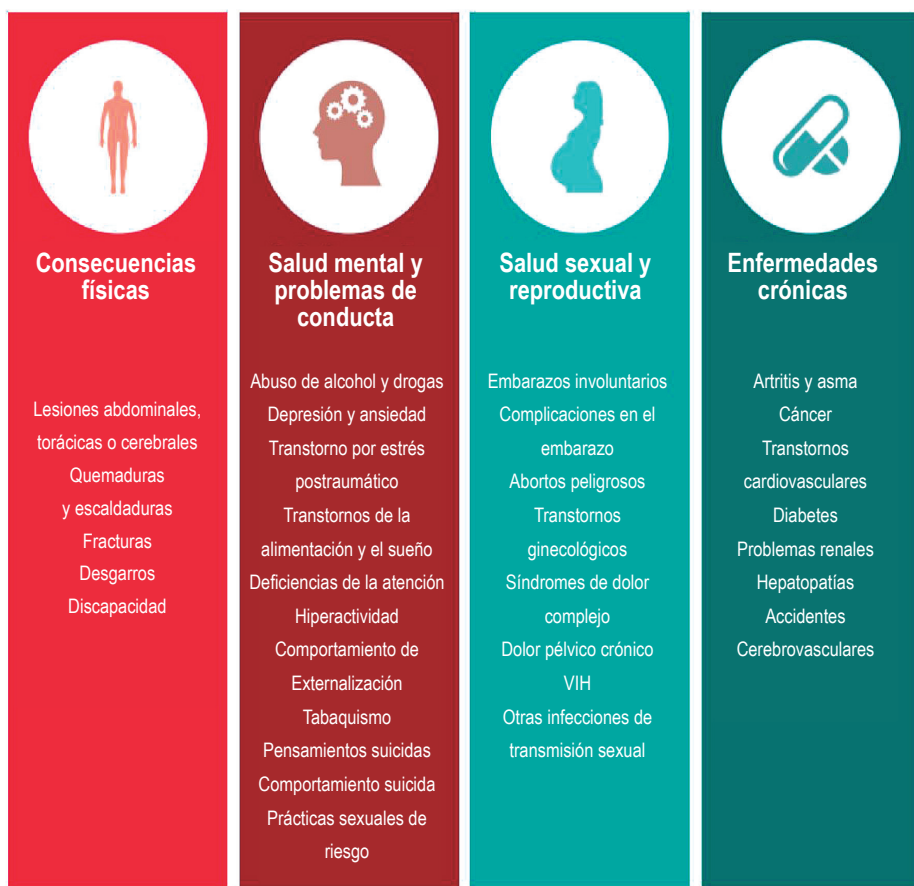
Entender la complejidad y el impacto que trae consigo la violencia en la salud de los mexicanos no es fácil por dos razones: primero por el entendido de salud, el cual según la OMS, “La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y también social, no solamente la ausencia de enfermedad o dolencia” (Cantú, 1998:16). Segundo, porque el entendido de bienestar físico hoy está sujeto a muchas acepciones, lo que para una sociedad es bienestar no necesariamente para otra significa lo mismo, en tanto que el contexto social, cultural, económico y político varía de sociedad en sociedad. Sin embargo, el tema de la violencia —a diferencia del tema de salud— es por decirlo así un entendido más general que se asocia específicamente a una preocupación mayor, los homicidios.

La importancia de esta relación entre violencia y salud se apoya en el panorama general de la violencia mundial, el cual señala que más de 1.6 millones de personas en todo el mundo pierden la vida violentamente, y particularmente cuando ésta cifran a una población cuya edad oscila entre 15 y 44 años, de los cuales 14% son hombres y 7% mujeres. Además, las causas colaterales de esta violencia no sólo es el dolor y la pérdida material, también resulta en una gran cantidad de problemas económicos, culturales, físicos, mentales, sexuales y reproductivos.

La violencia expuesta, observada y vivida produce condiciones que afectan la salud, sobre todo cuando vivimos emociones como el miedo y sentimientos como la angustia, la ira, el enojo y el odio que no podemos canalizarlas adecuadamente, terminamos somatizándolas en diferentes y variadas manifestaciones. Así, la violencia se nutre del miedo y el miedo crece como una enfermedad que deteriora y perturba la naturaleza de lo humano, la violencia cruel castiga y denigra al propio hombre, lo destruye y lo hace víctima de su propia tragedia al impulsarlo hacia el odio y la aniquilación.

De esta manera los comportamientos violentos y el miedo producen conductas espontáneas que se anclan biológicamente en el hombre, desde el momento que su organismo aprende y se adapta a determinadas condiciones sociales. Así el entorno social hace que nuestro organismo no sólo se regule por la circunstancia de tensión y miedo, sino que experimente alteraciones y cambios psicológicos y biológicos que nos llevan al límite entre lo socialmente aprendido y lo biológicamente anclado. Esta condición de cambio es motivada por nuestro comportamiento, lo cual como hemos podido observar, tienen una correspondencia con nuestro organismo.

IMAGEN 5
CONSECUENCIAS DE LA VIOLENCIA
EN EL COMPORTAMIENTO Y LA SALUD



FUENTE: OMS, Informe sobre la situación mundial de la prevención de la violencia, disponible en <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/145089/1/WHO_NMH_NVI_14.2_spa.pdf>.

La violencia cotidiana no sólo dificulta y obstaculiza nuestras relaciones sociales, también nos orilla a vivir frustración y desesperanza y nos obliga a reaccionar violentamente: nos enojamos, insultamos, descargamos nuestra ira, odio y agresividad en nuestros vecinos, hijos, alumnos o pareja. Cualquier pretexto puede ser un detonante justificado para humillar, maltratar o negar el sentido de la vida y la importancia de la convivencia social.

La violencia y el miedo nos enferma cuando se articulan con la frustración, el enojo y la pérdida de esperanza, hemos clausurado toda posibilidad de solución pacífica de los problemas que nos acontecen, nos volvemos primitivos y agresivos porque la violencia hoy la hemos asumido como una estrategia de sobrevivencia, consideramos que es la única manera de luchar contra el enojo, la apatía y el sin sentido.

De ahí que las sensaciones, percepciones, nostalgias, ansiedad y miedo contribuyan directamente en nuestros comportamiento violentos, además estas emociones sociales tienen su origen en el sistema dopaminérgico. De esta manera, los miedos que son comandados por las emociones sociales producen un estímulo de tensión-peligro, de suerte tal que el sujeto si no ataca, su respuesta natural es huir. Así, el flujo sanguíneo se redistribuye no en las manos o el rostro, sino a través de la musculatura esquelética de las piernas para poder adoptar una postura firme y extendida propicia para huir de un ataque, producto del pánico y de la ansiedad que causan la secreción de ciertos neurotransmisores y neurohormonas como la dopamina, la adrenalina y la noradrenalina. Este sistema —al igual que el sistema de ira— tiene ventajas y desventajas evolutivas, en unos casos nos sirve para escapar o controlar situaciones de violencia y peligro. En otros casos produce aumento de ritmo cardíaco y respiración menos profunda debido a la alteración del sistema nervioso. Situaciones como estas, al ser reiterativas, causan problemas relacionados con la salud física y mental (Jiménez, 2011:101).

Pero más allá de los efectos que trae consigo en nuestra salud, los comportamientos violentos y la violencia misma la reproducimos, la enseñamos y la socializamos en nuestros actos, en nuestra convivencia, la hemos vuelto una pedagogía que inunda y estimula su aprendizaje ante nuestra incapacidad para buscar soluciones no violentas que nos alejen de la depresión, de los trastornos de ansiedad, alimentación, baja autoestima y adicciones. Todos somos responsable de lo que hoy vivimos porque el problema de la violencia no es un problema de unos cuantos es un problema de todos: padres de familia, servidores públicos, pedagogos, médicos, abogados, sacerdotes y maestros, todos hemos contribuido a vivir en un mundo de violencia.

Aun cuando me queda claro que uno de factores promotores de esta violencia y de este miedo desmedido no está en las catástrofes naturales, sino en la catástrofe de injusticia social; ésta es el verdadero promotor del quie-

bre humano, en tanto que cuando la justicia social es precaria o inexistente y los hombre se sienten desprotegidos, devastados y abandonados, la violencia se adhiere a los márgenes de la cotidianidad, aun cuando la violencia como dispositivo de socialidad, está anclada a la naturaleza humana, y siempre tiene posibilidades de encontrar un límite, aun cuando se presente de manera difusa.

La violencia no es sólo proteica. Su forma de aparición varía según la constelación social. En la actualidad muta de visible a invisible, de frontal a viral, de directa en mediada, de real a virtual, de física en psíquica, de negativa en positiva, y se retira a espacios subcutáneos, subcomunicativos, capilares y neuronales, de manera que puede dar la impresión de que ha desaparecido. Hoy en día la violencia material deja lugar a una violencia anónima, desubjetividad y sistémica, que se oculta como tal porque coincide con la propia sociedad (Chul Han, 2013:4).

La violencia que hoy vivimos no es privativa de nuestro país, es el reflejo de una condición mundial donde el conflicto social motiva conductas y comportamientos, donde no sólo somos espectadores, somos en muchos casos partícipes, ya sea por omisión o por decisión, pero finalmente contribuimos a realizar acciones denigrantes e indignantes de la naturaleza humana. Hoy el individualismo se alimenta de la violencia, el odio, la indiferencia, la hipocresía, la deshonestidad, la descalificación, el egoísmo y el miedo al otro, al diferente. Todos ellos, sentimientos dinamizadores de nuestra violenta cultura que evocamos y replicamos en nuestras relaciones sociales.

De ahí que la sociedad evita cada vez más la negatividad del otro, del extraño, del extranjero. El proceso de globalización ha acelerado la desaparición de las fronteras y las diferencia. La supresión de la negatividad no se puede equiparar con la desaparición de la violencia, pues junto a la violencia de la negatividad existe también la violencia de la positividad que se ejerce sin necesidad de enemigos ni dominación. No sólo el exceso de negatividad es violencia, sino también el exceso de positividad, la masificación de lo positivo que se manifiesta como sobrecapacidad, sobreproducción, sobre comunicación, hipertensión e hiperactividad. La violencia de la positividad probablemente sea mucho más funesta que la violencia de la negatividad, pues carece de visibilidad y publicidad, y su positividad hace que se quede sin defensas inmunológicas (Chul Han, 2013:4).

A MANERA DE COROLARIO

La violencia social siempre ha sido un fenómeno propio de la civilización humana, nos ha acompañado como una herencia maldita, como lo señala

aquel pasaje bíblico donde Caín, sintiéndose postergado por Dios en su primogenitura a favor de su hermano menor Abel, lo asesinó. Cuando Dios lo supo lo anatematizó y lo castigó: “Maldito seas, lejos de este suelo que abrió su boca para recibir de tu mano la sangre de tu hermano. Aunque labres el suelo, no te dará más su fruto. Vagabundo y errante serás en la Tierra”. Caín se marchó lejos de Dios, pero no se convirtió en un fugitivo errante, sino que se estableció al este del Edén, construyó ciudades, se casó y tuvo una numerosa descendencia. Al cabo del tiempo, la raza maldita de Caín se extendió de tal manera que llegó a corromper a los Hijos de Dios, los descendientes de Set, el tercer hijo de Adán y Eva, que se casaron con las hijas de los hombres descendientes de Caín. Hubo un consenso general de pecar, de hundirse en el crimen y la violencia, del tal modo que el Eterno se arrepintió de haber creado al Hombre y resolvió acabar con la raza humana por medio de una destrucción general: fue el Diluvio Universal (González, 2007:12).

Así la violencia se ha constituido en uno de los fenómenos propios de la vida colectiva y cotidiana de los hombres en el mundo entero, sus expresiones y condiciones abarcan todas las dimensiones posibles, y ha puesto a su servicio no sólo las herramientas y tecnología desarrollada por el hombre, también ha quebrado su conciencia, su moral y su voluntad. La violencia nos ha amurallado, nos controla, nos divide y nos cohesiona cuando así lo ha requerido, tiene muchas caras. No es buena ni mala, todo está en la intensidad de su uso, en su experiencia y en las conductas que desarrollamos en su favor o en su contra.

La violencia nos permite captar diferentes experiencias desde muy temprana edad, y con ello nos extiende la oportunidad de utilizar su aprendizaje para limitarla o potenciarla desde sus diferentes significados a favor de un desarrollo humano equilibrado, que dé sentido a la vida de lo humano. Sin embargo, esta violencia cotidiana se encuentra impregnada de una significación que traen consigo las imágenes de crueldad que se difunden cotidianamente, es una simbología de sangre que opera como insignia de un poder visible, que se muestra sin ningún pudor y desmesura, son imágenes de violencia masiva que muestra la decapitación de cuerpos, es lo que imperan en la sociedad de la soberanía, son imágenes que reconstruyen la idea que uno tiene de sociedad y dan lugar a una deformación sucesiva y subcutánea que transforma al sujeto en un ser vulnerable pero más violento, con una sed de venganza destructiva, por eso la violencia se convierte en un acto que recae sobre la persona. De esta manera los conflictos originarios con el otro quedan interiorizados y transformados en un comportamiento conflictivo y violento con uno mismo, que llevan al desprecio del yo, a la auto agresividad y a la enfermedad depresiva del sujeto. Por lo tanto, el imperativo

de transformación y reinención de la persona es la otra cara de la depresión, se trata de un ofrecimiento ligado al cambio de una identidad dinamizada, al fortalecimientos del valor de lo colectivo, de la unidad personal, y de un dominio moral no binario, de tal suerte que sea fuerte y decisivo para producir grupalidad y oposición política (Chul Han, 2013:18-23).

Ver la realidad social así e intentar construir una idea que dé sentido y certidumbre a las prácticas sociales es sumamente difícil y complicado, sobre todo porque la pérdida del sentido de la vida social no sólo está en el detrimento de una normalidad cotidiana. Como lo decía Durkheim, es producto de un conjunto de creencias, prácticas y costumbres que se comparten de manera voluntaria y como un acuerdo común, eso es lo que da fortaleza a un Estado, a sus leyes, creencias y conciencia colectiva. Pero cuando sus leyes y el uso de la violencia en su aplicación o la ausencia de éstas chocan con las creencias y las expectativas de la colectividad, su funcionamiento es perturbador y la normalidad cotidiana se deforma en violencia colectiva.

