

EL
90

Cotidiano

Revista de la realidad mexicana actual

Administración de Justicia

Violencia y

ISSN 0186-1840
julio-agosto, 1998
año 14, \$ 25.00

UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
Cuerpo Académico Azcapotzalco

ALTER 

Revista Internacional de Teoría, Filosofía
y Sociología del Derecho
Universidad Autónoma de Campeche

Separata:
Alessandro Baratta





UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
METROPOLITANA

Casa abierta al tiempo

Rector General

Dr. José Luis Gázquez

Secretario General

Lic. Edmundo Jacobo

Rectora de la Unidad Azcapotzalco

Mtra. Mónica de la Garza Malo

Secretario de la Unidad

Lic. Guillermo Ejea

**Director de la División de Ciencias
Sociales y Humanidades**

Mtro. Víctor Sosa Godínez

EL Cotidiano

Revista de la realidad mexicana actual

Directora: Miriam Alfie C.

Editor: Ezequiel Maldonado

Consejo Editorial: Miriam Alfie, Alejandro Favela, Carlos García, Marco Antonio Leyva, Ezequiel Maldonado, Luis Méndez, José Othón Quiroz T., Juan Reyes del Campillo, Sergio Sánchez

Coordinadores de las secciones fijas

Análisis de Coyuntura: Alejandro Favela, Luis Méndez

Conflictos Obrero-Patronales: José Othón Quiroz T., Sergio Sánchez

Economía Nacional: Cristian Leriche

Partidos Políticos y Procesos Electorales: Marco Antonio Leyva, Juan Reyes del Campillo

Relaciones Internacionales: Miriam Alfie, Silvia Velez

Grupo de Evaluadores

Hugo Aboites, Jaime Aboites, Arturo Anguiano, Alejandro Carrillo, Michel Chauvet, Adrián de Garay, Enrique de la Garza, Jorge Fernández, Rosa Albina Garavito, Celso Garrido, Manuel Gil, Lucino Gutiérrez, Alenka Guzmán, Luis Hernández, Cristian Leriche, Julio Moguel, Juan Mora, Jacqueline Ochoa, Sylvia Ortega, Nora Pérez-Rayón, José Luis Piñeyro, Miguel Ángel Rivera, Rosario Robles, José Antonio Rojas, Miguel Ángel Romero, Norma I. Veloz, Godofredo Vidal, Francisco Zapata

Productor Editorial: Teresa Garza

Coordinación Administrativa: Adriana Corona M.

Distribución: Adriana Corona, Alejandro Díaz, Víctor H. Ramírez

Asistente Administrativo: Ma. Lourdes Saigado R.

Diseño y producción: Ediciones y Gráficos Eón, S.A. de C.V.

Fundadores: Rosa Albina Garavito, Augusto Bolívar, Edmundo Jacobo Malina

- Informes, correspondencia y suscripciones a:
Adriana Corona Miranda
Universidad Autónoma Metropolitana
Unidad Azcapotzalco, División de Ciencias
Sociales y Humanidades, Av. San Pablo 180
Edif. E, cubículo 004, Col. Reynosa Tamps.,
México, DF, Tel. 724 45 36 y 724 43 09
Apartado Postal 32-031, México 06031, DF
E-MAIL: cotid @ hp900091.uam.mx

EL Cotidiano

Revista de la realidad mexicana actual

Es el producto de un proceso de investigación, que recoge diversas experiencias teóricas y metodológicas.

Por otra parte, es el resultado de la conjugación de intereses teóricos de una serie de investigadores, que han adoptado como desafío el referirse a la realidad inmediata, intentando superar, aunque sea en mínima parte, el sentido común.

Es un proyecto universitario en el mejor de sus sentidos, pluralista, abierto a la crítica, por tanto no sectario. Pretende entregar un instrumento de expresión a los académicos de nuestra Universidad y a aquellos que compartan estos principios, con la idea de que la referencia a lo real no se reduce a las investigaciones de largo plazo, ni al juicio periodístico, sino que es posible también referirse al presente en forma rigurosa.

The Magazine of the Mexican Reality

From one view, our magazine is a product of a research process that shows the diversity of theories and methodologies. From the other, it is a result of the unification of a variety of researchers coming together with theoretical interests and the need to express their beliefs on the immediate reality of Mexico and how it affects us all.

This magazine is a University project in the very best sense. Our magazine is pluralistic, open to all critics, and nonsectarian. We feel that it is an instrument of expression for the academics of our University and for those who share similar principles.

The idea is that the reality is not to be reduced to long term research and neither to periodical judgement, but to understand the reality as it is. We hope that this is a possible form to comprehend the present in a more structural way.

We welcome all participation and submissions.

Representantes en provincia

Guernavaca, Mor.: Miguel Melo González, Tels. 17 00 44 y 13 90 83
Hermosillo, Son.: Francisco Javier Machado Mendivil, Tel. 18 14 94
Jalapa, Ver.: Prof. Lauro Trujillo A. y/o Lic. Olivio Jarvio Fernández,
Tel. (0128) 14 63 82

Michoacán: Lic. Guillermo Vargas Uribe
Monterrey: Raúl Rubio, Francisco Veloquio y César Gutiérrez, Tel. 40 30 45
Lic. Sergio Marroqui R., Tel. 337 60 53

Puebla: Germán Sánchez Daza, Tel. 45 03 70
Toluca: Lic. Héctor Rojas Ortiz, Tel. (0172) 13 03 46, Fax. 13 03 56

Torreón: Ratael Zuno Sandoval
Tijuana: Víctor Alejandro Espinoza, Tel. 88 00 38

Veracruz: Raúl Arias y Héctor Amezcua
Zacatecas: Rodolfo García Zamora, Tel. 280 22

Zumpango, Edo. de Méx.: Rubén González Mora, Tel. 01779 625 29,
01591 7 14 06, Fax: 01591 7 02 02

Portada: Bella Gold de la serie: "Album de Familia" 1996.
1.00 x 0.080 cm. Photo litho-collage y mixto sobre papel.

