

Este libro es el último de una serie de cuatro volúmenes que condensan la colección de dieciséis volúmenes que fue publicada en 2010 bajo el título de *Los grandes problemas de México*, con motivo de las conmemoraciones del bicentenario de la Independencia, del centenario de la Revolución y de los setenta años de El Colegio de México. Tomamos la decisión de resumir la colección para hacerla más accesible a un gran público en un momento de discusión y debate en torno a las grandes orientaciones de la política nacional. Cada capítulo reproduce una estructura que contiene un diagnóstico, un pronóstico cuando es posible, y propuestas de acción en torno a problemas específicos.

* * *

En el presente volumen se han recogido los temas relacionados con la política interior y exterior del país: Relaciones internacionales, Políticas públicas, Instituciones y procesos políticos, y Seguridad.

 EL COLEGIO
DE MÉXICO





IV • POLÍTICA

Los grandes problemas de México

Edición abreviada

• IV •
POLÍTICA



El Colegio de México fue fundado en 1940 por Alfonso Reyes y Daniel Cosío Villegas, quienes encabezaron a un grupo de intelectuales mexicanos y de españoles que habían encontrado refugio en México al tener que salir de su país como consecuencia de la guerra civil y del triunfo de la facción rebelde que derrotó al gobierno legítimo de la República. Desde los primeros momentos quedaron claras su vocación y su naturaleza: sería una institución dedicada a la docencia de alto nivel y a la más rigurosa investigación en ciencias sociales y humanidades. Hoy, al cumplir su septuagésimo aniversario, la institución ratifica su compromiso original: colaborar con el desarrollo de México mediante la formación de expertos en ciencias sociales y humanidades y realizar investigaciones rigurosas y propositivas, para coadyuvar a la solución de los problemas nacionales.

Los grandes problemas de México

Edición abreviada

• IV •
POLÍTICA

Los grandes problemas de México

Coordinadores generales
Manuel Ordóricas y Jean-François Prud'homme

Coordinadores de las secciones de este volumen:

1
RELACIONES INTERNACIONALES
Blanca Torres y Gustavo Vega Cánovas

2
POLÍTICAS PÚBLICAS
José Luis Méndez

3
INSTITUCIONES Y PROCESOS POLÍTICOS
Soledad Loaeza y Jean-François Prud'homme

4
SEGURIDAD NACIONAL Y SEGURIDAD INTERIOR
Arturo Alvarado Mendoza y Mónica Serrano

Los grandes problemas de México

Edición abreviada

• IV •
POLÍTICA



EL COLEGIO DE MÉXICO

320.972
G7521
v. 4

Política / Manuel Ordorica y Jean-François Prud'homme, coordinadores generales -- 1a. ed. abreviada -- México, D.F. : El Colegio de México, 2012.

298 p. ; 22 cm. -- (Los grandes problemas de México, edición abreviada ; v. 4)

Coordinadores de las secciones: 1. Relaciones internacionales / Blanca Torres y Gustavo Vega Cánovas -- 2. Políticas públicas / José Luis Méndez -- 3. Instituciones y procesos políticos / Soledad Loaeza y Jean-François Prud'homme -- 4. Seguridad nacional y seguridad interior / Arturo Alvarado Mendoza y Mónica Serrano.

ISBN 978-607-462-289-8 (obra completa)

ISBN 978-607-462-293-5 (volumen 4)

1. México -- Política y gobierno. 2. México -- Relaciones exteriores. 3. Seguridad nacional -- México. I. Ordorica, Manuel, 1946-, coord. II. Prud'homme, Jean-François, coord. III. Serie.

DDC 22

Primera edición, 2012

DR © EL COLEGIO DE MÉXICO, A.C.
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D.F.
www.colmex.mx

ISBN 978-607-462-289-8 (obra completa)
ISBN 978-607-462-293-5 (volumen IV)