BIBLIOGRAFÍA

- Briseño León, Roberto (2005), *Amenazas Reales y Temores Imaginarios. Los medios de comunicación y la construcción social del miedo*, Flacso, Caracas, Venezuela, disponible en <http://www.flacsoandes.edu.ec/web/images/FTP/1219155775.Amenazas_reales_y_temores_imaginarios_por_Roberto_Briceno_Leon.pdf>.
- Cantu, A. (1998), *Necesidades esenciales en México, Salud*, México, Siglo XXI Editores.
- Chul Han Byung (2013), *Topología de la violencia*, Titivillus, disponible en <[http://assets.espapdf.com/b/Byung-Chul%20Han/Topologia%20de%20la%20violencia%20\(7524\)/Topologia%20de%20la%20violencia%20-%20Byung-Chul%20Han.pdf](http://assets.espapdf.com/b/Byung-Chul%20Han/Topologia%20de%20la%20violencia%20(7524)/Topologia%20de%20la%20violencia%20-%20Byung-Chul%20Han.pdf)>.
- Franco, Yanira (2015), “Uno de cada cinco, víctimas de algún delito, INEGI”, *Diario Milenio*, Sección MP, México, 1 de octubre.
- González Duro, Enrique (2007), *Biografía del miedo. Temores en la sociedad contemporánea*, Barcelona, España, Debate.
- Hernández, Mariana (2016), “En este año van más homicidios que en todo 2015”, *Diario Milenio*, Sección MP, México, 20 de noviembre.
- INEGI (2017), “Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, Cifras correspondiente a junio de 2017”, México, disponible en <http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/ensu/ensu2017_07.pdf>.

- Jiménez, Carlos y Jaime Robledo (2011), *La neuropedagogía y los comportamientos violentos. Nuevos hallazgos de la neurociencia*, Bogotá, Colombia, Magisterio Editorial.
- López, Rafael y Mariana Hernández (2017), “Narcoviencia rebasa los 100 mil ejecutados”, *Diario Milenio*, Sección MP, México, 19 de septiembre.
- López Farjeat, Luis Xavier (2011), “Las paradojas del mal absoluto”, en *Conspiratio*, núm. 14, México.
- Mongardini, Carlos (2007), *Miedo y sociedad*, Madrid, Alianza Editores.
- OMS (2014), *Informe sobre la situación mundial de la prevención de la violencia*, WHO, Washington, DC, disponible en <https://oig.cepal.org/sites/default/files/informe_sobre_la_situacion_mundial_de_la_prevenccion_de_la_violencia.pdf>.
- Ovalle, Lilian Paola (2010), “Imágenes abyectas e invisibilidad de las víctimas. Narrativas visuales de la violencia en México”, en *El Cotidiano*, 154 (noviembre-diciembre), pp. 103-115, México, UAM-A.
- Robert, Jean (2011), “Reciprocidad negativa, ausencia del bien e institucionalización del pecado”, *Conspiratio*, núm. 14, México.

VIOLENCIA, SEGURIDAD PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

RENÉ ALEJANDRO JIMÉNEZ ORNELAS*
DALIA REYES GARCÍA**

La violencia y la inseguridad se han vuelto temas de importancia vital y de preocupación pública en la mayor parte de las sociedades latinoamericanas. Dichos temas han venido a ocupar posiciones clave en el discurso de los políticos y de los partidos, y atraen cada vez más la atención de los estudiosos. La creciente ansiedad al respecto está claramente justificada por el incremento real de los comportamientos violentos y de la criminalidad, especialmente en las principales ciudades de América Latina.

La abundante literatura relativa a la violencia urbana se ha enfocado a ubicar las relaciones existentes entre los procesos de exclusión social, pobreza, recesión económica e informalidad y de proliferación de la violencia y la inseguridad; entre las cambiantes estructuras y funciones del Estado en las jóvenes democracias del continente, con su altamente competitivo y volátil entorno electoral, y la cada vez más evidente incapacidad para establecer las profundas y necesarias reformas en los sistemas de procuración de justicia.

Ante este panorama, se vuelve necesaria la generación de procesos de ciudadanización que permitan a los individuos acercarse a la participación democrática en todos los aspectos de su vida civil, social y política, porque los diversos procesos que van en contra de la democracia han generado que la participación ciudadana se encuentre en declive.

PERCEPCIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

Desde épocas remotas, el individuo ha buscado y se ha provisto de ambientes que le sean confortables y seguros, de tal manera que la seguridad se ha

* Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

** Facultad de Ciencias de la UNAM.

convertido en uno de los principales fundamentos de la vida social organizada.

Definir la seguridad implica el involucramiento de distintos aspectos, principalmente sociales y políticos,¹ donde en el primer caso destaca un clima de paz, armonía y convivencia entre los ciudadanos; y en el segundo permite al mismo tiempo facilitar el libre y pacífico ejercicio de los derechos individuales, políticos y sociales, al igual que proporciona un funcionamiento normal (legitimado) de las instituciones públicas y privadas.

De este modo, la seguridad ciudadana se transforma en una condición imprescindible para la libertad individual, al mismo tiempo que se convierte en una posibilidad para que exista democracia en el país.

La seguridad se puede categorizar en tres grandes niveles de acuerdo con el tipo de bienestar que brinda:

- *Seguridad nacional*. Es aquella en la que se hace alusión a cuestiones externas identificadas por los ciudadanos, que se hacen manifiestas en la apreciación de un clima de tranquilidad o inseguridad, dependiendo del grado de percepción de paz, peligro o amenaza para con la nación.²
- *Seguridad pública*. Es una cualidad de los espacios públicos y privados, caracterizada por la inexistencia de amenazas que supriman bienes y derechos en las personas; es donde se dan las condiciones propicias para la convivencia pacífica, el desarrollo individual y colectivo en la sociedad.³
- *Seguridad ciudadana*. Ésta involucra una correspondencia entre los derechos humanos asociados a la existencia, a la integridad de los individuos física, psíquica y moralmente, establecido en constituciones, leyes, pactos de derechos civiles y políticos de las personas.⁴

En el México de hoy, la seguridad pública se ha definido como el temor a posibles agresiones, asaltos, secuestros, entre otros delitos, de los cuales, los ciudadanos pueden ser víctimas. De acuerdo con el Índice Global de Paz del Instituto de Economía y Paz, en 2017, México ocupó el tercer sitio de los paí-

¹ P. Lledó (2006), "La seguridad como proceso de legitimación democrática", en R. Jiménez Ornelas, *Violencia y seguridad pública: una propuesta institucional*, México, UNAM.

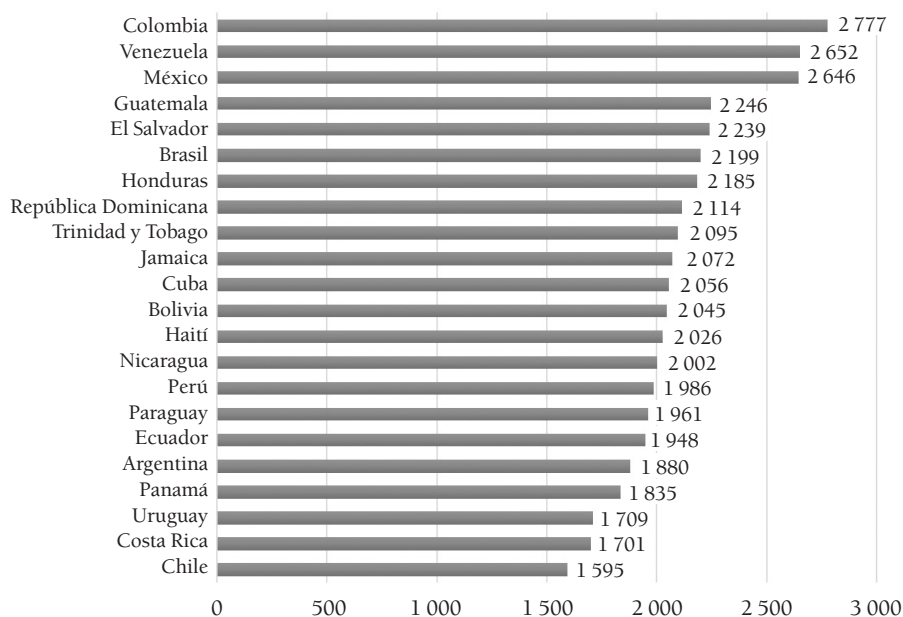
² J. Altmann Borbón y F. Aravena (2008), *América Latina y el Caribe: ¿fragmentación o convergencia? Experiencias recientes de la integración*, Ecuador, Flacso Ecuador, Ministerio de Cultura, Fundación Carolina.

³ P. Peñalosa (2006), *Seguridad pública: voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, México, Porrúa.

⁴ M. Valle, "Notas sobre seguridad ciudadana", disponible en <http://www.iigov.org/seguridad/?p=8_02>.

ses más inseguros de América Latina, apenas precedido por Colombia y Venezuela. Cabe precisar que en esta escala se consideraron 25 variables de delitos cometidos por narcotráfico, tráfico de armas, automóviles robados y por trata de personas.

GRÁFICA 1
LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA MÁS PELIGROSOS



FUENTE: Ranking 2017 de los países menos pacíficos. INFOBAE, 2018.

En este índice se especifica también que la impunidad es un gran desafío para México. En promedio, el 9% de los crímenes cometidos son castigados. La impunidad es un problema generalizado en varios estados, organismos encargados de hacer cumplir la ley y justicia, incluida la impunidad de la violencia cometida por algunos agentes estatales. También existe un alto nivel de impunidad para la violencia contra periodistas, con 76 profesionales de medios asesinados en 2016. Esto indica la necesidad continua de que México mejore la capacidad de sus sistemas judiciales y de aplicación de la ley.⁵

La tabla 1 muestra los cambios en el Índice de Paz de 2011 a 2016, se puede observar que 21 de los 32 estados en México son más pacíficos en

⁵ ENVIPE 2017, disponible en <<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2017/>>, consultado el 7 de marzo de 2018.

TABLA 1
CAMBIOS EN EL ÍNDICE DE PAZ DE 2011 A 2016

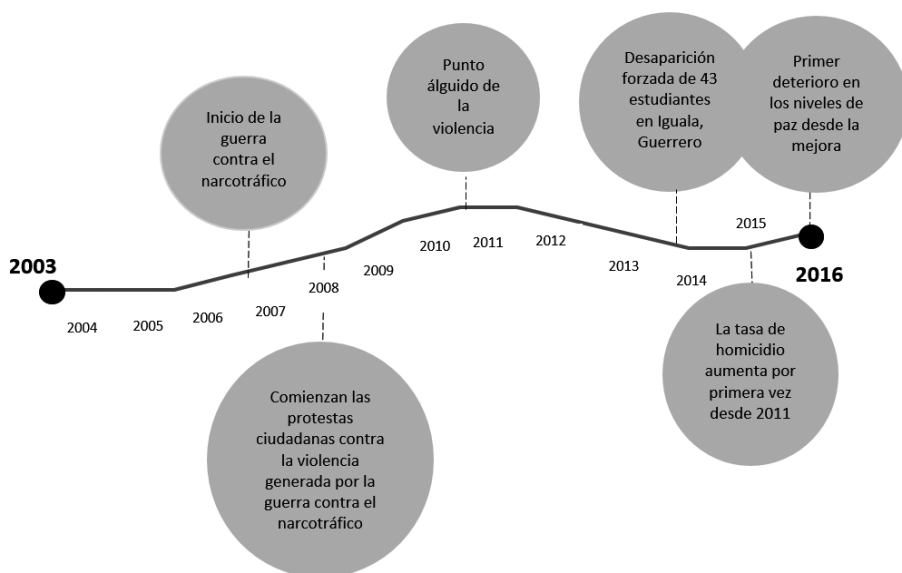
<i>Clasificación por cambio de puntuación</i>	<i>Estado</i>	<i>2011 Puntuación</i>	<i>2016 Puntuación</i>	<i>Diferencia de puntuaciones</i>
1	Nayarit	3.16	1.38	-1.78
2	Durango	3.83	2.08	-1.75
3	Coahuila	2.53	1.52	-1.01
4	Quintana Roo	2.71	1.72	-0.99
5	Chihuahua	3.69	2.73	-0.96
6	Nuevo León	3.62	2.80	-0.82
7	Baja California	3.72	3.01	-0.71
8	Tamaulipas	2.84	2.21	-0.63
9	Sinaloa	3.84	3.27	-0.57
10	Ciudad de México	3.10	2.55	-0.55
11	Jalisco	2.75	2.26	-0.49
12	Aguascalientes	2.23	1.78	-0.45
13	San Luis Potosí	2.43	2.04	-0.39
14	Estado de México	2.29	2.04	-0.25
15	Morelos	3.22	3.00	-0.22
16	Yucatán	1.45	1.24	-0.21
17	Chiapas	1.70	1.57	-0.13
18	Sonora	2.44	2.34	-0.10
19	Puebla	1.89	1.81	-0.08
20	Veracruz	1.80	1.75	-0.05
21	Hidalgo	1.46	1.45	-0.10
22	Tlaxcala	1.32	1.40	0.08
23	Tabasco	2.15	2.25	0.10
24	Campeche	1.48	1.61	0.13
25	Guerrero	3.79	3.93	0.14
26	Guanajuato	2.29	2.44	0.15
27	Querétaro	1.44	1.63	0.19
28	Michoacán	2.26	2.60	0.34
29	Oaxaca	1.79	2.27	0.48
30	Zacatecas	1.78	2.83	1.05
31	Baja California Sur	1.99	3.20	1.21
32	Colima	2.22	3.73	1.51

FUENTE: Índice Global de Paz 2017 del Instituto de Economía y Paz.

2016 que en 2011. Por otro lado, es importante destacar que Zacatecas, Baja California Sur y Colima han tenido el mayor incremento en cuanto a inseguridad y violencia se refiere con respecto a los demás estados de la república.