Los artículos firmados son responsabilidad del autor.
Certificado de Licitud de Título No. 5306,
Certificado de Licitud de Contenido No. 4086,
ambos de fecha 18 de julio de 1990.
El uso exclusivo del título de la revista está reservado ante
la Dirección General de Derechos de Autor por la UAM



Av. México Coyuncán 421, Xoco, Col. General Anaya, México, D.F.
Tels. 604-1204 y 688-9112

EL Cotidiano

Revista de la realidad mexicana actual

90

julio-agosto, 1998

ÍNDICE

Presentación	3	Violencia sexual y procuración de justicia <i>Marta Torres F.</i>	61	Reseñas	
Seguridad pública		Análisis de coyuntura		El control social en el fin de siglo <i>Diana M. Magaña H.</i>	116
Seguridad pública, ciudadanía y democracia: hacia el Estado de derecho "social y democrático" <i>Luis González P.</i>	5	1994-1998: de la crisis de gobierno a la lucha por el poder <i>José J. Gutiérrez R.</i>	71	Seguridad pública en México: problemas, perspectivas y propuestas <i>Keila Barrera G.</i>	117
Las estrategias de seguridad pública en los regímenes de excepción: el caso de la política de tolerancia cero <i>Bernardo Romero V.</i>	13	Sociedad civil		Orientación bibliográfica	
En torno a la consistencia formal del discurso institucional sobre seguridad pública <i>Julio César Kala</i>	25	Sociedad civil y transición política en México: perfiles y perspectivas <i>Miriam Alfie C.</i> <i>Luis Méndez B.</i>	79	Poder y control <i>Iema Cavazos O.</i>	118
Sistema penal		Conflictos obrero-patronales			
Prevención y sistema penal <i>José Zamora G.</i>	31	El primero de mayo de 1998: viejos y nuevos vientos en el sindicalismo nacional <i>Sergio G. Sánchez D.</i>	93		
El conocimiento académico sobre la policía en el campo de las ciencias sociales y penales <i>José A. Yáñez</i>	39	Partidos políticos y procesos electorales			
Violencia y criminalidad		Sentido, alcance y agenda de la reforma política del Estado <i>Roberto Gutiérrez L.</i>	101		
Crimen, inseguridad ciudadana y políticas de prevención <i>Fernando Tenorio T.</i>	48	Relaciones México-Estados Unidos			
Violencia política y expectativas escasas para su reducción <i>Agustín Pérez C.</i>	55	La política antinarcóticos de Estados Unidos y el aumento del militarismo en México <i>Sylvia Elena Vélez Q.</i>	107		





FOTO: ANTONIO OROPEZA.

Presentación

Dentro de los temas que han venido capturando la consciencia de especialistas y no especialistas, la inseguridad ciudadana parece mostrarse como uno de los más privilegiados en este fin de siglo, a grado tal, que se enuncia como una de las prioridades a resolver por las llamadas democracias contemporáneas.

Ciertamente, la imagen de la violencia desbordada tanto en las ciudades como en la ruralidad, ha provocado la huida de todo optimismo y comenzamos a aprender a coexistir con el miedo y la sospecha, independientemente de que estas sensaciones lleguen o no a tener un referente objetivo.

En parte, el optimismo que los medios de información construyeron al inicio de la segunda mitad de este siglo, lo ha alcanzado el tiempo de indigencia relatado por Heidegger y que hoy se dibuja en la nomenclatura de las crisis. En efecto, algunos discursos ingenuos no han dejado de calificar con ese sentido, por ejemplo, a la contemporánea vida carcelaria, sin tomar en cuenta que la prisión, como otras instituciones, desde su epifanía nace efectivamente en crisis y su resolución forma parte de las siempre postergadas promesas de la Modernidad.

El Estado de Derecho, que en el imaginario social otrora implicaba la generación y aplicación de reglas humanistas tendientes a garantizar las libertades del ciudadano, proyecta hoy una incapacidad melancólica que incrementa, a la par de la decepción, el umbral de la inseguridad ya no sólo en los espacios públicos que paulatinamente se han ido abandonando, sino en los mismos espacios privados en donde ese ciudadano se aísla y construye su vida cotidiana.

De esta forma, aún la dogmática penal ha dejado de lado sus antiguas reflexiones en el campo de la llamada teoría del delito, para encarar las políticas en materia criminal, aunque en muy variadas ocasiones de manera inconsistente por no acopiar los saberes de otras disciplinas. Igualmente, los estudios de los criminólogos conservadores contemporáneos, como de los críticos, tienden ya no a responder a las antiguas y preocupantes preguntas ¿cómo y por qué? se desarrollan los fenómenos que forman parte de sus objetos de reflexión, sino más bien, para indagar desde una óptica valorativa ¿qué debe hacerse? Piénsese a este respecto, en el título de la obra de Jock Young y John Lea: *What is to be done about law and order*.

Esos momentos que advierten las crisis de los sistemas penales se han venido correspondiendo también con las igualmente enunciadas como crisis económicas, las cuales, por otra parte, no casualmente son utilizadas por medios de información como por diversas instancias gubernamentales para apreciarlas como variable independiente del incremento de la criminalidad y de la violencia en general. Así las cosas, bajo esas justificaciones, las políticas que vienen a privilegiarse son aquellas tendientes al endurecimiento de los mismos sistemas penales, independientemente de que en diversas fases de las historias, tales políticas hayan mostrado su ineficacia en relación al objetivo declarado relativo a la prevención del delito.

Sin embargo, este endurecimiento de los sistemas penales que va desde el aumento del número de policías; el incremento de la medida del castigo privativo de la libertad de tránsito;

el incremento legislativo con la construcción de nuevas figuras delictivas y el aumento de las tasas de aprisionamiento, en ocasiones, parecen sólo mantener un estimado valor simbólico y un muy reducido si no es que nulo valor pragmático. Al parecer, lo mismo acontece cuando las políticas legislativas tienden a suavizarse; es decir, la fenomenología del delito, como la praxis de los sistemas penales distan mucho de aquello que se enuncia en las leyes.

En cualquier forma, la criminalidad, como las supuestas o reales acciones que las enfrentan, parecen dinamizar aquella vieja historia narrada por Víctor Hugo relativa a los miserables.

Las crisis, que también capturan a los intelectuales, han provocado que parte de los discursos alternativos, contiendan entre las políticas garantistas que hoy se enuncian como el "Derecho penal mínimo" y aquellas otras, que no deseando ser ingenuas, proponen como hipótesis política la abolición del sistema penal; un debate que en contextos más amplios, delinea la defensa de la Modernidad frente a las actitudes postmodernas que en el campo jurídico tienden hacia la informalización de la justicia como lo ha venido mostrando Boaventura de Souza Santos.