Impreso en México

ÍNDICE

Presentación	13
I. RELACIONES INTERNACIONALES	
Introducción <i>Blanca Torres y Gustavo Vega Cánovas (coordinadores)</i>	17
1. La política exterior y la "ambición de futuro" <i>Lorenzo Meyer</i>	20
2. México y la estabilidad y la paz mundiales <i>Claude Heller</i>	25
3. México: la diplomacia en torno al desarme <i>Eugenio Anguiano</i>	29
4. Universalidad de los derechos humanos y asistencia humanitaria: la evolución inexorable del principio de no intervención <i>Juan Manuel Gómez-Robledo V.</i>	33
5. Narcotráfico: una perspectiva latinoamericana <i>Mónica Serrano</i>	37
6. La migración de México a Estados Unidos: de la coyuntura al fondo <i>Jorge A. Bustamante</i>	42
7. Las relaciones internacionales de los gobiernos estatales en México en la década 2000-2009 <i>Jorge A. Schiavon</i>	47
8. Inversión extranjera directa en México, comportamientos empresariales y políticas gubernamentales <i>Carlos Alba Vega y Pascal Labazée</i>	54

9. Actores transnacionales en las relaciones internacionales de México <i>Blanca Torres</i>	59
10. La política exterior del México democrático. Análisis de la renovada presencia mexicana en América Latina y el Caribe <i>Patricia Espinosa Cantellano</i>	65
11. México en el espacio de América del Norte: logros y retos del libre comercio <i>Gustavo Vega Cánovas</i>	68
12. México y Europa: una relación centenaria que trasciende la economía y el comercio <i>Francisco Gil Villegas</i>	72
13. México y la Unión Europea en 2010: bordas de hojalata y un futuro incierto <i>Erika Ruiz Sandoval</i>	76
14. Asia en la mira <i>Jorge Alberto Lozoya</i>	80
15. Una relación estratégica de larga distancia: las relaciones entre México y Japón <i>Miguel Ruiz Cabañas</i>	84
16. México y China. Ironías y perspectivas de su relación <i>Romer Cornejo</i>	89
17. El Consejo de Seguridad cuestionado: el papel de México <i>Olga Pellicer</i>	96
18. México y los cambios en la arquitectura económica internacional <i>María de Lourdes Aranda Bezaury y Berenice Díaz Ceballos Parada</i>	100
19. México en el sistema de comercio internacional <i>Luz María de la Mora Sánchez</i>	107

2. POLÍTICAS PÚBLICAS

Introducción <i>José Luis Méndez (coordinador)</i>	113
1. El fin de la presidencia dominante: la confección de las leyes en un gobierno dividido <i>Benito Nacif</i>	115
2. Impacto de la economía política en la administración pública: liberalismo económico y democracia <i>Irina Alberro</i>	119
3. La planeación, el presupuesto y las políticas públicas <i>Pedro Vázquez Colmenares G.</i>	123
4. Evaluación de la actividad gubernamental: premisas básicas y algunas anotaciones sobre la experiencia mexicana <i>Javier González Gómez</i>	128
5. El servicio profesional de carrera en la administración pública federal <i>José Luis Méndez</i>	135
6. Combate a la corrupción y rendición de cuentas, 1982-2010 <i>Mauricio I. Dussauge Laguna</i>	139
7. El IFAI, el acceso a la información y la transparencia <i>Manuel Alejandro Guerrero</i>	147
8. Pemex y la política petrolera: los retos hacia el futuro <i>Isabelle Rousseau</i>	151
9. Políticas de salud y seguridad social: ¿quién decide? <i>Viviane Brachet Márquez</i>	156
10. Política electoral e independencia en la organización de las elecciones: el Instituto Federal Electoral <i>Irma Méndez de Hoyos</i>	160
11. Organizaciones de la sociedad civil y políticas públicas <i>Mónica Tapia Álvarez</i>	164
12. El Poder Judicial en las relaciones intergubernamentales <i>Vicente Ugalde</i>	169
13. Sistema federal y autonomía de los gobiernos estatales: avances y retrocesos <i>Laura Flamand</i>	173