Ahora, si bien es cierto que del 2011 al 2016 la mayor parte de los estados experimentaron aumentos en cuanto a paz, el transcurrir del año 2016 marcó una nueva caída en los índices, pues ésta se deterioró 4.3% en comparación con el año anterior; además, la tasa de homicidios dolosos aumentó 18.4%; 61% de estas muertes se cometieron con arma de fuego.

FIGURA 1
TENDENCIA DE LA PAZ EN MÉXICO: 2003-2016

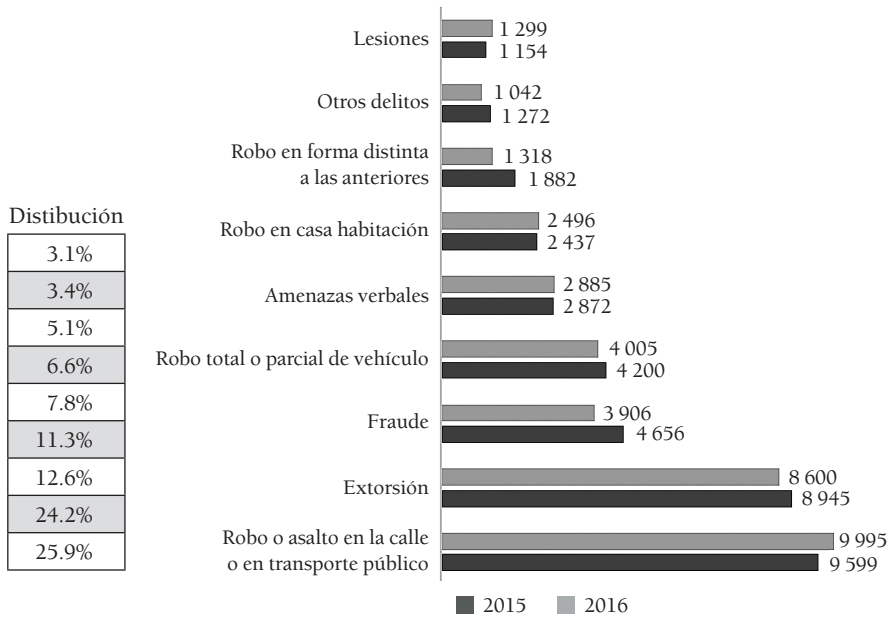


FUENTE: Índice Global de Paz 2017 del Instituto de Economía y Paz.

En la figura 1 se encuentran señalados algunos de los sucesos que marcaron el rumbo de la proliferación de la violencia en el país, la cual continúa en aumento.

En la gráfica 2, correspondiente a la “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública” (ENVIPE) 2017, se puede identificar que los robos o asaltos en calle o transporte público encabezan el mayor número de delitos cometidos (25.9 %) durante 2016, seguido de extorsión (24.2%) y fraude (12.6%); además, es importante señalar que el único delito que mostró una disminución significativa de 2015 a 2016 fue el de robo o asalto en la calle o transporte público.

GRÁFICA 2
TIPOS DE DELITO



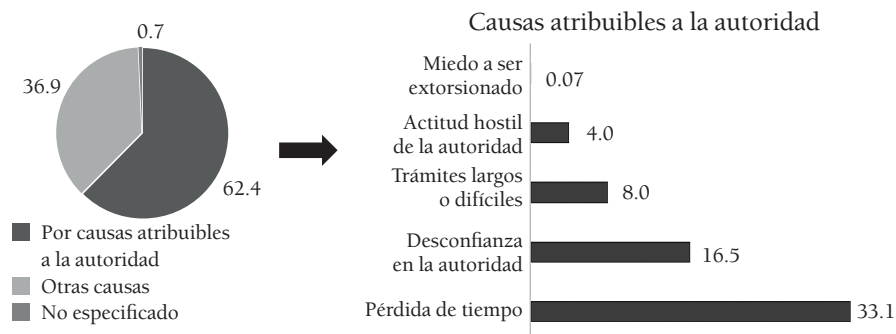
FUENTE: ENVIPE, 2016.

Aunado a lo anterior, uno de los factores que ha contribuido a la proliferación del delito, la violencia y en consecuencia la inseguridad, es la falta de denuncia por parte de los ciudadanos, pues de acuerdo con la ENVIPE, se estima que durante el 2016 se inició averiguación previa en el 6.4% del total de los delitos, lo que representa un 93.6% de delitos donde no hubo denuncia o no se inició averiguación previa. La gráfica 3 especifica las razones para no denunciar delitos ante las autoridades por parte de las víctimas, en ésta se resalta que el 62.4% se atribuye a causas relacionadas con la autoridad y el 36.9 a otras causas.

En este sentido, en México son diversos los agentes que no permiten la existencia de seguridad para los individuos. Así, la crisis económica, las políticas públicas implantadas (pero no ejercidas), la crisis social, la inseguridad (no únicamente social sino también económica), la limitación de los espacios de solución de conflictos, la mercantilización de relaciones sociales y la restricción de manifestaciones culturales propias de la condición ciudadana.⁶

⁶ F. Carrión, “La violencia urbana y sus nuevos escenarios”, en revista *Enlace*, disponible en <fcarrión@flasco.org.ec>, consultado el 25 de agosto de 2009.

GRÁFICA 3
RAZONES PARA NO DENUNCIAR



FUENTE: ENVIPE, 2016.

La presencia de la violencia y la delincuencia es un problema grave que debe atenderse de forma inmediata e integral y desde la raíz, pues éste no sólo impacta en la calidad de vida de los mexicanos, sino que además genera un costo que se ve reflejado tanto en el gasto público como en los bolsillos de los mexicanos. De acuerdo con los datos de la ENVIPE, en el 2016 el costo total a consecuencia de la inseguridad y el delito en hogares presentó un monto de 229.1 mil millones de pesos, es decir, 1.1% del PIB, lo que equivale a 5,647 pesos por persona afectada por la inseguridad y el delito.

TABLA 2
COSTOS DEL DELITO

Año	Costos del delito (% del PIB)	Costo del delito (en miles de millones de pesos)	Costos de medidas preventivas (en miles de millones de pesos)
2012	1.34	249.3	64.0
2013	1.27	238.3	71.5
2014	1.27	243.8	68.4
2015	1.25	244.8	80.5
2016	1.10	229.1	82.0

FUENTE: elaboración propia con base a la ENVIPE, 2016.

De la tabla 2 se destacan dos cosas importantes; la primera, ante la ola de violencia que vive el país, la respuesta inmediata del gobierno ha sido aumentar el gasto público en seguridad; y la segunda, la inversión en medidas

preventivas se ve directamente reflejada en la disminución de los delitos y, por ende, en los costos de éstos; sin embargo, es evidente que las medidas preventivas no han sido eficaces, porque si lo fueran, se podría mantener una inversión constante año con año y de manera paralela, se registraría una disminución significativa en los índices delictivos y en sus costos.

Un componente central de la política de seguridad es la prevención del delito, atendido por el gobierno federal hasta 2016 a través del Programa Nacional de Prevención del Delito y mediante diversas acciones de otras secretarías federales. En 2016, el monto total asignado a dicho fin ascendió a 148,102 mdp. Sin embargo, un análisis detallado de esta última cifra muestra que hay algunas actividades cuya relación con la prevención del delito no es clara, así como tampoco se dilucida si fueron pensadas y diseñadas para prevenir el delito o sólo se trata de actividades que ya realizaban las dependencias federales y que fueron reetiquetadas como gasto en prevención.

A pesar de la importancia de tener una visión integral del gasto en seguridad, las estimaciones nacionales e internacionales normalmente se enfocan en el gasto en seguridad interior, dado que el análisis de este rubro aporta información valiosa sobre cómo hacer más eficiente el gasto para disminuir los niveles de violencia. En México, el gasto en seguridad interior creció 61% entre 2008 y 2015, pues la inversión pasó de 27,259 a 43,957 millones de pesos.⁷

Uno de los factores que imposibilita obtener un diagnóstico fidedigno de la inversión del presupuesto público en materia de prevención y atención de la violencia y la inseguridad, así como de la impartición de justicia y prevención del delito, es la falta de acceso a la información que debería ser pública, además de mecanismos y órganos que se encarguen de vigilar, regular y dar transparencia a la ejecución de los recursos.

El mapa 1, muestra en escala del 0 al 9 la carencia de datos y la disponibilidad de la información, respectivamente. Es de destacarse que sólo Tlaxcala alcanza un nivel sobresaliente, mientras que en Baja California Sur, Estado de México, Nuevo León y Veracruz simplemente no existe información pública.

Sin lugar a duda, quedan muchas tareas pendientes para lograr que la inversión pública en materia de seguridad sea correctamente distribuida y ejercida; relevantemente se puede mencionar el fortalecimiento de la procuración e impartición de justicia, además de la preparación de los cuerpos policiacos, pues ya lo dijo en su momento Javier Sicilia: “Si no tenemos po-

⁷ D. Toledo, “Descifrando el gasto público en seguridad”, en *Ethos*, laboratorio de políticas públicas, disponible en <<https://ethos.org.mx/es/ethos-publications/reporte-ethos-descifrando-gasto-seguridad/>>, consultado el 1 de marzo de 2018.

MAPA 1
DEFICIENCIA DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

<i>Estado</i>	<i>Clasificación</i>	<i>Estado</i>	<i>Clasificación</i>
Aguascalientes	3	Morelos	3
Baja California	3	Nayarit	4
Baja California Sur	0	Nuevo León	0
Campeche	1	Oaxaca	7
Chiapas	7	Puebla	7
Chihuahua	2	Querétaro	7
Distrito Federal	1	Quintana Roo	5.5
Coahuila	8	San Luis Potosí	2
Colima	7	Sinaloa	2
Durango	3	Sonora	8
Estado de México	0	Tabasco	5
Guanajuato	3	Tamaulipas	5.5
Guerrero	2.5	Tlaxcala	9
Hidalgo	6	Veracruz	0
Jalisco	7	Yucatán	8
Michoacán	4.5	Zacatecas	5

FUENTE: Informe revisión ciudadana del inicio en el cumplimiento de la publicación de Información de oficio conforme a la Ley General de Transparencia (INHUS, 2017), disponible en <<https://www.animalpolitico.com/wp-content/uploads/2017/05/grafico-mapa-transparencia.png>>.

21 estados tienen diferencias en los datos que deberían ser públicos



licías, jueces, abogados, fiscales, honestos, valerosos y eficientes; si se rinden al crimen y a la corrupción, están condenando al país a la ignominia más desesperante y atroz”.

Hasta el momento se han mencionado dos puntos importantes: el primero resalta la necesidad imperante de atender el problema de seguridad y justicia en el país; y el segundo, es una hipótesis formulada por los autores, donde se señala que un aumento en el gasto público en materia de seguridad no impacta de la forma esperada en la disminución de delitos en el país. Esto permite poner sobre la mesa otro tipo de elementos que pueden ser de suma importancia para prevenir y en el mejor de los casos, combatir la crisis de violencia y delincuencia que azota al país; entre éstos podemos mencionar la participación ciudadana.

Derivado de la reforma constitucional al artículo 21, en 1994 se promulgó la Ley General que establece las Bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública, instrumento fundamental mediante el que se determina el establecimiento de un Sistema Nacional de Seguridad Pública que coordina a distintas dependencias del Ejecutivo Federal, de la ahora Ciudad de México, estatal y municipal, así como a distintas instancias de la comunidad.

El artículo 50 del referido ordenamiento determina que dentro de los Consejos de la Coordinación para la Seguridad Pública, que prevé esta ley, se promoverá la participación de la comunidad para:

- Conocer y opinar sobre políticas de seguridad pública.
- Sugerir medidas específicas y acciones concretas para mejorar esta función.
- Realizar labores de seguimiento.
- Proponer reconocimientos por méritos con estímulos para los miembros de las instituciones policiacas.
- Realizar denuncias o quejas respecto a irregularidades.
- Auxiliar a las autoridades competentes en el ejercicio de sus tareas y participar en las actividades no confidenciales o que pongan en riesgo el buen desempeño de la seguridad pública con un organismo ciudadano.⁸

Si bien es cierto que estas iniciativas son importantes, hasta el momento no se puede dar un reconcomiendo de su existencia por sus logros, pues nuevamente han sido, como muchas otras, formuladas en vísperas de que se lleven a cabo, mas no construidas para su pronta ejecución.

⁸ M. Lima, “Un nuevo paradigma: La participación ciudadana en la seguridad Pública”, disponible en <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/419/16.pdf>>, consultado el 7 de marzo de 2018.

La sociedad mexicana se ha vuelto cada vez menos participativa, reconoce que el problema de inseguridad es alarmante y complejo, y que además ha rebasado la capacidad del Estado, pero no se sienten identificados con necesidad de la pronta solución, se ha perdido la confianza en las autoridades, los espacios públicos se perciben cada vez más inseguros y se ha optado incluso por modificar las tendencias del comportamiento de la sociedad, como método propio para evadir la inseguridad del país, situación que genera inevitablemente un proceso de fractura social.

Somos espectadores de la lucha de intereses más grande: por un lado, se encuentra un problema de seguridad nacional y, por el otro, una sociedad fragmentada y aislada que sólo vela por sus beneficios individuales, más nunca por los comunitarios. Hasta que no se reintegre a la sociedad al combate por la búsqueda la seguridad, ésta seguirá siendo sólo una demanda social, pensada como una obligación incuestionable del Estado.

Las transformaciones en la sociedad actual exigen al país ponerse “a la orden del día”, estamos frente a transiciones que son justificables cuando se reconoce que presenciamos el transcurrir del siglo XXI y con ello sus cambios sociales, culturales e incluso tecnológicos. Esto nos lleva a pensar en las nuevas generaciones, personas que han crecido con la capacidad de enterarse de noticias importantes y efímeras en cuestión de segundos gracias a las redes sociales; los llamados *millennials*, el grupo de los jóvenes, aquéllos de los que se sabe poco cuando se revisan los registros de participación democrática y se dan a notar cuando de apoyo después de desastres naturales se trata.