Para este número de *El Cotidiano* hemos recibido diversas colaboraciones de investigación, tanto de colegas nacionales como del extranjero, que tienden a reflexionar críticamente sobre las políticas de prevención antigarantistas que se han venido a desarrollar en otros países, como es el caso de la propuesta de "cero tolerancia" instrumentada en New York, que particularmente analiza Bernardo Romero. Igualmente, algunas de las colaboraciones centran su atención en el proyecto diametralmente opuesto que reivindica el humanismo y el garantismo penal por él generado, como es el caso central de Alessandro Baratta. Otras colaboraciones, más analíticas que propositivas, nos muestran el estado que guarda actualmente la cuestión, tanto en la praxis como en la vida académica, como es el caso de las participaciones de Arturo Yáñez y de Julio César Kala.

Las colaboraciones restantes, focalizando aspectos más específicos, nos proporcionan buenos argumentos para continuar el debate y perfilar propuestas que, como he resuelto precedentemente en otras colaboraciones, deben agotar los requisitos de ser justificables, gozadoras del consenso de la comunidad y que den resultados empíricamente observables.

Fernando Tenorio Tagle
Coordinador del número

Seguridad pública, ciudadanía y democracia: hacia el Estado de derecho «social y democrático»*

Luis González P.**

En una primera formulación, podría decirse que el problema de la legitimidad del Estado contemporáneo atraviesa la cotidianeidad social en la medida en la que su ausencia en los actos públicos de autoridad, hace de los ciudadanos rehenes del autoritarismo y por lo tanto víctimas potenciales del abuso de poder en todas sus expresiones, entre las cuales, la relativa a la forma en la que se ha construido el problema de la seguridad pública se ha caracterizado por el recurso «legal» –e ilegal– a prácticas ilegítimas, sustentado en una falsa disyuntiva que plantea la supremacía del «orden público», por encima de las garantías individuales.

En los últimos años, la cuestión de la seguridad pública ha sido constante en la discusión de los temas que constituyen las preocupaciones cotidianas de autoridades, partidos políticos y ciudadanos. El problema, sin embargo, no parece percibirse de la misma forma en los ámbitos gubernamentales que en aquéllos de la denominada sociedad civil.

Para las autoridades, pareciera que se trata de un problema entre «buenos contra malos», de «lucha contra la delincuencia», como frecuentemente se le formula, y por lo tanto de necesidad de mayores recursos, de mejores hombres y de mejores armas –legales y letales–. Para los partidos, por su parte, la cuestión ha ofrecido un terreno fértil para la disputa, para la confrontación de cifras, para la evidencia de aciertos y de incompetencias, siempre

mucho más en la línea de la autoconservación y de la promoción del voto, que en un interés legítimo para siquiera entender el problema.

Para la ciudadanía en cambio, el problema de la seguridad se ha tornado una cuestión vital; es decir, un asunto que desde distintas trincheras, forma parte de la vida diaria, de los relatos de los vecinos, de los familiares, o en el peor de los casos, de la experiencia personal, entre otras muchas razones porque, además de constituir víctimas potenciales de la delincuencia, los ciudadanos saben que pueden también ser víctimas de los mecanismos instrumentados para evitarla, de las venganzas y del desorden que priva en las calles, entre las policías, en las procuradurías, en los separos, en los tribunales y en las cárceles.

De ahí que esta problemática tenga que plantearse más bien, desde una óptica en la que se revise la función del Estado frente a la exigencia de seguridad, y que recupere para el ciudadano una posición que le permita participar democráticamente frente al problema.

Como puede observarse, planteado así, el asunto de la seguridad se inscribe, en la discusión, mucho más amplia

* Versión revisada de la ponencia presentada en el Congreso Nacional de Seguridad Pública y Criminología, organizado por el Centro de Estudios Tecnológicos y Sociales, Campus Mexicali, celebrado en Mexicali, (Baja California), del 26 al 28 de marzo de 1998.

** Psicólogo y Sociólogo del Derecho, Profesor del Posgrado en Política Criminal de la UNAM.

y de mayores alcances que tiene que ver con la democracia, y con el papel que en ésta juegan autoridades y ciudadanos. En lo particular, yo no puedo concebirla de otra forma. Por eso propongo en este texto abordar el problema a partir de un relato común que para fines prácticos ha dado como resultado la paralización de la sociedad frente al temor de estar inseguro, y junto a ello –y no por casualidad– ha respaldado en una actitud que ha permitido al Estado expropiar del debate público un problema que en principio concierne al gobernado, para darle un tratamiento que no sólo no logra resolverlo, sino que además provoca consecuencias cualitativamente mayores que, sobra decir, normalmente paga el propio ciudadano.

Por ello considero pertinente partir de una consideración que sitúa la reflexión en el ámbito más general de la crisis del Estado contemporáneo, para hilvanar así los argumentos que sugieran una propuesta más integral, en el ámbito de una democracia deliberativa hacia la que considero indispensable dirigirse.

Planteamiento del problema

Las discusiones acerca de la fundamentación jurídica del Estado contemporáneo podrían calificarse, desde una perspectiva de rigor académico, más bien como inconclusas. En el centro de esas discusiones el problema de la legitimidad se revela como la ausencia de una «meta-norma» que funcione como horizonte de legitimación de un marco jurídico que al carecer de dicho horizonte se limita a una condición de pura legalidad.¹ Se trata, –podría afirmarse–, de un debate acerca de las reglas de un juego en el que el objetivo radica en situar, al mismo tiempo, los parámetros de regulación del propio Estado frente al mercado y de éste frente a la sociedad civil, y los mecanismos de propulsión de una economía abierta en una sociedad también abierta.

Pero más allá de las implicaciones que estas discusiones conllevan tanto en el ámbito jurídico, como en el político y en el filosófico, plantear el problema desde la perspectiva de la cotidianidad de los gobernados exige además otras consideraciones. En primer término, porque en el plano de la vida cotidiana, la ausencia de legitimidad se expresa como una imposibilidad literal para garantizar un contenido de validez a los actos de autoridad de quienes dictan (ámbito legislativo), quienes dicen (ámbito jurisdiccional) y quienes aplican el Derecho (ámbito administrativo).

En segundo término, porque la fórmula, en mayor o menor medida autoritaria, a la que tradicionalmente se ha recurrido para resolver esa ausencia de legitimidad, ha excluido la posibilidad, primero de generar y enseguida de promover, una respuesta racionalmente estructurada,

en términos de control democrático de los actos públicos, en el seno de la misma sociedad.