3. INSTITUCIONES Y PROCESOS POLITICOS

Introducción <i>Soledad Loaeza y Jean-François Prud'homme</i> (coordinadores)	181
1. La metamorfosis del Estado: del jacobinismo centralizador a la fragmentación democrática <i>Soledad Loaeza</i>	183
2. El Estado mexicano: ¿de la intervención a la regulación? <i>María del Carmen Pardo</i>	187
3. Los partidos políticos <i>Jean-François Prud'homme</i>	191
4. La economía política de un crecimiento mediocre <i>Carlos Elizondo Mayer-Serra</i>	195
5. Las organizaciones civiles: formación y cambio <i>María Fernanda Somuano</i>	199
6. Los medios de comunicación y el régimen político <i>Manuel Alejandro Guerrero</i>	205
7. Los fundamentos de la opinión pública <i>Jorge Buendía</i>	209
8. El escándalo interminable. Apuntes sobre el sistema de opinión pública <i>Fernando Escalante Gonzalbo</i>	217
9. De la conducción gubernamental al control parlamentario: 30 años de reformas electorales <i>Jacqueline Peschard</i>	222
10. De la hegemonía al pluralismo: elecciones presidenciales y comportamiento electoral, 1976-2006 <i>Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz</i>	227
11. Hacia un nuevo equilibrio en la relación de los poderes <i>Rogelio Hernández Rodríguez</i>	232
12. Nuevo federalismo, nuevos conflictos <i>Mauricio Merino</i>	236
13. Las transfiguraciones de la identidad nacional <i>José Antonio Aguilar Rivera</i>	240

4. SEGURIDAD NACIONAL Y SEGURIDAD INTERIOR

Introducción <i>Arturo Alvarado Mendoza y Mónica Serrano</i> (coordinadores)	247
1. La respuesta del gobierno de Calderón al desalio del narcotráfico: entre lo malo y lo peor <i>Jorge Chabat</i>	250
2. Los movimientos guerrilleros y los servicios de inteligencia (notas reiteradas y nuevas conclusiones) <i>Carlos Montemayor</i>	253
3. Los fracasos del chantaje. Régimen de prohibición de drogas y narcotráfico <i>Froylán Enciso</i>	256
4. Colombia y México: las violencias del narcotráfico <i>Marco Palacios y Mónica Serrano</i>	259
5. Las fuerzas armadas mexicanas en la seguridad pública y la seguridad nacional <i>José Luis Piñeyro</i>	265
6. Inteligencia y seguridad nacional. Apuntes y reflexiones <i>Luis Herrera-Lasso M.</i>	270
7. La actuación de las fuerzas armadas en la seguridad pública en México y Brasil: una comparación <i>Arturo Alvarado Mendoza y Jorge Zaverucha</i>	276
8. Seguridad y migración en la frontera sur <i>Manuel Ángel Castillo y Mónica Toussaint</i>	281
9. Panorama del homicidio en México. Esquema de análisis territorial, 1990-2009 <i>Fernando Escalante Gonzalbo</i>	288
10. El PAN y los derechos humanos <i>Sergio Aguayo Quezada y Javier Treviño Rangel</i>	294

de estas políticas en Colombia y en México no sólo no se ha traducido en una reducción significativa de sus economías ilícitas, sino que ha agravado a su paso muchas de las aristas del problema de las drogas. En Colombia, como en México, los éxitos de estas políticas han sido tan superfluos como efímeros. A lo largo de un siglo, la ejecución punitiva de la prohibición ha asegurado altos rendimientos para el comercio ilegal de drogas, a la vez que ha garantizado la presencia de una estructura de incentivos que ha hecho posible la renovación constante de los grupos criminales. Las trayectorias de Colombia y México en materia de narcotráfico y, más específicamente, en la ejecución de las políticas de control de la oferta de drogas ilícitas dejan ver con absoluta claridad los incesantes desafíos internos y las amenazas externas a los que dichas políticas dan lugar.

LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS
EN LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LA SEGURIDAD NACIONAL

*José Luis Piñeyro**

El ensayo lo conforman dos apartados. El primero aborda la estrategia de seguridad pública anticriminal, las explicaciones gubernamentales cuando no funciona, sus errores tácticos, las propuestas para elaborar una reforma militar y las repercusiones internas y externas de tales errores en las Fuerzas Armadas Mexicanas (FAM), además de la importancia y objetivos de la asistencia policiaco-militar de Estados Unidos vía la Iniciativa Mérida. El segundo presenta la concepción de seguridad nacional actual, cómo ha perdido su contenido integral y cómo se privilegia una visión de tipo preventivo (no superar la capacidad de respuesta del Estado frente a un conflicto social o una emergencia ambiental), represivo y militarizado de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Felipe Calderón; seguridad disociada de un desarrollo social y político incluyente y económica y ambientalmente autosustentable. Por razones de espacio sólo expondremos algunos aspectos del primer apartado.