Los jóvenes no son un grupo homogéneo, más bien el concepto juventud encierra en sí mismo la suma de numerosos grupos, muy distintos entre sí, que algunas veces llegan a ser hasta antagónicos. Por ejemplo, es un hecho que no todos los deportistas son jóvenes y que no todos los jóvenes son deportistas; sin embargo, el deporte es una actividad ligada intrínsecamente a la juventud. De la misma forma, no todos los jóvenes son delincuentes ni todos los delincuentes son jóvenes, pero, al igual que en el ejemplo anterior, existe cierta tendencia construida socialmente que, con frecuencia, relaciona estos dos conceptos hasta llegar a hablar específicamente de una “delincuencia juvenil”: ¿qué tan real es esta percepción?, ¿es sano para una sociedad pensar así de sus “hombres y mujeres del mañana”?, ¿cuáles son los efectos que tienen este tipo de interpretaciones sociales...⁹

⁹ H. Castillo, “Pandillas, jóvenes y violencia”, disponible en <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-050X2004000100006>, consultado el 6 de marzo de 2018.

LA IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS JÓVENES EN LA SOCIEDAD ACTUAL

Los jóvenes de hoy han experimentado transiciones, ya que actualmente las tradiciones de socialización de la juventud pierden eficacia como articuladora social, evidenciando la crisis en la que se encuentran. Desde luego, otras instituciones como la familia, la escuela y la iglesia son fundamentales en el fortalecimiento social para los jóvenes, aunado a las relaciones con pares. Así se habla de juventud como diferencia arbitraria entre la infancia y la edad adulta. Para Bourdieu¹⁰ se trata de un proceso social en el cual las generaciones avanzadas construyen patrones de conducta y del papel que pueden adquirir las habilidades y recursos para ser autónomos, y así accedan al poder.

Desde esta consideración, en la sociedad actual, la juventud aparece como un límite que impide incorporarse a las estructuras de poder o al mercado de trabajo. Esto se debe al estigma de que esta etapa del desarrollo aparece como una irresponsabilidad provisional en ellos. Es entonces cuando los adultos figuran como sinodales en el proceso de socialización, pues señalan los modelos ideales que la sociedad espera de sus jóvenes. La sociedad construye un determinado tipo de individuo, el adecuado para mantener y reproducir el sistema estructural que experimenta para su época, utilizando para ello las diferentes instituciones (escuelas, iglesias, medios, etcétera).

La juventud es un sector de la población que es discriminado y excluido, tanto por otros jóvenes como por la población en general. El pertenecer a cierto grupo en el que se comparten ideas, formas de vestir, música, lugares que frecuentar, intereses sociales y culturales, hace que exista una diversidad de expresiones que indican una forma de ser individual. Situación que por ser diversa en ocasiones lleva a que sean discriminados, excluidos o estigmatizados debido a su apariencia, porque ésta es vista inclusive como sinónimo de violencia y delincuencia.

Villoro se dio a la tarea de advertir que México siempre estará al borde del colapso social en tanto se siga criminalizando a los jóvenes en vez de otorgarles las herramientas mínimas para salir adelante. Los jóvenes, expresaba, “son la principal energía que tenemos para transformar este país”.

La delincuencia juvenil no se arreglará con abrir más cárceles y retirar a los jóvenes de la vida social, llevándolos a la cloaca de la sociedad, ni con la brutalidad policiaca o el sobre endurecimiento de las penas aplicables a los delincuentes jóvenes.

¹⁰ P. Bourdieu (2000), *La dominación masculina*, Barcelona, Anagrama.

El Estado debe de tener como objetivo la rehabilitación social del joven en conflicto con la ley y no restringir la política de reinserción social al encarcelamiento. En ese sentido, son fundamentales los procedimientos alternativos: casas hogar, escuelas de artes, espacios deportivos, oficios y talleres. Para ello se debe partir de la premisa de que los adolescentes tienen mayor posibilidad de cambiar su conducta en virtud de que su personalidad está en proceso de formación.

Hay que buscar nuevas formas para prevenir el delito mediante la recreación y apertura de espacios destinados a los jóvenes, para que tengan en qué ocupar su tiempo libre, ya que no existen espacios culturales o deportivos que los guíen hacia formas de vida en favor de una sociedad comunitaria, que viva en armonía y paz.¹¹

PROPUESTAS PARA GENERAR UN CLIMA DE SEGURIDAD Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El proceso de ciudadanización debe comenzar por la disminución de eventos desfavorables para los ciudadanos a partir de sus escenarios reales. Por ejemplo: la manipulación de los medios de comunicación masiva afecta negativamente la ciudadanización. Se debería orientar el fortalecimiento de actitudes críticas, recepción de opiniones encaminadas a un proceso catártico que permita la identificación de seguridad en los individuos, para con ello elevar su motivación en el fortalecimiento de seguridad y participación ciudadana, desvaneciendo con ello la manipulación de poderes y la evasión ante la inseguridad.

Dado que se puede identificar un alto impacto de los medios de comunicación para con la ciudadanía, se deben promover mensajes encaminados a contrarrestar los mensajes violentos con los que se bombardea constantemente a la ciudadanía. Éstos deben provenir de distintas fuentes y deben ser dirigidos a las distintas poblaciones, de acuerdo con las necesidades que cada una de ellas presente, por lo que la coordinación con políticas sociales es indispensable. Para que esta propuesta genere resultados tiene que haber una duración sostenida y vinculación entre distintos niveles institucionales (local, nacional y familiar).

Se puede incrementar la presencia policial mediante la concepción policía-comunidad. Esto permitirá que los individuos perciban un clima

¹¹ R. Jiménez, "La delincuencia juvenil: fenómeno de la sociedad", disponible en <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252005000100009>, consultado el 6 de marzo de 2018.

de seguridad a través de patrullación a pie, por ejemplo, que permita identificar al policía como miembro de la comunidad. Cabe precisar, que esta concepción debe estar fundada en la preparación adecuada del policía para proveer a los ciudadanos de un clima de tranquilidad y confianza.

REFLEXIONES FINALES

Debido a que se observa poca o nula información que los ciudadanos tienen sobre su derecho para estar informados, la libertad para crear o pertenecer a organizaciones sociales, expresar opiniones y participar en discusiones públicas, se hace necesario su fortalecimiento y su apropiación por los individuos para que tengan una participación ciudadana activa, interviniendo directamente en todos los asuntos de la vida pública, permitiendo así la existencia de vinculación comunitaria.

Para que el fortalecimiento de información y apropiación de su identidad como ciudadano tenga cabida en cada individuo y en la colectividad, se debe partir de evaluaciones diseñadas por los ciudadanos, en las que se valore el desempeño de las autoridades, así como el del gobierno y viceversa. En este sentido, las evaluaciones deben mantener como eje rector el interés por el conocimiento de las necesidades individuales, colectivas, institucionales y de gobierno, para que haya una aceptación y praxis apegada a normas de convivencia sugeridas por la ciudadanía, las instituciones y el gobierno.

Así que, para el ejercicio efectivo de las normas de convivencia, éstas deben contemplar la pluralidad social e institucional, tomando en cuenta desde su diseño que existe una diversidad de agentes con necesidades distintas; y que un modelo unívoco de ciudadanía con normas iguales para todos los individuos estaría condenado al fracaso. Del mismo modo, se debe mantener una actitud crítica y comunicativa, siempre respetuosa, evitando la intolerancia y los prejuicios.

Por otra parte, la inseguridad y la violencia en sus diferentes tipos, pero particularmente la violencia urbana, está dominando a la ciudadanía que se ve afectada por diversos factores como la corrupción, la inestabilidad económica, las agresiones, los secuestros, los robos y el miedo; todo lo cual desemboca a veces en la justicia tomada por propia mano, sugiriendo un foco rojo que se espera sea visto por las autoridades. La oportuna planificación estratégica y táctica en materia de seguridad, a cargo de técnicos, profesionales y especialistas del área, adecuadamente dirigidos, permitirá que se llegue a planes, programas y políticas públicas coherentes y plurales, lo suficientemente flexibles como para ser puestas en vigor y llevarse adelante con prudencia.

La participación ciudadana asertiva es fundamental para sacar al país de la ola de violencia en que se encuentra actualmente. La voz de los ciudadanos debe ser escuchada, la educación fortalecida y las oportunidades tienen que ser equitativas para conseguir modificaciones de raíz y cambios atenuantes en los niveles de inseguridad percibidos por la ciudadanía. La población tiene que organizarse para transformarse, resultando indispensable la creación de redes de comunicación y de redes sociales, en las que cada individuo ejerza su papel como sujeto de derecho.

UNA GRAN SEGURIDAD: SEGURIDAD HUMANA, DE GÉNERO Y AMBIENTAL

ÚRSULA OSWALD SPRING*

INTRODUCCIÓN

Una gran seguridad (HUGE en inglés, Oswald, 2012) analiza la seguridad humana y de género, desde el individuo hasta la sociedad global (profundizada), así como la seguridad ambiental ampliada. Por lo tanto, avalúa simultáneamente la igualdad, la equidad y la sustentabilidad de las políticas públicas, con lo que se rebasa la limitada seguridad política-militar, empleada crecientemente en la guerra contra el narcotráfico. Seguridad¹ se refiere a marcos de referencia, dimensiones, personas, grupos, hechos, áreas, circunstancias y condiciones históricas cambiantes y cada vez menos, a amenazas a la soberanía nacional. Seguridad es por lo tanto, un valor básico del bienestar y una meta para cualquier ser humano, Estado-nación u organización internacional. La seguridad se redefine en cada contexto cultural y se adapta a las experiencias y percepciones, pero sobre todo, lo que los políticos y los medios masivos escriben y hablan acerca del concepto, o sea, es percepción.

El capítulo analiza primero los marcos de referencia de la seguridad y responde a la pregunta ¿qué es seguridad? Después explora elementos teóricos de la seguridad humana, de género y ambiental para finalmente, proponer un concepto nuevo de gran o “HUGE” (human, gender and environmental)

* Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México.

¹ El término seguridad viene del latín *securus* y *se cura*. Fue introducido por Cicero y Lucretius como un estado de la mente filosófica y psicológica. De acuerdo a Brauch (2009) seguridad como valor político se relaciona con los sistemas de valores individuales y sociales dominantes de la elite en el poder. Por lo mismo, es ambiguo y elástico y necesita rigor analítico. En la política, el término seguridad pública debería ayudar a recuperar el poder por parte de la sociedad y garantizar sus múltiples necesidades. No obstante, se sigue utilizando también en México para legitimar la violencia, la represión a movimiento sociales y a políticas públicas que favorecen a grupos de poder, por lo que se aumentó la inversión en seguridad militar-política.

seguridad. Permitiría a México un enfoque distinto en la guerra contra el narcotráfico, impuesto desde el gobierno de Nixon. Como cuarta nación más biodiversa, su diversidad natural y cultural pudiera ayudar a entender los rezagos ancestrales. Al integrar a las mujeres en el proyecto de país se podrán superar los problemas de desigualdad e inequidad. Ante los riesgos del cambio climático, México altamente expuesto por dos océanos más clientes, tendrá que prevenir un futuro climático más incierto, donde los grupos más vulnerables, requieren de medidas de adaptación y de resiliencia para mejorar su seguridad humana, mediante un desarrollo sustentable, pacífico y con equidad para cumplir con las 17 Metas de Desarrollo Sustentable (SDO, 2015), comprometidas ante la comunidad internacional.

¿CÓMO CAMBIÓ EL CONCEPTO DE SEGURIDAD?

La reconceptualización de seguridad (Oswald y Brauch, 2009) responde a las condiciones cambiantes al fin de la Guerra Fría y la emergencia de China como potencia global. Se basa en la Carta Magna de las Naciones Unidas que promueve la paz y la seguridad entre todas las naciones al finalizar la Segunda Guerra Mundial. Wolfers (1962) precisó el concepto y distinguió: “seguridad, en el sentido objetivo, mide la ausencia de amenazas hacia valores adquiridos y en el sentido subjetivo, la ausencia de miedo que tales valores pudieran ser atacados”. En el marco de sociedades democráticas globales se tomó distancia de los postulados de la Ilustración, donde el progreso era la meta última de la historia universal, con el fin de ofrecer bienestar a todos los habitantes del planeta, a pesar que sus prácticas privilegiaban a occidente y estaban destruyendo el planeta al agotar los recursos y servicios ambientales. Estas ideas eurocentristas y posteriormente occidentales, habían negado los avances filosóficos de culturas milenarias y prácticas de sociedades tradicionales, capaces de vincular el bienestar con la conservación ambiental. Habían encontrado caminos pacíficos de convivencia entre seres humanos con la naturaleza (jainismo, confucionismo, el “vivir bien” de aymaras).

A raíz de los horrores de los genocidios, las bombas atómicas, las desapariciones forzadas, las tumbas clandestinas, la pobreza y la destrucción ambiental, surgió mayor humildad en el mundo occidental. Revisaron críticamente los “grandes ideales modernizadores”, aunque su visión individualista estaba fragmentado por los problemas globales existentes. En el campo de la sociología Beck (2001), Giddens (1994) y Luhman (1984, 1995) postularon una *posmodernidad reflexiva*, donde los cambios se entienden como resultado de una revolución no-científica que generó rupturas epistemoló-

gicas. Destacaron la complejidad y diversidad en el mundo contemporáneo, las interacciones de actores, las autonomías de sujetos e individuos con múltiples roles, pero criticaron también la universalización de los postulados y su cambio en tiempo y espacio. La globalización presente, lejos de llevar bienestar y calidad de vida para todo@s, concentraba los beneficios en pocas manos y a costa del resto de la sociedad y del ambiente (Oxfam, 2017).

El cambio más radical se presentó en el campo político, donde el Estado-nación, fincado en la soberanía, la seguridad militar y protegido por armas cada más destructiva, tuvo que ceder el poder a una globalización con leyes no escritas e instituciones globales sin controles ciudadanas, donde los flujos financieros habían provocado crisis que afectaban al conjunto de la sociedad. Esta nueva coyuntura sociopolítica produjo nuevas amenazas y peligros, donde las ciencias sociales tienen oportunidades para profundizar el significado de la seguridad.