Grosso modo, en una primera formulación, podría decirse, el problema de la legitimidad del Estado contemporáneo atraviesa la cotidianidad social en la medida en la que su ausencia en los actos públicos de autoridad, hace de los ciudadanos rehenes del autoritarismo y por lo tanto víctimas potenciales del abuso de poder en todas sus expresiones, entre las cuales, la relativa a la forma en la que se ha construido el problema de la seguridad pública se ha caracterizado por el recurso «legal» –e ilegal– a prácticas ilegítimas, sustentado en una falsa disyuntiva que plantea la supremacía del «orden público», por encima de las garantías individuales.

Es por ello que, para situar el problema de la seguridad pública desde una perspectiva más bien crítica, sea factible considerar que ha sido la condición hipertrofica del principio del mercado frente a las demás esferas que constituyen el pilar regulativo de la modernidad, la que ha repercutido de manera indirecta en la transformación de los mecanismos de regulación y control del Estado neoliberal y la que, en el centro mismo de esa transformación, ha generado la aparición de procedimientos de emergencia jurídico-penal destinados al control duro de la desviación, a través de regulaciones de excepción, entre las cuales es posible ubicar la relativa a la seguridad pública.

En la composición transnacional de la llamada era global, el planeta entero presencia un momento de reacomodo entre los principales ámbitos constitutivos del llamado pilar regulativo de la modernidad.² De hecho, la consolidación de una economía caracterizada por la conformación de bloques comerciales formados sobre la base de criterios geopolíticos, de transnacionalización de capitales, de integración financiera internacional, de una gran movilidad de bienes y de trabajadores, así como de la aparición de consumidores universales, ha implicado que el principio del mercado crezca de manera tal que ha terminado por imponerse y colonizar a los otros principios reguladores de la modernidad, es decir los que se refieren al Estado y al individuo.

En el primer caso, frente a la expansión del principio del mercado, ha sido posible observar cómo el denominado «Estado de bienestar social», ha dado lugar a una concepción distinta de «Estado» cuyas fronteras tienden a diluirse, a través de un doble proceso en el que, al adelgazamiento de sus dimensiones (fundamentalmente de sus obligaciones en el sector social) se corresponde el endurecimiento de su núcleo y de las potestades que en él retiene.

En el segundo caso, el principio del individuo, tan caro al liberalismo clásico, y que durante la vigencia del *Welfare* dio lugar formas colectivas institucionalizadas para la representación de los sujetos de la era del capita-

¹ J. Habermas, *Escritos sobre moralidad y ética*, Barcelona, Paidós, 1991.

² B. Souza Santos, «Stato e diritto nella transizione postmoderna. Per un nuovo senso comune giuridico», en *Sociologia del Diritto*, núm. 3, pp. 5-34, 1990.

lismo organizado, ha tenido que redefinirse, precisamente frente a la pérdida de representación de las organizaciones sociales, de los sindicatos y de los partidos políticos, derivando en los llamados «nuevos movimientos sociales», portadores de reclamos y exigencias distintas, mayormente vinculadas a necesidades difusas, tales como la preservación del ambiente, la instrumentación de los derechos humanos de la tercera y cuarta generación, la conjura del peligro de conflagración nuclear, la lucha contra la diseminación de enfermedades epidémicas, entre otros temas de la agenda global.³

De la recomposición de la esfera pública que es consecuencia de la nueva condición hipertrofica del mercado, el problema de la legitimidad, ya presente desde el momento en el que fue necesario encontrar una justificación para el orden secularizado que representaba el principio del Estado desde su fundación en la primera modernidad, no sólo no se resuelve sino que resulta incluso exacerbado, en la medida en la que ahora debe participar también de la ausencia de legitimidad de un mercado que no obedece más a las reglas tradicionales para desarrollarse. De hecho, en este proceso, la relación del Estado con la colectividad organizada resulta también afectada porque el retraimiento de las políticas sociales y la reprivatización de sus funciones es significada en detrimento de los intereses comunes. Así, el Estado neoliberal pierde también su capacidad de interlocución frente a la comunidad, debido a que el desplazamiento que sufre frente al mercado lo relega desde su rol central a un papel de intermediador.

A diferencia del periodo del *Welfare*, donde los mecanismos de regulación económica, política y social, se encontraban fuertemente vinculados al control que el propio Estado ejercía, de manera prácticamente directa, sobre los ámbitos en los que intervenía, el Estado correspondiente a la también denominada «fase del capitalismo desorganizado» requiere por el contrario de estrategias más sutiles, pero a la vez de mayor alcance y eficacia.⁴

La dimensión transnacional de problemas tales como la contaminación ambiental, el desastre ecológico, la amenaza nuclear y las enfermedades epidémicas, así como los relativos al crimen organizado, el terrorismo, y el tráfico ilegal de drogas o armas, plantean una situación por completo diferente, en alguna medida inusual respecto de los problemas y las soluciones experimentadas durante el periodo del *Welfare*.

De hecho, en el seno mismo del proyecto neoliberal, la necesidad de cálculo sobre el comportamiento de todos

aquellos fenómenos que amenazan la estabilidad del sistema, así como de las medidas evaluativas y correctivas que hay que tomar en caso de contingencias, requiere de una sofisticada planeación cuya principal función es la de incrementar los parámetros de seguridad en todos los ámbitos que *corren el riesgo* de resultar afectados: los mercados financieros, la productividad, el medio ambiente, la salud de la población mundial, y por supuesto, la estabilidad social.

Esta tendencia a la administración y cálculo del riesgo, que en efecto no ejerce en forma monopólica sólo el Estado neoliberal, otorga a este último una función de custodia de los escenarios de desarrollo y expansión del mercado, y le exige para el cumplimiento de su papel de garante, el recurso a mecanismos que le permitan conservar el control sobre situaciones relevantes. Ante esta exigencia, la denominada «razón de Estado» constituye una reserva necesaria de poder. En efecto, mediante el diseño de un sistema legal *ad hoc*, que plantea la resolución prácticamente de facto de aquellas situaciones que, en tanto riesgosas para la estabilidad del sistema, son significadas como excepcionales y difícilmente enfrentadas desde los parámetros del orden constitucionalmente establecido, el Estado conserva la posibilidad de actuar de manera selectiva, ahí donde se hace necesaria la facultad de la coerción. Aún cuando hablamos de un Estado mínimo, sus posibilidades de injerencia se optimizan bajo un principio de economía que no exige tanto intervenir más, sino más bien intervenir mejor. Ejemplos claros de esta tendencia son aquellos destinados a formular reglas extraconstitucionales para resolver legalmente problemas financieros, medioambientales, de seguridad social, y principalmente de seguridad pública y nacional.

