

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.

EN ESTE VOLUMEN

- Economía del narcotráfico y sociología del cultivo de drogas ilegales.
- Sistema político mexicano y crecimiento del crimen organizado.
- Guerra perdida contra el narcotráfico y estrategias alternativas de seguridad pública.
- Sistema de justicia y derechos humanos.
- Seguridad humana, ciudadanía y cohesión social.



978607741118521

CNU

SEGURIDAD PÚBLICA,
DERECHOS HUMANOS Y COHESIÓN SOCIAL
¿Cambios con Peña Nieto?

Análisis Estratégico
para el Desarrollo

17



SEGURIDAD PÚBLICA, DERECHOS HUMANOS Y COHESIÓN SOCIAL

¿Cambios con Peña Nieto?



José Luis Calva
Coordinador

Luis Astorga

Oscar Báez Soto

Edgardo Buscaglia

Oswaldo Chacón Rojas

Marisol García Vizcaino

María de Jesús Gómez Zárate

Jorge Hernández Tinajero

René Alejandro Jiménez Ornelas

Ana Laura Magaloni Kerpel

Alberto Montoya Martín del Campo

Úrsula Oswald Spring

Pedro José Peñalosa

Catalina Pérez Correa

José Luis Piñeyro

Victor M. Quintana

Isabel Reyes Lagunes

CONSEJO NACIONAL DE UNIVERSITARIOS



SEGURIDAD PÚBLICA,
DERECHOS HUMANOS Y COHESIÓN SOCIAL

¿CAMBIOS CON PENA NIETO?

ANÁLISIS ESTRATÉGICO PARA EL DESARROLLO
VOLUMEN 17

CNU

CONSEJO NACIONAL DE UNIVERSITARIOS POR UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

Consejo Asesor: John Ackerman (UNAM), Genaro Aguilar (IPN), Ivico Ahumada (FLACSO), Alejandro Álvarez (UNAM), Leticia Armenta (ITESM), Norman Assuad (UNAM), Alberto Aziz Nassif (CIESAS), Hilario Barcelata (UV), Mercedes Barquet Montané (COLMEX), Jorge Basave (UNAM), Norma Blázquez (UNAM), Eckart Boege (INAH), Julio Boltvinik (COLMEX), Carlos Bustamante (UNAM), José Luis Caballero (UIA), Luis Fernando Cabrera (UQROO), Mario Camberos (CIAD), María Elena Cardero (UNAM), Juan Castangts (UAM), Manuel Martín Castillo (UADY), Rafael Castillo Esquer (USON), Ana María Chávez Galindo (UNAM), Lorenzo Córdova Vianello (UNAM), Rodolfo Corona (COLEF), José Antonio Crespo (CIDE), Alejandro Dabat (UNAM), José Luis de la Cruz (ITESM), Adrián de León (UDG), Guillermo de la Peña (CIESAS), Raúl Delgado Wise (UAZ), Enrique de la Garza (UAM), Mauricio de María y Campos (UIA), René Drucker Colín (UNAM), Enrique Dussel Peters (UNAM), Jaime Estay (BUAP), Claudio A. Estrada Gasca (UNAM), José Fernández Santillán (ITESM), Daniel Flores Curiel (UANL), Patricia Galeana (UNAM), Celso Garrido (UAM), José Luis Gómez Acuña (UAA), Juan González (UCOL), Alfonso Iracheta (CMQ), Raúl Jiménez Guillén (COLTLAX), Leobardo Jiménez (COLPOS), Gerardo López Cervantes (UAS), Guadalupe Mántey (UNAM), Carlos Marichal (COLMEX), Ernesto Moreno (UNAM), Carlos Muñoz Izquierdo (UIA), César Lenin Navarro (UMICH), Alberto Olvera (UV), Gerardo Ordóñez (COLEF), Arturo Oropeza (UNAM), Javier Orozco (UDG), Jaime Ornelas (UATX), Úrsula Oswald (UNAM), Mario Iván Patiño (UIA), Ruperto Patiño Manferrer (UNAM), Pedro José Peñaloza (UNAM), José Luis Piñeyro (UAM), Jaime Antonio Preciado (UDG), Alberto Quintal Palomo (UADY), Víctor Manuel Quintana (UACJ), Juan José Ramírez (COLMEX), Víctor Rodríguez Padilla (UNAM), Ignacio Román (ITESO), Rosaura Ruiz Gutiérrez (UNAM), Adolfo Sánchez Almanza (UNAM), Beatriz Schmulder (I. Mora), Rita Schwentesius (UACH), Antonio Turrent (INIFAP), Juan de Dios Trujillo (UAS), Carlos Urzúa (ITESM), Enrique Valencia (UDG), Gregorio Vidal (UAM), Alicia Ziccardi (UNAM).