El *acercamiento constructivista* insiste en que la seguridad es concebida como resultado de procesos sociales e interacciones políticas, donde ideas, percepciones de la realidad, conocimientos, representaciones sociales e identidades (Moscovici, 1991, 2000) son socialmente construidas y en permanente transformación. Contienen elementos estructurales (Hogg y Abrams, 1988), que se anclan socialmente y donde la objetivación permite proyectarla al exterior en forma de objetos concretos (Duveen, 1997:87), a la vez que ayudan a interpretar la realidad social compleja de manera más sencilla. Guzzini (2000) postula que “la construcción social del conocimiento es la construcción de la realidad social”. Este planteamiento ha llevado a científicos sociales hacia un relativismo absoluto, donde todo fenómeno se ha tornado subjetivo. Contrarrestó al positivismo científico, donde las explicaciones de los fenómenos naturales representaban la realidad objetiva,² expresada en experimentos, leyes, normas y ciclos propios de la física, química y a veces, de la biología. En el campo de la seguridad esta objetividad no existe, ya que las condiciones históricas y geográficas y lo que hace el político de ellas cambian permanentemente las relaciones entre paz, seguridad, desarrollo, ambiente, sociedad, ideología y creencias. Por lo mismo, la seguridad es socialmente construida en condiciones específicas.

Con este planteamiento “seguridad es lo que los actores hacen de ella” (Wendt, 1992) se convierte en intersubjetivo. Dentro de esta línea de pensamiento, Buzan, Waever y de Wilde (1998) —la Escuela de Copenhague de Estudios Críticos de Seguridad— no definió el término seguridad, sino que

² De acuerdo a los positivistas la objetividad debería cumplir tres criterios: los resultados tienen que ser independientes del investigador que los genere, necesitan ser reproducibles y están sujetos a la “Navaja de Occam”, o sea, una explicación sencilla que describe el conjunto del fenómeno predomina sobre una más compleja.

la analizó como un proceso intersubjetivo. Posteriormente, Waever (2000) desarrolló el término de *seguritización* como “el proceso discursivo y político, mediante el cual un entendimiento subjetivo se construye dentro de una comunidad política” (Oswald y Brauch, 2009). Waever (2000:25) considera seguridad como un “acto del hablar... donde un actor convence de que exista una amenaza hacia un objeto de referencia específico y lo define como una amenaza existencial, lo que otorga el derecho a emplear medios extraordinarios para enfrentarla”. Esta “seguritización” se basa en la construcción de una amenaza externa plausible, aceptada socialmente por la audiencia (el pueblo). Baldwin (1997:12-18) definió seguridad como la “baja probabilidad de daños hacia valores adquiridos” y preguntó ¿seguridad ante quién?; ¿seguridad ante qué valores?; ¿cuánta seguridad?; ¿ante qué amenazas?; ¿a través de qué medios?; ¿a qué costos? y ¿en qué tiempo? Estas preguntas mostraron que el concepto de “seguridad nacional” era limitado y pertenecía todavía a los estudios realistas de las tradiciones intelectuales de Thucydides, Machiavelli, Hobbes, Morgenthau y Waltz. Buzan (1991) fue el primer politólogo que amplió el entendimiento de la seguridad militar y político hacia la seguridad, la económica, la societal³ y la ambiental. En 1994, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1994) la profundizó con la *seguridad humana* y Brauch (2008, 2009) la sectorializó: seguridad de agua, de alimentos, de salud, de energía, etc. Una vez aceptada la seguridad humana en el marco de las Naciones Unidas (1994), múltiples organismos internacionales han sectorizado la seguridad: energética (IEA); de salud (OMS); alimentaria (FAO); de agua (Forum Mundial del Agua, PNUMA); de subsistencia (OCDE) y otras más.

No obstante, en los análisis expuestos faltaba encontrar origen de los procesos sociales que habían consolidado el presente sistema jerárquico del ejercicio de poder, la hegemonía, la subordinación y la violencia no sólo en la arena pública, sino también en la esfera íntima de la pareja y la familia. Su origen remonta miles de años atrás al *patriarcado*. A partir de este conocimiento, Oswald (2013) propuso la *seguridad de género*. Ésta se toma normalmente como garantizada en las interrelaciones sociales, al asignar al hombre simbólicamente el espacio público y la producción; y a la mujer, el hogar y la reproducción. Los objetos de referencias son las relaciones de género y los valores en riesgo son la equidad, la identidad, las relaciones sociales y la solidaridad, mientras que las fuentes de amenazas provienen del patriarcado, representado por instituciones totalitarias como gobiernos antidemocráticos, religiones fundamentalistas, elites, culturas hegemónicas e intolerancia

³ Con el fin de no confundir la seguridad social con el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) se utiliza el término *societal*, o sea los procesos relacionados y gestados por la sociedad.

individual y colectiva. Al abarcar el conjunto de las relaciones sociales e incidir en las diversas seguridades se le puede considerar a la seguridad de género como transradical (véase el cuadro 1).

CUADRO 1
HUGE SEGURIDAD: SEGURIDAD HUMANA, DE GÉNERO Y AMBIENTAL

Nivel de expansión	Determinación ¿Cuál seguridad?	Modo de expansión. Objeto de referencia ¿Seguridad para quién?	Valores en riesgos ¿Seguridad de qué?	Fuentes de amenazas ¿Seguridad de quién o de qué?
Sin expansión	Seguridad nacional (dimensión política, militar)	El Estado	Soberanía, integridad territorial	Otros Estados, terrorismo, actores subestatales, guerrilla
Aumentado	Seguridad societal	Naciones, grupos sociales, vulnerables	Unidad nacional e identidad nacional	(Estados), naciones, inmigrantes, culturas ajenas
Radical	Seguridad Humana	Individuos (humanidad)	Supervivencia, calidad de vida, integridad cultural	El Estado, globalización, naturaleza, CC, pobreza fundamentalismo
Ultra-radical	Seguridad ambiental	Ecosistema urbano y agrícola	Sustentabilidad	Naturaleza, humanidad
Trans-radical	Seguridad de Género	Mujeres, niños, indígenas, ancianos, minorías	Relaciones de género, equidad, identidad, relaciones sociales	Patriarcado, instituciones totalitarias (elites, gobiernos, religiones, cultura), intolerancia

FUENTE: Bjorn Moller, 2003:279 y Ürsula Oswald, 2001, 2004,2007, 2008:16.

Los procesos de globalización han amenazado la seguridad económico-financiera, la societal (Brauch *et al.*, 2008, 2009, 2011), la ambiental (cambio climático, cambio ambiental global), la poblacional y la urbana mediante procesos comunicativos, comerciales, alimentarios, ideológico-culturales, etc. Aunque la globalización ha cambiado el énfasis de la seguridad “dura” (la militar, el armamentismo) hacia el campo de la seguridad “suave”, donde los aspectos económico-financieros y comunicativos predominan, no obstante, la securitización del 11 de septiembre de 2001 de George W. Bush reforzó una vez más el aspecto militar al declarar la “guerra contra el terrorismo”, mientras que el “eje del mal” resaltó la dicotomía: eres mi aliado o mi enemigo, propia de la lógica patriarcal.

No obstante, huracanes más destructivos, inundaciones, sequías o incendios forestales masivos en diversas partes del planeta, relacionados con el cambio climático (IPCC, 2013, 2014) muestran que la seguridad militar (renovada en la *homeland security*) no puede prevenir y proteger a la población ante eventos hidrometeorológicos extremos, naturalmente causados, pero antropogénicamente transformados en desastres. Por primera vez, los humanos no sólo son las víctimas de los desastres, sino al mismo tiempo producen su destrucción por sus emisiones de gases de efecto invernadero y su consumismo. Ante esta contradicción, la seguridad militar no ayuda, sino que se requieren de procesos de adaptación, mitigación y resiliencia, todos ellos relacionados con la seguridad humana, de género y ambiental, la “HUGE” seguridad.

SEGURIDAD HUMANA

Ante los riesgos existentes, ciencia y tecnología han avanzado como nunca antes en la historia de la civilización humana, donde aún la tecnología militar ha transferido conocimientos a la sociedad civil (microondas, Internet, aviación, nanotecnología, genética). Los conocimientos nuevos se están gestando en forma exponencial y no han dado tiempo a la sociedad a adaptar su estructura social a la creciente complejidad, lo que ha provocado nuevas inseguridades y una sociedad global de riesgos (Beck, 2001). Ante los efectos en cascada⁴ de riesgos desconocidos, tanto organismos multilaterales, como académicos se han preocupado por desarrollar nuevas herramientas teóricas y éticas para entender, explicar y transformar esta realidad. Los retos por

⁴ Los recientes terremotos, un tsunami y dos huracanes en México en septiembre 2017 mostraron diversos riesgos de una sociedad modernizada y una serie de riesgos en cascada y muertes que hubieran podido evitarse con manejos preventivos y el cumplimiento de las leyes de construcción.

los riesgos crecientes y los peligros naturales y sociales se han convertido en altamente complejos y no pueden resolverse con las prácticas militares. Precisamente en esta coyuntura se presentó el desarrollo del concepto de seguridad humana (PNUD, 1994; Brauch, 2005).

La seguridad humana debería otorgarse a todo ser humano. Diferentes científicos y organismos internacionales, sociales y gobiernos la han estudiado, la han precisado y le han dado contenidos para la acción política. La seguridad humana remonta al paquistaní Saleemul Huq en el Informe de Desarrollo (PNUD) en 1994. Esta seguridad humana tiene como referente al individuo, la comunidad y la humanidad con sus diversas redes de interacción. Su primer peligro reside en perder la subsistencia y calidad de vida (Oswald, 2009a), por el cambio climático global (IPCC, 2013), la globalización económico-financiero-comercial (Calva, 2007), la alimentación en manos de corporaciones transnacionales (Oswald, 2009) y la concentración de la riqueza en manos de grupos cada vez más reducidos (elite mundial; Oxfam, 2017). La homogenización cultural (Arizpe, 2015), promovida por empresas transnacionales y acompañadas por servicios mundiales de salud, educación y abasto de agua son riesgos adicionales a la seguridad humana, donde la homogeneización cultural está destruyendo las bases milenarias de la solidaridad comunitaria.

Brauch (2005) revisó la evolución del concepto de seguridad humana y encontró cuatro pilares: *a*) ausencia de amenazas, donde se reducen los peligros de perder la vida por minas personales, armas pequeñas y condiciones naturales que obligan a la población a emigrar;⁵ *b*) ausencia de miedos y riesgos por pobreza, enfermedades, hambre, desempleo y accidentes; *c*) ausencia de desastres naturales, donde se reduce la vulnerabilidad social y la posibilidad que eventos naturales se puedan convertir en desastres sociales (Brauch, 2005), y *d*) seguridad de vivir con dignidad (Annan, 2005) en un Estado de derecho, donde se aplican las leyes que propician bienestar, igualdad, participación de género y resolución pacífica de conflictos.

Ausencia de amenazas

El PNUD (1994:23) definió el concepto de seguridad humana como “la ausencia de amenazas ante enfermedades, hambre, desempleo, crimen, conflictos sociales, represión política y peligros ambientales”, retomado por organizaciones sociales y gobiernos contra las minas personales y las armas pequeñas. Reivindicó los derechos humanos a la vida, el cumplimiento de los dere-

⁵ Este enfoque fue promovido por la UNESCO y encontró en el Human Security Network y en Canadá su expresión política.

chos de primera, segunda y tercera generación, donde se exige un marco legal global como referente mundial, capaz de aplicarse en todo el planeta. No obstante, tanto la visión como el contenido de dichos derechos humanos parten de una visión occidental, insertada en la idiosincrasia individualista. Los países del Sur⁶ han exigido derechos comunitarios, relacionados con sus leyes comunitarias en el acceso a tierras y recursos naturales, la protección de redes sociales y de solidaridad, cuyas prácticas ancestrales colisionan ahora con las prácticas occidentales y el derecho internacional existente⁷ (OMC: patentes, derechos de autor, bioprospección vs. medicina tradicional, aprovechamiento sustentable de recursos naturales como plantas, animales, petróleo y gas vs. ganancias en manos de empresas transnacionales). A raíz de las conquistas se han impuesto a las comunidades indígenas códigos legales ajenos a su cultura y en el presente hay discusiones para recuperar los usos y costumbres tradicionales, propios y diversos en cada pueblo.

Este enfoque parte de leyes y derechos humanitarios internacionales promovidos por la Corte Internacional de Justicia y otros mecanismos nacionales, regionales y locales que imparten justicia con dignidad y equidad. En el “Reporte sobre Seguridad Humana” (PNUD, 2005) se incluye además la capacitación de gobiernos locales y nacionales, así como de líderes, con el fin de mejorar los procesos de democracia, garantizar el respeto a minorías y lograr una gobernanza participativa. Un tema crucial es la prevención y resolución no violenta de conflictos, así como la reconstrucción postconflicto, donde minas personales (Ottawa, Convención contra la Minas Personales 1999), niños soldados, armas pequeñas y ligeras, crimen organizado transnacional, trata de personas, drogas y secuestros minan la seguridad humana. Queda claro que los procesos preventivos, fincados en democratización, transparencia en gobiernos, justicia imparcial, empresas honestas, educación, capacitación, reducción de tensiones y redistribución de la riqueza son las mejores prácticas para garantizar aún a las minorías su bienestar y calidad de vida, así como una capacidad de desarrollo y un futuro sin suprimir sus cosmovisiones.

⁶ Bolivia llevó a la Cumbre de Cancún en 2010 su concepto de “derecho a la vida”, donde todo ser humano podría vivir en armonía con la naturaleza y los demás y que ninguna nación puede a costa de su desarrollo individual dañar a otras naciones y a la madre tierra (la Pacha Mama), lo que afectará a la industria minera transnacional.