Al centro de esta cuestión, la incapacidad demostrada por las autoridades para enfrentar adecuadamente los riesgos vinculados al problema del delito, la exacerbación de la inseguridad ciudadana y la aparición efectiva de nuevas formas delictivas, ha motivado que para el enfrentamiento de estos fenómenos, se haya recurrido al virtual establecimiento de un Estado de excepción, que funciona no obstante dentro del marco legal del Estado, al menos en dos sentidos:

Por una parte, a través de la incorporación de normas especiales – emanadas incluso de acuerdos y convenciones internacionales – que se materializan en la supresión de los límites ético-jurídicos a las potestades del Estado frente al ciudadano.

Por la otra, en la instrumentación oficial y extraoficial de medidas más severas para la prevención, la disuasión y la represión respecto de las conductas consideradas delictivas (como es el caso de los operativos policiales y militares).

Paradójicamente, esta actitud, justificada fundamentalmente en nombre de la seguridad de los ciudadanos, ha constituido una de las más serias amenazas al respeto

³ K. Ofie, *Partidos Políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Sistema, 1997.

⁴ Véase, R. Bergall, "Pánico social y fragilidad del estado de derecho", en *Tratamiento penitenciario y derechos fundamentales*, Barcelona, Bosch, 1994 y S. Sterer, "El delincuente como una categoría marxista de conocimiento", en Rivera y Dobón, *Secuestros, Institucionales y derechos humanos*, Barcelona, Buch, 1996.



FOTO: PAÚL RAMÍREZ MARTÍNEZ

efectivo de sus derechos. En principio porque ha significado la incorporación de atribuciones extraconstitucionales a las instituciones encargadas de la seguridad y de la persecución del delito, un control absoluto de la ejecución de penas por parte del Ejecutivo, y una amenaza latente a la autonomía del Poder Judicial; enseguida, porque ha sido el escenario para la expresión de fenómenos de «fragmentación de la potestad punitiva del Estado» que, desde el propio Estado, pueden caracterizarse por una fuerte tendencia a la administrativización de la justicia, al fortalecimiento del poder de policía, y al fomento y protección de grupos de contrainsurgencia, y que desde la esfera del público han tenido su expresión en el cada vez más frecuente recurso a la seguridad privada a la privatización del control social, cuando no en brotes de venganza multitudinaria y linchamiento público.

Así, el Estado de emergencia jurídico penal se ha establecido como una puerta privilegiada para el autoritarismo, porque en función de las prioridades que esta condición señala, básicamente las relativas a la seguridad pública y nacional, tienden a justificarse medidas que minan severamente la autonomía del individuo frente al Estado, presentando una cara *legal*, que hace del *control excepcional* una situación permanente.

Contexto de la seguridad pública

No obstante, la cuestión más preocupante tiene que ver con que, en efecto, la respuesta ciudadana ante la percepción de inseguridad se inclina mucho más por afirmarse en el temor y en la parálisis, que en la acción coordinada en defensa de los propios derechos. Desde luego, esta situación, si bien inaceptable, resulta comprensible dado el manejo que de la idea abstracta de la inseguridad se ha fomentado.

Ello, nuevamente, obedece a la tendencia que en el marco internacional ha marcado la compulsión al control de la incertidumbre. En efecto, entre las paradojas que porta consigo esta última parte de la modernidad, la que se refiere al proceso certidumbre/incertidumbre como consecuencia de la racionalización de los problemas humanos es quizá, una de las que más afecta la cotidianidad en el planeta. La cada vez más frecuente presencia de cambios económicos, sociales y culturales que son consecuencia directa de la toma de decisiones humanas produce, contrariamente a lo que podría esperarse, una falta de certeza creciente acerca de las consecuencias que de tales decisiones pueden derivarse.⁵

En la medida en la que el control sobre las decisiones relativas a temas que son de interés público se sofistican es decir se centraliza y se tecnifica, los propios temas adquieren una dimensión que los enajena respecto del discurso público *lego* y que los convierte en materia de análisis de los expertos. Como he argumentado en el párrafo anterior, bajo este paradigma han sido formulados los problemas de la denominada era global: la degradación ambiental, el uso de la energía nuclear, el destino de los desechos radioactivos, entre otros. En todos los casos, el cálculo de las posibilidades de desastre es cuantificado, las variables que pueden influir son identificadas y controladas, y las medidas de prevención son

⁵ U. Beck, "Teoría de la modernización reflexiva", en I. Jozetxo Berian, *Las consecuencias perversas de la modernidad*, Barcelona, Paidós, 1996.

formuladas, a pesar de lo cual, un par de dedos cruzados respalda al final la confianza en que los cálculos son correctos y las precauciones suficientes.

Es también en el contexto recién descrito que las políticas de contención de la criminalidad son diseñadas y ejecutadas, tanto en el espacio del control penal transnacional como en su formulación territorial nacional. De hecho, ello ha sido posible porque la irrupción de diversos saberes «científicos» acerca del delito y del delincuente, provenientes de la psicología, la medicina, la antropología y la criminología, desde el siglo pasado transformó la función de garante de la legalidad que al Estado formulara el Derecho Penal clásico, conforme al «principio» (abstracto) de la prevención general, actualizado en el «deber» (concreto) de respetar las garantías penales y procesales, y de aplicación justa de la pena, en una exigencia que por el contrario, le asigna un «deber» (concreto) de intervención directa mediante la aplicación de medidas preventivas, orientado a realizar el «derecho» (abstracto) a la «seguridad pública». Es en este tránsito donde se sitúa la historia en la que, en el seno del derecho penal de este siglo, la función retributiva fue negada por el ideal de la prevención.⁶

En este devenir, la información que las disciplinas científicas aportaron para entender a la sociedad como un sistema funcional, y a los antisociales como desviados respecto del mismo, planteó al Estado la necesidad de asumir frente al delito, una función concreta de prevención que permitiera una estrategia *ante-delinction*, dirigida a la preservación del orden social y en consecuencia a garantizar la seguridad de los gobernados en su persona y en sus bienes. En términos llanos esta situación implicó que para hacer operacionalizable la función de prevención se hizo necesaria una reinterpretación de los comportamientos delictivos descritos en los códigos penales, como variables alteradoras de un orden (público, legal, social, sistémico) definido como presupuesto de seguridad.