Ahora bien, la estrategia de seguridad pública antinarcóticos es de corte represivo y reactivo y secundariamente preventivo frente al narcotráfico y la drogadicción. Esta estrategia descansa en el modelo incremental: si los narcos aumentan la calidad del entrenamiento y armamento de sus efectivos paramilitares y la violencia de sus acciones, así como los pagos para corrupción, entonces se requiere de más policías y militares, armamento moderno, respuestas contundentes, equipo técnico superior y mejores salarios y así en cualquier aspecto técnico bélico. Se sobreestiman los elementos materiales sobre los morales en la guerra antinarco, como

* Profesor-investigador del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco: <jlpineyro@aim.com>.

es el caso del aumento de salarios; no se reconoce que ningún Estado del mundo pueda competir con el crimen organizado, pues éste puede duplicar o triplicar los pagos fácilmente, por lo que los incentivos morales son fundamentales: el funcionario civil o militar debe tener vocación profesional, lo que no supone que no tenga ingresos decorosos.

Lo anterior se complementa con un sistema nacional de seguridad pública basado en una estrategia anticriminal integral: estrecha cooperación, coordinación e intercambio de inteligencia interinstitucional y entre las policías municipales, estatales, la federal y las FAM para realizar operativos conjuntos contra el crimen profesional, así como con la contraparte del sistema judicial y penitenciario y los sistemas similares de Estados Unidos. Así, frente al aumento exponencial de delitos de alto impacto (secuestros, violaciones, etc.) y comunes (asaltos en vía pública, robos a viviendas etc.) se presentan supuestas soluciones al crimen profesional sintetizadas en mano dura en el plano físico y legal, que a su vez reproducen la óptica represiva antidelinquencial gubernamental antes mencionada.

La primera solución simplificadora es la jurídicista, que señala la necesidad de tipificar nuevos delitos (rebajar la edad penal dado el uso de menores en la venta de narcóticos o armas, o bien aplicar la pena de muerte, etc.) y aumentar las penas pecuniarias y de encarcelamiento como factor disuasivo, acompañado de capacitación legal a policías y empleados judiciales, elaboración de reglamentos de responsabilidad y promulgación de leyes anticrimen. Actualizar el entramado legal y capacitar a quienes van a aplicarlo.

La segunda versión simplista afirma que la deficiencia básica para abatir el crimen profesional es de carácter organizativo y logístico. Se requiere mayor y mejor coordinación y cooperación interinstitucional entre los organismos civiles y militares del Estado y sus contrapartes estadounidenses vía intercambio de información confidencial, dotación de entrenamiento especializado, equipos de comunicación, armamento y transporte modernos a fin de 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 principal.

La tercera variante mecanicista para explicar las derrotas frente al narcotráfico es de corte voluntarista. No existe, se afirma, voluntad clara

del Presidente y de altos funcionarios civiles y militares para ampliar la campaña contra el crimen transnacional. Es indudable que se requiere voluntad personal o colectiva para realizar cualquier acción, pero se subestiman las distintas barreras estructurales de carácter cultural y económico-social, como la extendida narcocultura entre los jóvenes, quienes forman parte del ejército de reserva de desempleados, además de los 55 millones de pobres y pobres extremos de donde el crimen organizado se retroalimenta. Con 1% de esa cantidad sumarían 500 000 personas; cifra muy reducida, pues los narcos cuentan con 500 000 colaboradores, reportó el alto mando militar. Habría que agregar las bases sociales de otras actividades ilegales, como el tráfico de migrantes, niños, armas, autos, mercancías robadas, etcétera.

La cuarta perspectiva explicativa es la culturalista y está referida especialmente a los jóvenes, cuyos voceros gubernamentales y religiosos afirman que carecen de valores cívicos (patriotismo, solidaridad, honestidad, etc.), religiosos (amor al prójimo, humildad, fe, servicio a la comunidad, etc.), familiares (obediencia a los padres y sus normas) y legales: respeto al Estado de derecho y a las instituciones. No se preguntan por qué la juventud actual es incrédula frente a Dios o al Estado, subestiman los grandes niveles de desempleo, pobreza y la falta de expectativas futuras de mejores condiciones de vida: es la generación de las crisis económicas recurrentes de los últimos 20 años.