⁷ Los conquistadores impusieron en sus colonias sistema legales fincados en leyes occidentales (leyes romanas, código napoleónico), donde se protegía la propiedad privada y la acumulación de capital, mientras que se descuidaba el reparto de la riqueza y la solidaridad. Recientemente, se está discutiendo cómo recuperar estos derechos. Un tema interesante es la ley del pueblo Rom que no cuenta con un territorio. No obstante, dispone de códigos de conducta, sanciones sociales y un sistema de justicia (Armendáriz, 2004).

Ausencia de necesidades

La ausencia de necesidades se enfoca hacia la vulnerabilidad social, donde la clave principal es la reducción de la pobreza extrema (SDG, 2015; WB, 2016). Ogata y Sen en *Human Security Now* (CHS, 2003) enfocaron hacia la protección de la gente por conflictos armados y violencia pública ante la proliferación de armas; fondos y protección a civiles en situaciones de posconflicto; desarrollo de normas y leyes, así como instituciones que protejan a los vulnerables y resuelvan los problemas de la inseguridad cotidiana. Diagnostican que en el mundo más de 800,000 personas pierden su vida por la violencia y alrededor de 2.8 mil millones sufren por pobreza, enfermedades, analfabetismo, falta de agua potable y saneamiento, viviendas precarias y otros males sociales. Once años de guerra contra el narcotráfico ha generado en México alrededor de 180,000 muertos y 35,000 desaparecidos, muchos de ellos jóvenes inocentes.

El discurso feminista ofreció el concepto de “empoderamiento” para alcanzar la MDS aceptadas por los gobiernos en la ONU (SDG, 2015), donde la erradicación de la pobreza se combina con servicios básicos —agua potable y saneamiento, educación, prevención y erradicación del hambre, reducción de mortalidad materna-infantil—, así como actividades productivas que permitan ganarse una vida digna. La calidad de vida se relaciona con un ambiente sano y servicios ambientales. Los SDG se armonizan con el acceso a servicios básicos de salud, una educación universal y adecuada a los tiempos de globalización y equidad de género.

La protección se alcanza con el empoderamiento de los más vulnerables. El gobierno es responsable de coordinar los esfuerzos para mejorar la seguridad humana. Por ello la seguridad humana debería convertirse en objetivo central de cualquier gobierno, donde metas concretas, operacionalizables y evaluables involucran también a los municipios y la sociedad civil. El conjunto de los esfuerzos debería desembocar en acciones que reduzcan las amenazas a la seguridad humana.

Ausencia de desastres

La probabilidad de mayores eventos extremos por el cambio climático, reforzada por las actividades antropogénicas irracionales y los abusos de recursos naturales han generado nuevos dilemas a la seguridad humana y obligan a autoridades a desarrollar mecanismos que protegerán a los grupos sociales vulnerables. Esto se relaciona con las MDS, la superación de la crisis financiera mundial de 2008 y más frecuentes desastres, lo que ha au-

mentado el miedo de los vulnerables, pero ha generado conflictos locales y pobreza.

Al incrementarse sustancialmente los riesgos por desastres naturales debido al cambio climático y el entorno natural alterado (Guha-Sapir, 2016), la Universidad de las Naciones Unidas en su Dirección de Seguridad Ambiental y Humana (UNU-EHS) ha promovido la reducción de las vulnerabilidades de sus poblaciones expuestas a desastres socioambientales. Mediante la capacitación y la adaptación, se pueden enfrentar situaciones adversas, donde los gobiernos y la gente afectada crean procesos de resiliencia, capaces de reducir las pérdidas humanas y materiales y a la vez, prepararse mejor ante nuevos eventos extremos (Brauch, 2005; IPCC, 2013, 2014).

Los autores diagnostican los riesgos posibles provenientes de eventos extremos relacionados con el cambio climático como huracanes, inundaciones, sequías, degradación ambiental, escasez o contaminación del agua, agotamiento de las reservas de peces, petróleo, gas y otros minerales. Para los grupos marginales existe una doble vulnerabilidad en lo ambiental y lo social. Pobreza, viviendas precarias, insuficientes alimentos, agua contaminada, sistemas técnicos con funcionamientos inadecuados, tráfico caótico en mega ciudades, accidentes industriales en zonas densamente pobladas y crimen organizado agravan los eventos naturales y los convierten en desastres. Especialmente vulnerables son las mujeres, tanto por su socialización como su autoidentidad para cuidar a los demás (Oswald, 2013a), por lo que necesitan políticas específicas para su empoderamiento.

Vivir con dignidad en un Estado de derecho

Al evaluar los avances de los primeros cinco años de las Metas de Desarrollo del Milenio, Kofi Annan inicia su reporte *In Larger Freedom: Development, Security and Human Rights: The Millennium Development Report* (2005) con “nosotros, la gente”. Amplía la visión de los derechos humanos básicos y establece condiciones para promover la justicia y el reforzamiento de las leyes para el bienestar social, condiciones dignas de vida y con ello un futuro con libertad. Los procesos de desarrollo, de seguridad y de derechos humanos se refuerzan mutuamente para prevenir guerras civiles, terrorismo y crimen organizado, ya que la falta de las SDG aumenta sustancialmente el riesgo de inseguridad y violencia.

El secretario de la ONU insistió que la Declaración de las MDS compromete a todos los Estados miembros de promover valores universales de justicia, derechos humanos y democracia que son indispensables para lograr un mundo con oportunidades y estabilidad. Con el fin de tener éxito, se requiere reforzar la dignidad humana, dado que todos los seres del planeta tienen

los mismos derechos de ser tratados con decoro y respeto. No obstante, los discursos de la ONU no cuestiona los procesos de globalización excluyente, la concentración de la riqueza, ni los términos del intercambio injusto o el tráfico (i)legal de armas que crean inestabilidades políticas, inseguridad pública, crimen organizado, explotación económica, destrucción ambiental, pobreza, enfermedades, hambre, miseria, violencia y guerras. En América Latina, la guerra contra el narcotráfico ha aumentado el número de homicidios, pero ha involucrado a las fuerzas armadas en tareas policíacas, lo que ha desdibujado las funciones propias de cada cuerpo de seguridad. Además, ha aumentado la impunidad por un sistema de justicia ineficaz y corrupta. Mientras que no se entrenan los ministerios públicos y los policías, se purgan los elementos corruptos o violentos y se equipa a la fuerza pública con armas no letales, es imposible reducir la tasa de homicidios en América Latina.

Estos cuatro pilares de la seguridad humana han mostrado que factores ancestrales de pobreza, discriminación de género, violencia y corrupción entre las fuerzas públicas, crimen organizado y un aumento en desastres obliga a analizar la seguridad humana en relación con la seguridad ambiental y la seguridad de género.

SEGURIDAD AMBIENTAL

El concepto de seguridad ambiental fue introducido por Richard Ullman en 1983. Fue retomado por Jessica Mathews, Norman Myers y Andrew Knoll en 1989. La discusión científica permite distinguir entre tres fases. La primera inicia en 1983 y dura hasta 1990, cuando el PNUMA se relaciona con dos institutos de investigación para la paz (SIPRI y PRIO) para estudiar el impacto de los conflictos armados sobre los recursos naturales. Westing (2013) analizó sistemáticamente el impacto del agente naranja en la guerra de Vietnam y su repercusión en el ambiente y las personas. A partir de 2001 el PNUMA retomó la discusión científica (PNUMA, 2000-2017). En una primera fase, se estudiaban los efectos de las armas biólogo-químicas y nucleares en los seres humanos y en la naturaleza. Esta fase relacionaba la seguridad ambiental con la seguridad nacional y postulaba un control total de armas nucleares, biológicas y químicas. El ecosistema fue introducido como objeto de referencia y el cambio climático como riesgos para la humanidad y la naturaleza. La seguridad humana se basaba en un ambiente que protegía (calidad) y que servía al bienestar humano (servicios ecosistémicos), por lo que se consolidó el término del desarrollo sustentable (Brundtland, 1987).

En el debate de la seguridad ambiental se pueden distinguir tres corrientes: los *neomalthusianos* que veían el colapso del mundo relacionado con el

crecimiento incontrolable de la población (Club de Roma); los *cornucopianos* que daban a la ciencia y la tecnología la ilimitada capacidad para restaurar los problemas ambientales —incluido la escasez aguda o contaminación severa—; y los *pragmáticos* que promovían leyes o normas mundiales y acuerdos de cooperación para detener el deterioro y mitigar los efectos del cambio climático, las migraciones ambientales y los conflictos socioeconómicos resultantes. Las tres corrientes siguen arraigadas en la seguridad militar, propia de esta primera fase de la seguridad ambiental.

A partir de los noventa emergió una *segunda fase*, encabezado por el grupo de Homer-Dixon (1999) y de Günther Bächler (1999). Investigaron empíricamente los conflictos o guerras y el rol de los recursos naturales como causantes. Mientras que el grupo canadiense enfocó su investigación en la escasez ambiental, estrés y conflictos, el grupo suizo incluyó además la degradación ambiental como causa de los enfrentamientos. Este último acercamiento inductivo fue complementado con procesos deductivos, lo que permitió establecer una interrelación compleja entre sociedad y naturaleza, donde se vislumbraron varios escenarios extremos. Ambos grupos prepararon el camino hacia una tercera fase, donde se revisaban las condiciones de cooperación o confrontación en relación con los conflictos ambientales. El Proyecto Global Environmental Change and Human Security (GECHS, 1999, 2005) retomó la discusión junto con el “Environmental Change and Conflict Transformation” en Zúrich, mientras que en Berna se ahondó en la gestión pacífica y cooperativa de recursos naturales en el cuerno de África. Siguiéron múltiples investigaciones que estudiaron la intensidad de los conflictos violentos, pero pocos tomaron en cuenta las interrelaciones y las agravantes del deterioro ambiental.

En esta tercera fase geógrafos (Dalby, 2002), antropólogos (Oliver-Smith, 2004), hidrólogos (Biswas, 1994), investigadores para la paz (Brock, 1997; Gleditsch, 1997; Gleick, 2004; Dile y Gleditsch 2001), ambientalistas (Carius y Lietzmann, 1998; Oswald, 2005) y de desarrollo (PNUD, 2000-2010) han estudiado empírica y teóricamente la seguridad ambiental. Una primera conclusión sintética muestra que las amenazas ambientales tienden a resolverse mediante la cooperación y la construcción de mecanismos gubernamentales e institucionales, con el fin de negociar el acceso a recursos escasos, lo que permite superar los dilemas políticos y así mitigar los conflictos ambientales (cuenca del Nilo, Tratado de 1944 entre México y Estados Unidos).

A su tiempo, el International Geosphere Biosphere Programme (IGBP; Steffen *et al.*, 2004) construyó una interacción evolutiva entre cambio climático y sociedades humanas. Asimismo, establecieron relaciones causales entre actividades humanas y el sistema Tierra, cuya interacción amenazaba los factores bióticos y abióticos de los cuales depende la vida. Su interpreta-

ción neoidealista se ubicó entre el constructivismo social y el neorrealismo, cuando explicaba que la visión científica en sí era también influenciada por fuerzas políticas e históricas que han generado una visión particular del mundo, llamada *business as usual*. Insistieron que la Tierra y la humanidad interactúan en un solo sistema, donde la biosfera constituye un componente esencial.

En esta *tercera fase* de seguridad ambiental se presentaron múltiples metodologías. Al analizar los impactos del cambio ambiental global sobre la desertificación y la política climática mundial se vincularon los *factores de oferta* como ciclos hidrológicos cambiantes con la escasez y contaminación del agua, suelos altamente erosionados, aire contaminado, temperaturas extremas y biodiversidad deteriorada por monocultivos, deforestación y urbanización, con los *factores de demanda* como ecosistemas urbanos, industrialización, sistemas rurales, producción de alimentos, procesos productivos, transporte y crecimiento poblacional,⁸ lo que permitió elaborar un octágono de tensiones entre subsistemas humanos y naturales (Oswald y Brauch, 2009a). Al incluir los factores estructurales de entrada, los procesos de transformación y sus retroalimentaciones en tiempos diferentes, así como las salidas o efectos en el corto, medio y largo plazo se pueden presentar interrelaciones caóticas. Éstas pueden afectar a la sociedad, los Estados y la comunidad de negocios, lo que obliga a adoptar decisiones y cambios legales para prevenir, mitigar y manejar crisis potenciales, conflictos, migraciones y desastres, frecuentemente con fuertes componentes sociales por ser antropogénicamente generados y agravados. Para evitar salidas societales negativas, el modelo requiere respuestas políticas desde los tres sectores de la sociedad, y capacidad de negociación pacífica entre intereses antagónicos, lo que definirá el nivel de violencia y los impactos posibles en el ambiente (Oswald, Brauch y Dalby, 2009).

A partir de estos trabajos se viene desarrollando una *cuarta fase*, donde se integra la seguridad humana y la de género con la ambiental y donde los procesos de paz y conciliación de conflictos, las relaciones de género y los procesos de identidad y representaciones sociales permitirán elementos conceptuales y visiones transversales entre regiones, teorías y género (Dalby, Brauch y Oswald, 2009). En esta cuarta fase se investigaron además impactos de prevención y alerta temprana y se relacionaron las consecuencias ambientales a conflictos existentes y guerras causadas por recursos naturales escasos (petróleo, gas y agua). El conjunto de estos procesos pudiera

⁸ Con el fin de entender el conjunto de los procesos proponemos integrar la dinámica poblacional en los procesos de urbanización y desarrollo rural y como demandante de recursos naturales e incluir los ecosistemas naturales que requieren de agua, tierras, biodiversidad y atmósfera para su conservación y reproducción.

agudizar las condiciones ambientales existentes y crear salidas fatales y dilemas de supervivencia para grupos sociales, países vulnerables e islas sumergidas.

Esta cuarta fase de seguridad ambiental se relaciona con factores geológicos territoriales específicos (Brauch, Dalby y Oswald, 2011). Quedó además claro que no era la tecnología moderna y los modelos prospectivos, sino la comunidad humana con su cosmovisión y su vida social, que tiene que enfrentar los riesgos relacionados a desastres naturales, migración ambiental, crisis económicas y conflictos sociopolíticos. Por ello, la mitigación se complementó con procesos de adaptación y resiliencia, donde los esfuerzos gubernamentales se consolidarán con acciones desde abajo para crear conciencia preventiva ante eventos ambientales cada vez más destructivos.