Aún cuando las propuestas teóricas de la sociología norteamericana de los años sesenta, y de la etnometodología, pusieron en entredicho las explicaciones de corte clínico de la criminalidad, la aparición de nuevas figuras delictivas, como la del narcotraficante y la del terrorista, revivió los argumentos conservadores acerca de la necesidad de ejercer un control duro sobre el comportamiento criminal, particularmente de quienes, dada la característica de sus estereotipos, fueron definidos como «irreducibles» al tratamiento.

Pero ciertamente, la emergencia de los tráficores ilegales de drogas, armas y más recientemente de órganos, de inmigrantes, autopartes, entre muchos otros, evidenciaron también la dimensión empresarial de la organización de grandes grupos delictivos, así como las facilidades que el sistema financiero mundial ha otorgado

para la incorporación de capitales provenientes del mercado negro y para su reciclaje a través del lavado de dinero; más allá, se evidenció también que para la criminalidad organizada, en un momento en el que el capitalismo se desbordó de sus límites, la posibilidad de comprarlo todo incluye, como mercancías de diversos valores, la protección institucional, la colaboración gubernamental, la participación oficial, la procuración, la administración de justicia y hasta los espacios de castigo en los que se ha de compurgar de acuerdo con pactos de valores entendidos.

De ahí que las políticas de emergencia se hayan argumentado a partir de la necesidad de dotar al Estado de instrumentos de mayores alcances para combatir una criminalidad de dimensiones no convencionales. Sin embargo, y a pesar de las diversas aportaciones que para su explicación, predicción y control han elaborado los especialistas, el contexto de operacionización de las nuevas políticas contra el crimen organizado ha estado inevitablemente señalado al menos por las siguientes características:

- a) La creciente participación de funcionarios públicos, militares, policías y expolicías (éstos últimos incluso capacitados especialmente) en actividades ilícitas y en grupos de criminalidad organizada, particularmente relacionados con asalto a bancos, secuestro y narcotráfico (donde los casos del General Gutiérrez Rebollo, de la banda de Ríos Galana y el «caso Morelos», son buenos ejemplos).
- b) La aparición de violencia relacionada con el «ajuste de cuentas» entre policías y bandas criminales o bien entre estas últimas (como ha ocurrido recientemente en Tijuana, Guadalajara, Ciudad Juárez y en el Distrito Federal, entre otras ciudades).
- c) La utilización de infraestructura legal oficial para fines de protección, espionaje «industrial», y perpetración de diversos delitos (como en el caso del grupo *Arbolistas*).
- d) La creciente mercantilización de la nota roja en la industria de la información, y en consecuencia, la formación de una opinión pública mediatizada, sesgada por el acceso parcial y manipulado de la cotidianidad.

Es en el seno de estas circunstancias en las que el temor a la inseguridad se actualiza. Como he argumentado en otros espacios, particularmente en el ámbito de la seguridad pública, esta actualización toma la forma de un virtual juego de «administración de la paranoia», resultado de un entramado de discursos que se producen y diseminan ortogonalmente desde y hacia los medios de comunicación, las instituciones gubernamentales, los expertos en el tema y por supuesto la propia ciudadanía. De alguna forma, puede decirse, se trata de una actividad que regula el miedo de las personas respecto de un daño abstracto

⁶ L. Ferrajoli, *Derechos y razón. Teoría del garantismo penal*. Barcelona, Tróika, 1997.

imaginable como posible, y el riesgo, como dimensión objetiva respaldada en la información que las diversas agencias logran obtener y en efecto analizar respecto de la criminalidad registrada; en otras palabras, de la interacción entre un saber producido por técnicos y el temor que dicho saber provoca en el *lego*.

No obstante, dada la naturaleza de los problemas que configuran el escenario en el que esta situación se desenvuelve (el elevado grado de sistematización y de incorporación a procesos legales que posee el crimen organizado, la ambivalencia de definiciones como seguridad pública u orden público, la confusión respecto al significado jurídico garantista de la idea de prevención, y la prevalencia de mitos relacionados con una formulación autoritaria y en ese sentido errónea del derecho a la seguridad) la (escasa) certeza producida en términos de posibilidades reales de enfrentamiento del problema se va transformando más bien en una creciente incertidumbre que, ante la falta de protección estatal, se ha resuelto, donde se puede, con el recurso cada vez mayor a candados, cerraduras, dispositivos de vigilancia telemática, alarmas, guardias privados, que paradójicamente lo que han producido es una comunidad auto-secuestrada, una comunidad que paulatinamente ha abandonado el espacio público para hacerse a sí misma presa de su propia inseguridad. Peor es el caso de aquéllos, los más, que no teniendo las posibilidades de la protección privada, no sólo refuerzan su calidad de víctimas clientelares de la delincuencia (en el transporte público o en la calle), sino que además sufren la represión policial en sus barrios y en la propia casa. De ahí que en la ausencia de capacidad respecto del deber de prevenir, el Estado esté cediendo espacios para la privatización del control social (como en los espacios privados destinados o no a uso público), para el surgimiento de contextos ilegales de autoridad (zonas de tolerancia) o bien para la mercantilización de la seguridad, como en el caso de las incipientes propuestas para vender seguros contra la inseguridad o para el cobro de impuestos especiales destinados a financiar medidas que refuercen la seguridad pública.

Lo cierto es que en la medida en la que la percepción de inseguridad crece, la ausencia para legitimar operativos policiales, toques de queda o detenciones ilegales, también aumenta, no obstante que es el gobernado quien pierde espacio frente a un Estado que paulatinamente afina su capacidad de intervención y frente a una industria en la que la seguridad se va delineando como un bien preciado.

Discusión

Hasta ahora, he intentado exponer lo que a mi juicio constituye el contexto en el cual, el problema de la seguridad se instala en el ámbito más general de la crisis de legitimidad del estado neoliberal. Así problematizada, la cuestión relativa a la seguridad trasciende el ámbito de la criminalidad y se incrusta en el seno mismo de una

lógica en la que la demanda por la democracia se torna central. En este punto es posible aventurar una formulación del problema en los siguientes términos: ¿cómo es posible obtener, en el interés de todos, el máximo de libertad y de autonomía, en el contexto antes descrito?, o bien ¿cómo armonizar la función de garante del Estado respecto de la seguridad con aquélla otra que también le es exigible respecto de la comunidad?