Comisión Organizadora: Luis Arizmendi (IPN), Carlos Barba (UDG), Graciela Bensusán (UAM), Alfonso Bouzas (UNAM), José Luis Calva (UNAM), Axel Didriksson (UNAM), Rodolfo García Zamora (UAZ), Manuel Ángel Gómez Cruz (UACH), Arturo Guillén (UAM), Benito Hernández (UNAM), René Jiménez (UNAM), Alejandro Nadal (COLMEX), Jesús Rivera de la Rosa (BUAP), Luis Quintana (UNAM), César Salazar (UNAM), Daniel Villafuerte (UNICACH), Omar Wicab (UAN), Jorge Witker (UNAM).

Coordinador: José Luis Calva (UNAM).

SEGURIDAD PÚBLICA, DERECHOS HUMANOS Y COHESIÓN SOCIAL

¿CAMBIOS CON PEÑA NIETO?

José Luis Calva
(coordinador)

Textos

Luis Astorga, Óscar Báez Soto, Edgardo Buscaglia,
José Luis Calva, Oswaldo Chacón Rojas, Marisol García Vizcatno,
María de Jesús Gómez Zárate, Jorge Hernández Tinajero,
René Alejandro Jiménez Ornelas, Ana Laura Magaloni Kerpel,
Alberto Montoya Martín del Campo, Úrsula Oswald Spring,
Pedro José Peñaloza, Catalina Pérez Correa,
José Luis Piñeyro, Víctor M. Quintana, Isabel Reyes Lagunes

Instituciones de adscripción de los autores de este volumen



JUAN PABLOS EDITOR
UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NAYARIT
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ZACATECAS
EL COLEGIO DE CHIHUAHUA
CONSEJO NACIONAL DE UNIVERSITARIOS
MÉXICO, 2013

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

ANÁLISIS ESTRATÉGICO PARA EL DESARROLLO

Volumen 17

Seguridad pública, derechos humanos y cohesión social.
¿Cambios con Peña Nieto?

José Luis Calva (coordinador), Luis Astorga, Óscar Báez Soto, Edgardo Buscaglia, Oswaldo Chacón Rojas, Marisol García Vizcaino, María de Jesús Gómez Zárate, Jorge Hernández Tinajero, René Alejandro Jiménez Ornelas, Ana Laura Magaloni Kerpel, Alberto Montoya Martín del Campo, Úrsula Oswald Spring, Pedro José Peñaloza, Catalina Pérez Correa, José Luis Piñeyro, Víctor M. Quintana, Isabel Reyes Lagunes

Primera edición, 2013

D.R. © 2013, Juan Pablos Editor, S.A.

2a. Cerrada de Belisario Domínguez 19, Col. del Carmen,
Del. Coyoacán, México 04200, D.F.
<juanpabloseditor@gmail.com>

D.R. © 2013, Consejo Nacional de Universitarios para una Nueva Estrategia de Desarrollo
Copilco 319, Planta Alta, Col. Copilco Universidad,
Del. Coyoacán, México 04360, D.F.
<www.consejonacionaldeuniversitarios.org.mx>

D.R. © 2013, Universidad Autónoma de Guadalajara
Av. Patria 1201, Lomas del Valle, 45129, Zapopan, Jalisco
Tel. 01 33 3648 8824

D.R. © 2013, Universidad Autónoma de Nayarit
Ciudad de la Cultura Amado Nervo, 63155, Tepic Nayarit
Tel. 01 311 211 8800