En síntesis, las cuatro fases de seguridad ambiental examinan las vulnerabilidades de las cinco dimensiones encontradas: seguridad, cambio ambiental global, cambio climático, amenazas y comunidades expuestas a riesgos. El análisis mostró que los riesgos implican interrelaciones complejas, donde sólo un diagnóstico multidisciplinario de ciencias políticas, económicas, sociales, ambientales, geofísicas, climáticas, médicas, psicológicas, de geociencias, relaciones internacionales y antropológicas pueden analizar el campo de estudio de manera comprehensiva y proponer políticas gubernamentales y prácticas ciudadanas capaces de mitigar y adaptarse a las condiciones ambientales cambiantes. A su tiempo, queda claro que existen grupos sociales particularmente vulnerables, donde las mujeres no sólo aportan un número mayor de muertes durante los desastres, sino que tienen también la capacidad de colaborar en la fase de reconstrucción. No obstante, las mujeres carecen frecuentemente de apoyos nacionales e internacionales, lo que aumenta la inseguridad de género (Ariyanbando y Fonseca, 2009; Oswald, 2008; Fordham, 2011).

SEGURIDAD DE GÉNERO

La seguridad de género critica la construcción bio-socio-cultural de la masculinidad y la feminidad. En esta conceptualización, las mujeres recibieron roles sociales asignadas al interior del hogar para cuidar a los demás y sin remuneración económica. Estos comportamientos discriminadores se han consolidado en hábitos, normas y comportamientos, donde el trabajo femenino al interior es invisibilizado y en el mercado de trabajo los salarios son menores, mientras que la carga en el hogar y por el cuidado recae principalmente sobre ellas.

La seguridad de género deconstruye con críticas epistemológicas feministas conceptos androcéntricos como la seguridad militar y política, donde subyacen los mecanismos profundos y sutiles del ejercicio autoritario del poder, basados en la discriminación y donde la violencia de género es central para la reproducción del sistema capitalista y el mantenimiento del estatus quo patriarcal (Serrano, 2009). Seguridad de género amplía su visión con los aportes del feminismo empírico, que han visibilizado los factores sociales y las políticas discriminatorias en políticas públicas y prácticas diarias. Profundiza en las investigaciones del punto de vista, desarrolladas en campos científicos diversos, donde la posición subordinada femenina permite un análisis más profundo de las condiciones de desigualdad y discriminación. Las teorías feministas posmodernistas han cuestionado la universalidad de leyes, la objetividad, la racionalidad, la esencia, la unidad, la totalidad, el fundamentalismo, la última verdad y la realidad única, o sea la justificación del modelo neoliberal presente en la globalización excluyente. Esta visión del mundo se basa en la guerra (Reardon, 1996), lo que ha impedido ver las raíces subyacentes del patriarcado como sistema social violento, discriminador y explotador. Este sistema social ha provocado a lo largo de la historia humana la esclavitud, el colonialismo, el mercantilismo, el capitalismo y el neoliberalismo. El resultado son miles de millones de pobres y una destrucción ambiental que pone en riesgo la supervivencia misma de la especie humana. Una seguridad de género obliga por lo tanto, explorar caminos hacia una mayor igualdad y equidad, donde la negociación pacífica de conflictos reducirá las tensiones entre identidades conflictivas y centrará la agenda hacia una cooperación sustentable y a favor de las mayorías (Oswald, 2013).

UNA GRAN (HUGE) SEGURIDAD: SEGURIDAD HUMANA, DE GÉNERO Y AMBIENTAL

La conjunción de las cuatro fases de seguridad humana, las tres de seguridad ambiental y las cuatro corrientes feministas se enlazan hacia una “gran” seguridad (en inglés HUGE: human, gender and environmental security: cuadro 1; Oswald, 2008). Incluye el uso y la apropiación de los recursos naturales por parte de los humanos, donde se negocian los recursos naturales escasos y se apoya a los países o regiones más carentes, con el fin de alcanzar la paz. Cualquier violencia o apropiación forzada tiene como elemento subyacente estructuras de poder y de violencia, anclada en el modelo de dominación patriarcal. Para encontrar soluciones, la seguridad ambiental interactuará con la seguridad humana y la de género, lo que la convertirá

en una seguridad ampliada (Buzan, Waever y Wilde, 1998) y a la vez, profundizada que aborda desde el individuo hasta lo global. Para garantizar bienestar a tod@s, esta HUGE seguridad incluye además el análisis de las seguridades sectorizadas (alimentaria, hídrica, energética, salud, etc.; Brauch *et al.*, 2008, 2009, 2011).

Un HUGE seguridad podría estudiar integralmente casos de bienestar, entorno sano, salud, alimentación balanceada y políticas públicas capaces de promover educación con equidad, donde los medios masivos de comunicación apoyarán la diversidad cultural y ambiental. HUGE podrá analizar una mayor equidad y un desarrollo sustentable en la organización social, políticas gubernamentales e inversiones privadas éticas que permitirán consolidar un estado de derecho. Una mayor equidad de género generará anualmente 12 trillones de USD en el PIB global (McKinsey Global Institute, 2015), lo que permitirá integrar jóvenes y ancianos al bienestar general. La presente democracia electoral ha truncado la evolución de la democracia participativa, lo que ha limitado una arena de gobernanza con negociación de conflictos y restauración ambiental. La interacción entre seguridad humana, de género y ambiental abrirá el camino hacia la reconstrucción del tejido social y los procesos de solidaridad con desarrollo sustentable, diverso y equitativo.

El estudio de la HUGE seguridad muestra múltiples obstáculos, fincados en el presente modelo de globalización. Desde arriba existen las políticas autoritarias, los desarrollos polarizadores, intereses de elites, destrucción ambiental, injusticia, concentración de riqueza y débiles políticas de salud, de educación y de seguridad pública. Desde abajo detecta una organización social incipiente de la sociedad civil con alto desempleo, violencia de género, falta de solidaridad, capitación limitada, hambre y conflictos violentos. El bloqueo mutuo entre las dinámicas desde arriba y abajo está produciendo anomia social⁹ (Durkheim, 1897) que restringe la colaboración desde lo internacional hasta lo local. Merma los apoyos solidarios y limita la negociación de conflictos, al generar inseguridades y riesgos nuevos que se agravan por desastres más devastadores.

ESCENARIOS FUTUROS: HACIA ALGUNAS REFLEXIONES CONCLUSIVAS

En estas situaciones críticas socioeconómicas y de desastres los grupos sociales vulnerables, pero sobre todo las mujeres en América Latina buscan

⁹ Durkheim refirió la anomia popular a la falta de normas o la incapacidad de una estructura social de proveer a comunidades e individuos lo necesario para lograr condiciones de vida

salidas mediante estrategias de supervivencia¹⁰ (Oswald, 1991). Otro ejemplo de una experiencia de la HUGE seguridad se dio en el sureste mexicano a raíz del traslado de los refugiados guatemaltecos hacia Campeche¹¹ y Quintana Roo o durante la guerra contra el narcotráfico con las “Guerrerías” en Ciudad Juárez. Estos esfuerzos incluyeron simultáneamente aspectos *económicos*, donde cualquier estrategia debería ser financieramente sustentable; *sociales* con procesos productivos de integración vertical y horizontal; *ambientales* con consolidación regional sin destrucción natural; *culturales* para revalidar las formas tradicionales del manejo socioambiental y productivo capaces de aumentar la resiliencia entre los vulnerables; *territorial-regionales* con desarrollos sustentables *in situ* que permitían a las generaciones actuales y venideros vivir con dignidad; y *políticos*, donde la gobernanza participativa reforzó las acciones gubernamentales y sociales para negociar compartir los existentes recursos escasos y superar las desigualdades y discriminaciones.

En términos teóricos, al superar la visión de Hobbes (1658) de la seguridad nacional-militar e integrar regiones y bloques en procesos de una HUGE seguridad (Unión Europea) se establecieron mecanismos de negociación pacífica de conflictos, donde se había producido un cambio importante en el

digna y metas que la sociedad defina. Se refiere también a desviaciones sociales, ruptura del Estado de derecho, desórdenes sociales e individuales (suicidio, drogadicción, alcoholismo). La situación actual de México con la guerra contra el narcotráfico, donde hay más de 180,000 muertos y 30,000 desaparecidos está llevando al país a una anomia social.

¹⁰ Estrategias en la Ciudad de México incluyeron una complejidad de actividades, algunas simultáneas, para garantizar mínimos de bienestar: cooperar durante la migración; ocupar tierras marginales y riesgosas en zonas marginales; construir casitas con materiales de desechos; vender temporalmente la fuerza de trabajo con salarios bajos; vender lo absolutamente innecesario; créditos con familiares, vecinos y la tiendita. Cuando la crisis económica amenazó la supervivencia familiar, las mujeres recolectaron frutas y verduras en estado de descomposición en la Central de Abasto; crearon cocinas populares y se rotaron en actividades comunitarias. Crearon barrios sin movimiento, dado que toda la fauna nociva se comió y emprendieron luchas colectivas por servicios y seguridad; regularización de tierras, servicios públicos y apoyos para combatir la pobreza. Estos procesos empoderaron a las mujeres que lucharon entonces contra la violencia social e intrafamiliar. Después de varios años lograron consolidar socioeconómicamente sus colonias populares y sus hogares, mediante una compleja economía de solidaridad, donde crearon 1,200 *kinders* populares para promover estímulos tempranos.

¹¹ Para evitar conflictos entre inmigrantes refugiados guatemaltecos y campesinos nativos, el gobierno mexicano y la Comunidad Europea promovieron micronegocios colectivos entre ambas nacionalidades tomando como elemento articulador su cultura maya común (Carmona, 2004). Trabajos de mujeres en huertas familiares facilitó la convivencia, generó compasión por los sufrimientos de estos refugiados y redujo envidias y permitió solidaridad por parte de l@s mexican@s. Al compartir tierras con los perseguidos, se dio un proceso de desarrollo económico, social, ambiental, cultural, territorial-regional y político que benefició a ambos grupos, gracias a microempresas, donde se articularon conocimientos administrativos con organizacionales que permitieron encontrar salidas exitosas.

objeto de referencia del Estado (soberanía, territorio) hacia el individuo y la sociedad (bienestar). Al coexistir sin embargo, sistemas múltiples de convivencia en el mundo desde los premodernos hasta los postmodernos, no existen mecanismos que facilitarán acuerdos globales para consolidar una seguridad integral. Al contrario, ante una confusión conceptual e intereses contradictorios, se dio una sectorización de la seguridad en los campos de salud, alimentos, agua, energía, economía y trabajo. La Escuela de Copenhague alcanzó cristalizar ciertos consensos para ampliar la seguridad militar-política hacia la societal, económica y ambiental y el PNUD en la profundización de la seguridad humana y de género desde el individuo, la comunidad hasta el mundo global. Estas seguridades ampliadas y profundizadas se relacionan con diferentes objetos de referencia, donde además del Estado interfieren grupos (clases) sociales, individuos, género y ecosistemas (cuadro 1). Los valores en riesgos cambian de la soberanía e integridad territorial, hacia la unidad nacional, la identidad, la supervivencia, la subsistencia, la igualdad, la equidad y la sustentabilidad. Igualmente, las fuentes de amenazas que eran otros Estados, actores subestatales, terrorismo, crimen organizado o migrantes, incluyen ahora al cambio climático, la naturaleza, la humanidad, las instituciones autoritarias, las élites financieras, la intolerancia y la anomia social.

Esta clasificación heurística ha inspirado a investigadores y sin duda alguna, mostrado que México tiene que superar la visión estrecha de la seguridad militar en la guerra contra el narcotráfico, que ha causado tanto dolor, muertes y descomposición social. Un acercamiento conceptual de la HUGE seguridad ofrecería conceptos y estrategias nuevos para consolidar una seguridad pública integral en México. Sin seguridad humana, de género y ambiental, el presente deterioro socioambiental se agudizará y el tejido social tan frágil podrá romperse por la violencia generalizada y la discriminación de mujeres, jóvenes y ancianos. Después de dos sexenios de fracaso de la seguridad pública y militar, donde los homicidios han alcanzado cifras nunca antes vistas en México, es conveniente enfocar la política pública hacia la conceptualización de una HUGE seguridad para crear entre ciudadanos y gobierno una arena política distinta, donde se promoverá una mayor igualdad, sustentabilidad y equidad también para los grupos sociales más marginales. Sin negociación pacífica de los conflictos, donde el territorio y los recursos naturales abundantes de México juegan un rol primordial, no es posible avanzar hacia una sociedad de derechos y libertades, donde especialmente los más vulnerables encuentren protección y apoyo.

Las interacciones entre crimen organizado, un Estado débil, un sistema judicial corrupto e ineficiente (Carbonell, 2016), una sociedad agravada y una crisis económica en ciernes, establece una arena política muy inestable,

donde la seguridad militar aislada no puede garantizar el equilibrio entre los factores contradictorios. Al priorizar una HUGA seguridad con ausencia de miedo, de necesidades, de desastres, dentro de un Estado de derecho, con equidad de género, economía solidaria (Lopezllera, 2003; Oswald, 2009a) y de regalo (Vaughan, 1997, 2004), mayor igualdad en el gobierno, presupuesto para infraestructura y políticas públicas para servicios públicos, así como un manejo ambiental sustentable en agua, aire, suelo y biota, será posible superar paulatinamente la inseguridad pública y crear bienestar y convivencia pacífica entre todos los sectores de la sociedad mexicana.