En principio, estos cuestionamientos admiten dos posibles respuestas. La primera de ellas estaría en la dirección de una especie de liberalismo cínico, en el que el problema de la seguridad se resuelve disolviendo el deber de prevención por completo en la «razón de Estado», de modo que la cuestión se deja al curso natural de la lógica a ésta inherente, con todas las implicaciones que ello conlleva. La segunda, por el contrario, se encuentra en la dirección opuesta, es decir, en la intención de recuperar un horizonte de posibilidades para el desarrollo social, y en consecuencia para el establecimiento de una base práctica de legitimidad, tanto para el Estado como para la participación ciudadana. Esta segunda respuesta, que es la que aquí sostengo, requiere para su operacionalización de una serie de requisitos que a grandes rasgos pueden ser englobados en tres grandes rubros: la clausura del período de la emergencia, la heteroregulación mediante la inclusión de la sociedad civil, y finalmente, la devolución organizada y racionalizada de las potestades expropiadas a la comunidad, en la forma de derechos humanos.

Clausura de la emergencia

La primera y fundamental condición que ha de exigirse a sí mismo el Estado para encontrar legitimidad es la inmediata cesión del período de emergencia.⁷ El reconocimiento público inmediato de que la situación emergente debe cesar, debe acompañarse sin embargo, de un restablecimiento automático de las garantías, aun cuando ello sólo represente en un primer momento un restablecimiento de la legalidad en sentido lato, o formal, en la legislación penal. Ello no necesariamente significa, la vuelta a las leyes tal como estaban antes de la emergencia. Más allá, implica el reconocimiento de que, no obstante el fenómeno delictivo que se presente, el respeto ciudadano se encuentra por encima de la violación por parte del Estado del propio marco legal para enfrentarlo. Como puede observarse, éste no es sino un reclamo por el respeto efectivo de los llamados derechos individuales, o *derechos respecto de*, cuya función es la de limitar el poder de intervención del Estado frente al individuo, sólo a aquéllos casos en los que resulta absolutamente necesario hacerlo.

Aquí la recuperación del principio de la prevención como elemento del deber ser del derecho penal, dilaye el deber contrafáctico y autoritario de prevenir *antedelictum*

⁷ *Ibid.*

que promueve un virtual Estado de control social, y restablece un estado de garantías donde la ley es vista menos como instrumento para ponteciar el ámbito de intervención del Estado y más como el límite a sus potestades frente al gobernado.

Esta consideración, que es válida sin duda para el ámbito legislativo, debe hacerse extensiva también a la esfera de la jurisdicción, pero principalmente al mundo de la acción cotidiana del Poder Ejecutivo, en su función persecutora del delito. En términos llanos ello implica judicializar todo ámbito de intervención estatal, de modo que, aún en el caso en el que pudieran justificarse medidas de emergencia, los controles de la legalidad estricta estén siempre sujetos a la valoración jurisdiccional y en los términos del debido proceso.

Cabe destacar que en este punto la necesidad de profesionalizar el desempeño institucional resulta fundamental. Por supuesto, en una perspectiva democrática, la profesionalización pasa menos por la acepción de «tecnificar» que se ha dado al término, como por la de hacer profesional el trabajo, lo que significa, despolitizar las decisiones de órganos que se involucran en la resolución de conflictos ciudadanos y obligarse a realizar las funciones para las cuales dichas instituciones fueron pensadas. En esta formulación, por ejemplo, se hace exigible que el Estado cumpla, y bien, con la reducción de la impunidad, lo que significa en todos los casos, atender con todos los recursos al alcance la parte de la criminalidad de la que sí pueden conocer, así como los problemas delictivos que, como en el caso de la corrupción, tienen lugar en su propio seno. Huelga decir que en la medida en la que las instituciones se tornan confiables para la ciudadanía, la certeza y por tanto la sensación de seguridad, también aumentan.

Fomento e inclusión de la sociedad civil

No hay duda de que frente a un Estado autoritario el abanico de respuestas posibles se va reduciendo en la medida en la que los canales institucionales efectivos para formularlas también se reduce o bien se instrumentalizan. De ahí que una segunda condición para restablecer la legitimidad del Estado tiene que ver con la posibilidad de abrir los espacios que permitan a una ciudadanía organizada convertirse en contrapeso de las decisiones y de las acciones que se toman desde el Estado. Formalmente hablando, este punto se refiere a la necesidad de introducir elementos de discusión que enriquezcan la legalidad en sentido lato, para arribar a una condición de legalidad en sentido estricto, de modo que la introducción de un deber ser para el discurso jurídico, en el seno mismo de la Constitución, encuentre respaldo en lo que constituiría el *ethos* de la comunidad.

No obstante, esta condición implica al menos dos dificultades que es necesario por menos esbozar:

La primera de ellas tiene que ver con la presencia real de la sociedad civil en países como el nuestro. Me refiero

a la necesidad indispensable de distinguir entre lo que en los países centrales se denomina efectivamente *sociedad civil*, de otras manifestaciones de inconformidad social que obedecen a lógicas distintas.

De acuerdo con algunos autores,⁸ la sociedad civil se compone de los movimientos, asociaciones y organizaciones emergentes, más o menos espontáneas, que atentas a la resonancia de los problemas sociales en la esfera privada, destilan y transmiten su reacción de modo amplificado hacia la esfera pública. Así, la sociedad civil, no obstante desarrolla su acción dentro de la esfera pública, permanece por completo diferenciada del Estado. En atención a esta necesaria diferenciación, para ser considerada una sociedad civil *avant la lettre*, es menester que los actores que la componen se ajusten a ciertas características fundamentales.

La primera de estas características tiene que ver con que, dentro de la esfera pública, los actores involucrados adquieren influencia, pero no directamente poder político. De hecho, la sociedad civil funciona como emisora de opiniones y de presión ante las instancias establecidas del poder político, pero no como instancia que lo ejerza directamente. La acción de la sociedad civil se da así en dos sentidos, verticalmente como controlador externo del poder político a través de su función crítica en la esfera pública y de manera horizontal como activador de la participación de otras organizaciones sociales similares.

La segunda característica radica en que la sociedad civil renuncia de entrada a pretensiones holísticas o de autogobierno. En los términos descritos en el párrafo que antecede, la sociedad civil sólo puede transformarse a sí misma e indirectamente provocar la transformación del sistema político, pero manteniendo su independencia respecto de este último.