El quinto enfoque analítico de por qué no hay resultados positivos en seguridad pública se centra en la extendida impunidad institucional y social reproducida por la corrupción y por el peso de la herencia priista patrimonialista. Para erradicar la cultura de la impunidad se requiere una profesionalización con mentalidad de servicio público y reglamentos que definan las atribuciones de policías, ministerios públicos y jueces que garanticen imparcialidad y honestidad a la ciudadanía, y a los criminales darles la certeza de que van a ser arrestados y enjuiciados. Así, los delincuentes, con un razonamiento de costo-beneficio, antes de efectuar un ilícito deben saber que no van a quedar impunes al enfrentarse a un incorruptible sistema policial, judicial y penitenciario. En México, con tantas necesidades sociales insatisfechas, la reflexión del costo-beneficio no funciona, especialmente para la delincuencia ocasional de donde se nutre el crimen profesional.

La sexta explicación acerca del avance o no en la lucha anticriminal es la de la corresponsabilidad. Las autoridades federales, en particular el Poder Ejecutivo, indican que si las autoridades estatales y municipales no combaten el narco dentro de sus facultades legales en sus territorios es imposible avanzar en tal guerra; lo mismo se dice del Poder Legislativo, cuando no aprueba con celeridad iniciativas presidenciales de ley para confrontar al crimen.

La última explicación es de corte militarista. Dado que las FAM son superiores en entrenamiento, armamento, organización y a que son menos corruptas e ineficientes que las policías, deben tener un rol definitivo en la batida antinarco. Se requiere de una saturación del teatro de operaciones en una ciudad o región a través del despliegue de miles de soldados, acciones decisivas para arrestar capos, destruir laboratorios, confiscar dinero y drogas, patrullajes continuos, etc. Es, supuestamente, la solución definitiva y más efectiva.

Todos los enfoques analíticos reseñados (que son justificaciones en ciertas coyunturas críticas) son necesarios e importantes para intensificar la campaña pro seguridad pública en México, mas son insuficientes dado que se desligan del crítico contexto socioeconómico donde se pretenden instrumentar. A excepción de las visiones legalista, voluntarista y culturalista, todas tienen una fuerte tendencia economicista: sin suficiente presupuesto no se puede avanzar de forma sustancial. Por otro lado, el mejoramiento de las condiciones económicas de la nación mexicana no es importante para intensificar la lucha anticriminal. El Estado y la nación aparecen distanciados mediante un presupuesto público que proporcionalmente gasta más en satisfacer las necesidades de la alta burocracia y del funcionamiento estatal que en las necesidades de reproducción física y moral de la nación. De igual forma, el enfoque voluntarista no incluye a los sectores populares, sólo cuenta el liderazgo presidencial o gubernamental. La voluntad colectiva, entendida como participación ciudadana amplia y permanente, no es requerida de forma sistemática y cuando se requiere los gobernantes piden que sea sin ninguna compensación social o alternativa económica a cambio, sólo por "amor a la patria", los valores nacionales de solidaridad y responsabilidad, etcétera.

El gobierno de Calderón no reconoce el carácter histórico, tanto estructural como coyuntural del crimen organizado en México, o si lo hace,

sólo se refiere a las desastrosas herencias económico-culturales de 60 años de gobiernos nacionales del PRI, pero no explica el porqué de su actual reproducción ampliada, sea con los gobiernos federales del PAN o estatales y municipales del PRD y del PRI.

Es urgente elaborar una política de Estado en seguridad pública que incorpore a la estrategia anticriminal tácticas como las siguientes: 1) el rastreo y golpeteo sistemáticos al nervio financiero del crimen y sus lavadineros, los delincuentes de cuello blanco; 2) la investigación y confiscación del nervio patrimonial criminal y el arresto de los prestanombres, 3) el impulso a la participación ciudadana vía grupos de expertos y organismos de contraloría social para supervisar el sistema policiaco, judicial y penitenciario; 4) campañas permanentes de prevención de delitos (drogadicción, narcotráfico, contrabando, etc.) para restar poder económico al crimen; 5) campañas masivas para estimular la participación social vía policías de barrio, comunitarios, etc.; 6) instrumentación de campañas amplias y permanentes de rehabilitación de drogadicotos. Estas tácticas permitirán paulatinamente regresar las FAM a los cuarteles. Urge a la nación contar con una política de Estado en seguridad pública y en seguridad social y laboral y no con políticas gubernamentales sexenales que no fortalecen la seguridad nacional y el Estado mexicano.