BIBLIOGRAFÍA

- Annan Kofi (2005), "In Larger freedom: development, security and human rights", *The Millennium Report*, Nueva York, ONU.
- Arizpe, Lourdes (2015), *Vivir para crear historia. Antología de estudios sobre desarrollo, migración, género e indígenas*, México, CRIM-UNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- Ariyabandu, Madhavi Malalgoda y Dilrukshi Fonseka (2009), "Do Disasters Discriminate?, A Human Security Analysis of the Tsunami Impacts in India, Sri Lanka and Kashmir Earthquake", en Hans Günter Brauch *et al.* (eds.), *Facing Global Environmental Change, Environmental, Human, Energy, Food, Health and Water Security Concepts*, Springer, Berlin, Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace, pp. 1223-1236.
- Armendáriz García, Lorenzo (2004), "El proceso organizativo de pueblos rom en América, un camino para ser visible", en Úrsula Oswald S. (coord.), *Resolución noviolenta de conflictos en sociedades indígenas y minorías*, México, Coltlax, IPRA, 159-172.
- Bächler, Günther (1999), "Environmental Degradation and Violent Conflict, Hypotheses, Research Agendas and Theory-Building", en Mohamed Suliman (ed.), *Ecology, Politics and Violent Conflict*, Londres, Zed Books, pp. 76-112.
- Baldwin, David A. (1997), "The concept of security", en *Review of International Studies*, vol. 23, núm. 1, enero, pp. 5-26.
- Barad, Karen (1999), "Agential Realism, Feminist Interventions in Understanding Scientific Practices", en Mario Biagioli (ed.), *The Science Studies Reader*, Routledge, Nueva York, pp. 1-11.
- Beck, Ulrich (2001), *Políticas ecológicas en la edad del riesgo*, Barcelona, El Roure.

- Bennholdt-Thomsen, Veronika y Maria Mies (1999), *The subsistence Perspective, Beyond the Globalized Economy*, Londres, Zen Books.
- Biswas, Asit K. (1994), *International Water of the Middle East, From Euphrates-Tigris to Nile*, Oxford, Oxford University Press.
- Brauch, Hans Günter (2005), *Environment and Human Security*, InterSections 2, Bonn, UNU-EHS.
- Brauch, Hans Günter (2011), "Political Geocology in the Anthropocene", en Brauch *et al.* (eds.), *Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security, Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks*, Springer-Verlag, Berlin, pp. 1453-1486.
- Brauch, Hans Günter, Úrsula Oswald Spring, Czeslaw Mesjasz *et al.* (eds.) (2008), *Globalization and Environmental Challenges, Reconceptualizing Security in the 21st Century*, Springer-Verlag, Berlin, Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace.
- Brauch, Hans Günter, John Grin *et al.* (eds.) (2009), *Facing Global Environmental Change, Environmental, Human, Energy, Food, Health and Water Security Concepts*, Springer-Verlag, Berlin.
- Brauch, Hans Günter, Czeslaw Mesjasz *et al.* (eds.) (2011), *Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security, Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks*, Springer-Verlag, Berlin.
- Brock, Lothar (1997), "The Environment and Security, Conceptual and Theoretical Issues", en Nils-Petter Gleditsch (ed.), *Conflict and the Environment*, Kluwer, Dordrecht, pp. 17-34.
- Brundtland Commission (1987), *Nuestro futuro común*, Nueva York, Oxford University Press.
- Buzan, Barry (1991), *People, State and Fear, An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Harvester, Londres y Lynne Rienner, Boulder.
- Buzan, Barry, Ole Wæver, Jaap de Wilde (1998), *On Security, A Framework of Analysis*, Boulder, Lynne Rienner.
- Carbonell, Miguel (2016), *Corrupción Judicial e Impunidad. El Caso de México*, IJ-UNAM, disponible en <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2770/4.pdf>>.
- Carius, Alexander y Kurt Lietzmann (1999), *Environmental Change and Security, A European Perspective*, Springer-Verlag, Berlin.
- Carmona, Iván (2004), "Cooperación internacional para el desarrollo y políticas públicas para el desarrollo sustentable", avances de tesis doctoral, Posgrado de Ciencia Políticas, México, UNAM.
- CHS [Comisión on Human Security] (2003), *Human Security Now*, Nueva York, CHS.

- Dalby, Simon (2002), *Environmental Security*, University of Minnesota Press, Minnesota.
- Dalby, Simon, Hans Günter Brauch y Ursula Oswald Spring (2009), "Environmental Security Concepts Revisited, Towards a Fourth Phase of Research", en Hans Günter Brauch *et al.* (eds.), *Facing Global Environmental Change, Environmental, Human, Energy, Food, Health and Water Security Concepts*, Springer-Verlag, Berlin, pp. 787-797.
- Dile, Paul F. y Nils Petter Gleditsch (2001), *Environmental Conflicts*, Westview, Boulder.
- Durkheim, Émile (1897), *Le suicide, Étude de sociologie*, Paris, Félix Alcan.
- Duveen, Gerard (1997), "Psychological Developmental as a Social Process", en L. Smith, J. Dockerell y P. Tomlinson (eds.), *Piaget, Vygotsky and Beyond*, Sage, Thousand Oaks.
- Fordham, Maureen (2011), *Gender, Sexuality and Disasters*, London, Routledge.
- Galtung, A *Structural Theory of Imperialism* (1971), 4 Essays in Peace Research 437.
- Giddens, Anthony (1994), *Beyond Left and Right, The Future of Radical Politics*, Stanford University Press, Stanford.
- Gleditsch, Nils Petter (1997), *Conflicts and the Environment*, Kluwer Academic Publisher, Dordrecht.
- Gleick, Peter H. (2004), *Water Conflict Chronology*, Pacific Institute for Studies in Development, Environment, and Security, disponible en <<http://www.worldwater.org>>.
- GECHS [Global Environmental Change and Human Security] (1999), *Research Project*, GECHS, Bonn.
- GECHS [Global Environmental Change and Human Security] (2005), *International Human Development and Environment*, Bonn, GECHS.
- Guha-Sapir, Debarati (2016), "Can basic health services serve as a stabilising factor in insecure and fragile settings?", en Pol Morillas y Rafael Vilasanz (eds.), *War and Health, Defining protection of health in war zones*, Barcelona, CIDOB, pp.25-27.
- Guzzini, Stefano (2000), "A Reconstruction of Constructivism in International Relations", *European Journal of International Relations*, núm. 6, pp. 147-82.
- Hobbes, Thomas (1658) (ed. 1839-1845), *De Cive*, Londres, Ed. W. Molesworth.
- Hogg, M. A. y D. Abrams (1988), *Social Identification, A social Psychology of Intergroup Relations and Group Processes*, Londres, Routledge.
- Homer-Dixon, Thomas (1999), *Environment, Scarcity, and Violence*, Princeton, Princeton University Press.

- IPCC [Intergovernmental Panel on Climate Change] (2013), *Climate Change 2013, The Physical Science Basis, Working Group I Contribution to the IPCC Fifth Assessment Report*, Cambridge, Cambridge University Press,
- IPCC [Intergovernmental Panel on Climate Change] (2014), *Climate Change 2013, Impacts, Adaptation and Vulnerability, Working Group II Contribution to the Fifth Assessment Report of the IPCC*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Lópezllera Méndez, Luis (2003), “La economía social y solidaria como factor de desarrollo equitativo e incluyente”, en Úrsula Oswald (ed.), *Soberanía y desarrollo regional, El México que queremos*, Mexico, UNAM, Coltax, Canacintra, pp. 359-336
- Lópezllera Méndez, Luis (1984), *Sistemas Sociales*, Barcelona, Anthropos-UIA-CEJA.
- Luhmann, Niklas (1995), *Poder*, Barcelona, Anthropos-UIA.
- Mathews, Jessica Tuchman (1989), “Redefining Security”, en *Foreign Affairs*, vol. 68, núm. 2 (Spring), pp. 162-177.
- McKinsey Global Institute (2015), *The Power of Parity, How Advancing Women’s Equality Can Add \$12 Trillion to Global Growth*, New York, McKinsey Global Institute.
- Meyers, Norman y Andrew Knoll (1989), *How will the Sixth Extinction Affect Evolution of Species?*, Oxford, Oxford University Press.
- SDG [Sustainable Development Goals] (2015), Nueva York, UNGA.
- Millennium Ecosystem Assessment (2005), *Ecosystems and Human Well-being, A Framework for Assessment*, Island Press, Washington, D.C.
- Moscovici, Serge (1998), “Social consciousness and its history”, *Culture and Psychology*, núm. 4, pp. 411-29.
- Moscovici, Serge (2000), “The history and actuality of social representations”, en Gerard Duveen (ed.), *Social representations, Explorations in social psychology Polity*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ogata, Sadoko y Amartya Sen (2003). *Human Security Now*, Nueva York, CHS.
- Oliver-Smith, Anthony (2004), “Theorizing Vulnerability in a Globalized World, A Political Ecological Perspective”, en Greg Bankoff, Georg Ferks, Dorothea Hilhorst (eds.), *Mapping Vulnerability, Disasters, Development and People*, Londres, Sterling, Earthscan, pp. 10-24.
- Oswald Spring, Úrsula (1991), *Estrategias de Supervivencia en le Ciudad de México*, Cuernavaca, México, Ed. CRIM-UNAM.
- Oswald Spring, Úrsula (2008), *Gender and Disasters, Human, Gender and Environmental Security, A HUGE Challenge*, Source, núm. 8, UNU-EHS, Bonn.
- Oswald Spring, Úrsula (2009), ‘Food as a New Human and Livelihood Security Issue’, in H.G. Brauch *et al.* (eds.), *Facing Global Environmental Chan-*

- ge, *Environmental, Human, Energy, Food, Health and Water Security Concepts*, Berlin-Heidelberg, Springer, pp. 471-500.
- Oswald Spring, Úrsula (2009a), “Economía solidaria, actividades productivas, desastres e innovación microempresarial ante el cambio climático”, en Félix Cadena Barquín (ed.), *De Foro a Forom, Contribuciones y Perspectivas de la Economía Solidaria en México en el Contexto de Crisis Global*, México, Ed. FLASEP, A.C., pp. 77-98.
- Oswald Spring, Úrsula, con apoyo de M. L. Hernández (2005), *El valor del agua, una visión socioeconómica de un conflicto ambiental*, Coltlax, México, CONACYT.
- Oswald Spring, Úrsula y Hans Günter Brauch (2009), *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI*, México, CRIM/ CCA/ CEIICH-UNAM y Senado de la República.
- Oswald Spring, Úrsula (2009a), *Securitizar la tierra, Aterrizar la seguridad*, Bonn, UNCCD.
- Oswald Spring, Úrsula y Simon Dably (2009), “Linking Anthropocene, HUGE and HESP, Fourth Phase of Environmental Security Research”, en Brauch, Hans Günter *et al.* (eds.), *Facing Global Environmental Change, Environmental, Human, Energy, Food, Health and Water Security Concepts*, Heidelberg, Springer Verlag, pp. 1287-1304.
- Oxfam (2017), “Una economía para el 99% Es hora de construir una economía más humana y justa al servicio de las personas”, disponible en <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp-economy-for-99-percent-160117-es.pdf>.
- PNUD (1994-2017), *Reporte sobre Seguridad Humana*, PNUD, Oxford, Oxford University Press.
- PNUMA (2000- 2017), *Global Environmental Outlook*, Nueva York, PNUMA, Nairobi.
- Reardon B. A. (1996), *Sexism and the War System*, New York, Syracuse University Press.
- Serrano Oswald, Eréndira Serena (2009), “The Impossibility of Securitizing Gender vis à vis ‘Engendering’ Security en Brauch, Hans Günter *et al.* (eds.), *Facing Global Environmental Change, Environmental, Human, Energy, Food, Health and Water Security Concepts*, Berlin, Springer-Verlag, pp. 1157-1182.
- Steffen, W., A. Sanderson, P. D. Tyson, J. Jäger, P. A. Matson, B. Moore III, F. Oldfield, K. Richardson, H. J. Schellnhuber, B. L. Turner, R. J. Wasson (2004), *Global Change and the Earth System, A Planet under Pressure*, The IGBP Series, Berlin, Springer-Verlag.
- Ullman, Richard (1983), “Redefining Security”, en *International Security*, vol. 8, núm. 1, pp. 129-123.

- Vaughan, Genevieve (1997), *For-Giving, A Feminist Criticisms of Exchange*, Austin, Plain View Press.
- Vaughan, Genevieve (2004), *The Gift, Il Dono*, Meltemi/University of Bari, Roma, New Serie 8,
- Wæver, Ole (2000), “The EU as a security actor“, en, Morten Kelstrup y Michael C. Williams (eds.), *International Relations Theory and the Politics of European Integration, Power, Security and Community*, Londres, Routledge.
- WB [World Bank] (2016), *Fighting Poverty and Hunger in Mexico*, Washington D.C., World Bank.
- Wendt, Alexander (1992), “Anarchy is what states make of it, the social construction of power politics, en, *International Politics*, vol. 42, núm. 2, pp. 391-425.
- Westing, Arthur H. (2013), *Pioneer on the Environmental Impact of War*, Cham, Springer.
- Wolfers, Arnold (1962), “National Security as an Ambiguous Symbol”, en, Arnold Wolfers, *Discord and Collaboration, Essays on International Politics*, Baltimore, John Hopkins University Press.

*De la inseguridad pública
a la gran seguridad*
volumen 17 de la colección
México: 2018-2024: Nueva estrategia de desarrollo,
coordinada por José Luis Calva,
se terminó en 2018
en Juan Pablos Editor, S.A.
2a. Cerrada de Belisario Domínguez 19
Col. del Carmen, Alcaldía de Coyoacán
México, 04100, Ciudad de México
<juanpabloseditor@gmail.com>



CNU **CONSEJO NACIONAL DE UNIVERSITARIOS POR UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO**

OBJETIVOS

Primero: conjuntar nuestros esfuerzos para formular desde una perspectiva universitaria un sistema integral de propuestas viables de políticas públicas capaces de superar el pobre y errático desempeño mostrado por la economía mexicana durante las últimas décadas, fortalecer la cohesión social de nuestra nación y abrir los cauces de un desarrollo sustentable, incluyente, equitativo y democrático.

Segundo: contribuir de manera organizada a la formación de la conciencia ciudadana sobre la apremiante necesidad de que nuestro país adopte una nueva estrategia de desarrollo.

Tercero: contribuir a enriquecer el contenido y a elevar la calidad del debate político y social sobre los grandes problemas nacionales.

Estos objetivos los realizaremos con espíritu de servicio a la nación y visión de Estado, con plena independencia respecto a los partidos políticos.