D.R. © 2013, Universidad Autónoma de Zacatecas
Jardín Juárez 147, Centro Histórico, 98000, Zacatecas
Tel. 01 492 922 2001

D.R. © 2013, El Colegio de Chihuahua
Anillo Envolverte del PRONAF y calle Partido Díaz s/n,
Col. Progresista, 32300, Ciudad Juárez Chihuahua, Tel. (656) 639 0397

Diseño de portada: Daniel Domínguez Michael

ISBN de la obra completa: 978-607-711-042-2

ISBN del volumen 17: 978-607-711-183-2

Impreso en México
Reservados los derechos

ÍNDICE

Prólogo <i>José Luis Calva</i>	9
PRIMERA SECCIÓN ECONOMÍA DEL NARCOTRÁFICO Y SOCIOLOGÍA DEL CULTIVO DE DROGAS ILEGALES	
El sistema económico del narcotráfico. ¿Cambio de estrategia o continuidad con Enrique Peña Nieto? <i>Alberto Montoya Martín del Campo</i>	27
El cultivo de narcóticos en Sinaloa. Un análisis histórico y sociológico <i>Óscar Báez Soto</i>	45
SEGUNDA SECCIÓN SISTEMA POLÍTICO MEXICANO Y CRECIMIENTO DEL CRIMEN ORGANIZADO	
Drogas ilegales, militares y cambio político <i>Luis Astorga</i>	77
Blindaje electoral frente al narcodinero y democracia en México <i>Oswaldo Chacón Rojas</i>	100
La crisis de seguridad y la iatrogenia de Calderón. Evidencias de Ciudad Juárez y de Chihuahua <i>Víctor M. Quintana</i>	113

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

Diagnóstico, principios y recomendaciones de la Comisión Global de Política de Drogas <i>Jorge Hernández Tinajero</i>	143
Causas e interpretaciones de la crisis de seguridad pública <i>José Luis Piñeyro</i>	153
Agotamiento del modelo reactivo y excluyente de Felipe Calderón a Enrique Peña Nieto <i>Pedro José Peñaloza</i>	171

CUARTA SECCIÓN
SISTEMA DE JUSTICIA, DERECHOS HUMANOS
Y SEGURIDAD PÚBLICA

Arbitrariedad e ineficiencia en la persecución criminal en México <i>Ana Laura Magaloni Kerpel</i>	187
Las penas de prisión como generadoras de incumplidores de derecho <i>Catalina Pérez Correa</i>	205
La práctica judicial en el análisis económico del derecho <i>Edgardo Buscaglia</i>	221

QUINTA SECCIÓN
SEGURIDAD HUMANA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA
Y COHESIÓN SOCIAL

Violencia, seguridad pública y participación ciudadana <i>René Alejandro Jiménez Ornelas,</i> <i>Marta de Jesús Gómez Zárate y Marisol García Vizcaino</i>	243
Costos psicológicos de la inseguridad pública: la calidad de vida <i>Isabel Reyes Lagunes</i>	255
La gran seguridad <i>Ursula Oswald Spring</i>	265

PRÓLOGO

La inseguridad pública 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" (76.9%), predominando el temor al "robo o al asalto en la calle o en el transporte público" (66.9%), al lado del miedo a ser víctima de otros delitos como el "robo o asalto en su casa habitación" (44.7%) o la "extorsión o secuestro" (35.2%: INEGI, *Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública 2012*). 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 2012-2013 del Foro Económico Mundial ubican a México en el lugar 139 entre 144 países por la presencia del crimen organizado; y por el costo que para los negocios representan el crimen y la violencia en el lugar 135. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos –en sus estadísticas en línea actualizadas el 11 de enero de 2013– colocó a México como el país con la mayor tasa de homicidios dentro de la OCDE: 23.4 homicidios por 100 000 habitantes, seguido por Estados Unidos con una tasa de 5.7, muy lejos de Portugal (1.2), de Holanda (0.9), de Francia (0.8) o del Reino Unido (0.3). En un estudio de 86 países para el periodo de 2007-2010, México alcanzó el primer lugar por el crecimiento de su tasa de homicidios (29.3% anual), mientras que 50 países registraron decrementos en este indicador, destacando Macao con -23.7% anual, y a nivel mundial la tasa de homicidios por 100 000 habitantes fue de 6.9, contra más de 23 en nuestro país (México Evalúa, *Indicadores de víctimas visibles o invisibles de homicidios, México, 2012*).

¿Por qué caímos en este abismo de inseguridad pública y cómo salir de él? Responder estas interrogantes constituye un propósito primordial de este

7. *Enfocarse en medidas preventivas.* Se debe invertir más en recursos de prevención basados en evidencia, dirigida principalmente hacia la juventud y a las familias como el primer entorno social. Estos esfuerzos deben centrarse en reducir los daños en los individuos y las comunidades y no en reducir el tamaño del mercado. Enfocándose en jóvenes y comunidades más vulnerables, se debe orientar a los usuarios hacia formas de consumo no problemático. Observando que no ha bajado la demanda de las drogas y que el consumo va a continuar siendo una realidad, es imprescindible evitar mensajes simplistas como "sólo di no" y se debe abandonar la idea de "tolerancia cero". Adicionalmente, se debe buscar mejorar el sistema educativo proveyendo información creíble y programas preventivos basados en las habilidades sociales y la influencia de los pares.

8. *Lograr el acceso universal a una amplia variedad de servicios de atención y tratamiento.* Esto debe estar disponible para todos los usuarios lo que incluye a las prisiones y otras instancias de reclusión.

Finalmente la Comisión establece que no sólo se debe actuar lo más pronto posible, sino que debe ser la propia ONU la que debe encabezar la reforma en las políticas de drogas, basada en la evidencia y apoyando la adaptación de nuevas formas regulatorias en los contextos particulares de cada país.

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 razones de su publicitada instrumentación, que adelante abordaremos. Después de ese inicio proliferaron: las quejas por violaciones a los derechos hu-

* Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

manos 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 norteño, 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 situacio-

nes 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 contracriminal, 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

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).

la fuente 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

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.

estable 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, delinquentes 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 incursionado 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 delictual 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 antidelictual 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

⁸ Un experto en crimen organizado y asesor de Naciones Unidas divide en tres las bases de apoyo delictual, 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 - Policia- + 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).

comisión de delitos, que reduzca la demanda futura de drogas y de reclutamiento 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 narco-

¹¹ José Luis Piñeyro, "Las Fuerzas Armadas Mexicanas en la seguridad pública y la seguridad nacional", en Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coord.), *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.

cultura; lo reducido de la profesionalización policial, de la remuneración salarial, 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.

Obviada: 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 Esta-

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). Esta 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, "Contraguerilla 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).

do mantiene un equilibrio socioeconómico respecto a desigualdades y articulaciones nacionales y donde la resistencia social incide en el Estado y el sistema económico.

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 desertión 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

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.

violencia) o la culturalista (causa: grave deterioro de los valores cívicos y religiosos, efecto: aumento de las conductas delictivas). Recuperar la articulación 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 succión 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

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.

policíaca" 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 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 policíacos 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 fede-

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?

rales 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,

pública, económica y social de un día para otro, si 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

había 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 depauperados, 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 imprevisibles 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.

supuesta³⁰ 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, adicciones 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.

AGOTAMIENTO DEL MODELO REACTIVO Y EXCLUYENTE DE FELIPE CALDERÓN A ENRIQUE PEÑA NIETO

PEDRO JOSÉ PEÑALOZA*

Nunca el mundo ha sido tan desigual en las oportunidades que brinda, pero tampoco ha sido nunca tan igualador en las ideas y las costumbres que impone. En el mundo sin alma que se nos obliga aceptar como único mundo posible, no hay pueblos sino mercados.

Eduardo Galeano

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 mantuvo durante el sexenio de Felipe Calderón, sería puntualizar la debilidad primaria de la concepción de los estrategias de Los Pinos: hacer abstracción de que la lógica policiaco-militar 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.

* Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.