La tercera y última, que en realidad es la primera, tiene que ver con que una sociedad civil robusta sólo es posible en un contexto altamente racionalizado, de cultura política liberal y sus correspondiente patrones de socialización, y sobre la base de una esfera privada integral.

Frente a estas características, habría que reconocer que en nuestro país, la organización social representa apenas una incipiente sociedad civil que no obstante, es menester fomentar.

La segunda dificultad se relaciona con la ausencia de un criterio que permita validar un ejercicio de argumentación ilimitada en el seno de la esfera pública, más aún teniendo en cuenta la débil presencia de la sociedad civil y la fuerte capacidad de influencia de los intereses autoritarios. En otro documento me he ocupado de los criterios que considero necesario tomar en cuenta para enfrentar esta cuestión, y por ello aquí sólo menciono que se requiere al menos de tres condiciones, a saber: el establecimiento de un parámetro de legalidad abstracta, la nece-

⁸ Cf. J. Habermas, *Facticidad y validez*, Barcelona, Trotta, 1998.



FOTO: RAUL RAMÍREZ MARTÍNEZ.

saría condición de factibilidad del discurso y su orientación axiológica en favor del interés común.⁹

Devolución de potestades en la forma de derechos humanos

El fomento de la sociedad civil es tarea, principalmente, de la propia sociedad civil. La participación no puede activarse desde la ley, ni desde ninguna otra instancia institucionalizada, porque para ser auténtica, la respuesta social debe estar en función de la conciencia política desarrollada en el seno mismo de la comunidad. En este proceso, el papel que juegan quienes podríamos denominar *ciudadanos informados* como activadores de la participación resulta fundamental.

Sin embargo, el Estado puede participar de este proceso mediante la devolución racional y organizada de potestades a la comunidad en la forma de derechos humanos garantizados. Me refiero aquí, no sólo a la positivación de los derechos en la ley, sino a la necesidad de que la realización de estos derechos forme parte de un programa efectivo del Estado. Esta cesión de potestades en la forma de derechos humanos tiene una acepción negativa y una

positiva. La negativa implica deberes de omisión para el Estado y está orientada a garantizar un absoluto respeto a los derechos individuales. La positiva implica deberes de acción mediante los cuales el propio Estado adquiere un compromiso formal frente a la comunidad para la realización de los derechos sociales, a través de la generación de oportunidades para elevar el nivel de vida de la comunidad. En este sentido, el Estado redefine su relación con respecto al mercado, no sólo como garante de su desarrollo, sino a partir de su papel como custodio de esas oportunidades de vida, en términos de posibilidades reales de elección y acceso a la educación, al trabajo, y a otros satisfactores sociales mediante una política social seria.

Este último estadio es el que se corresponde con un *Estado Social de Derecho*. La función del mismo como regulador entre el mercado y la comunidad a través de los derechos humanos, señala un camino para el restablecimiento de legitimidad práctica para todo el pilar regulativo de la modernidad, armonizando la legitimidad de origen, en términos de estricta legalidad, y la legitimidad de ejercicio, a partir de la heteroregulación de sus funciones. Como horizonte democrático, es este el contexto en el que, gobierno y gobernados diluyen la falsa disyuntiva entre seguridad y libertad y donde, en todo caso, ponderan a la segunda como condición *sine qua non* de la primera.

⁹ L. González Placencia, "El desafío ético de la política", en *Voces*, marzo de 1998.

Las estrategias de seguridad pública en los regímenes de excepción: el caso de la política de tolerancia cero

Pero lo que sé es que toda Ley hecha por los Hombres para el Hombre, desde que por primera vez un hombre quitó la vida a su hermano, empezando el mundo de la aflicción, toda Ley dispersa el grano bueno y retiene la cascarilla con la peor de las cribas.
Oscar Wilde; "Balada de la Cárcel de Reading"

Bernardo Romero V.*

El presente artículo intenta evaluar las políticas recientes en materia de seguridad pública, particularmente la conocida como de "tolerancia cero", en el contexto de las legislaciones y sistemas penales de excepción. Para ello se analiza la posible eficacia y la legitimidad ética y jurídica de las estrategias que contemplan tales políticas.

Introducción

Las políticas oficiales en materia de seguridad pública seguidas por los diversos gobiernos de México, tanto en el ámbito federal como en los estatales y municipales, se caracterizan por una tendencia cada vez más punitiva y policiaca respecto de los actos y los sujetos sociales que son representados por la opinión pública como desórdenes sociales o molestias a la ciudadanía, y por una creciente falta de respeto a las garantías del debido proceso penal y los derechos humanos. En tales casos se encuentra precisamente la llamada "política de tolerancia cero" para el combate a la delincuencia, y la iniciativa de decreto de reformas constitucionales y otras leyes en materia penal que el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión en diciembre de 1997.

Esas políticas oficiales son una respuesta que ofrecen los gobiernos ante las demandas de orden y seguridad que

plantean los ciudadanos y que se formulan en los diversos medios de comunicación, frente al presunto incremento en los índices de criminalidad y la disminución en los márgenes de seguridad pública.

Sin embargo, a pesar de su reiteración en los discursos contemporáneos y su aceptación más o menos generalizada, estas políticas tienen que ser analizadas y valoradas desde diversas perspectivas; deben ser primero consideradas en su origen y fundamentación, además de ser evaluadas en su eficacia real para resolver los problemas de inseguridad. Pero sobre todo, deben ser cuestionadas en su legitimidad ética y jurídica. Este trabajo pretende precisamente discutir estas cuestiones.

Las actuales políticas en materia de seguridad pública

Antecedentes

La gran cantidad de efectos que operó el liberalismo en todos los ámbitos sociales y políticos durante el siglo

* Profesor-Investigador, Facultad de Filosofía, Universidad Autónoma de Querétaro.



FOTO: RAUL RAMIREZ MARTINEZ

XVIII se extendió también al campo de los sistemas penales, donde tuvo importantes implicaciones. El respeto al principio de legalidad, la limitación y encuadre legal del poder punitivo del Estado, la determinación de las garantías del debido proceso penal, y especialmente la exigencia de los derechos humanos, entre muchas otras consecuencias, dieron lugar a los sistemas penales garantistas y liberales característicos de la modernidad, frente a los sistemas inquisitivos y autoritarios de la premodernidad.

Esos sistemas prosperaron y alcanzaron su auge, por lo menos formalmente, con la consolidación del Estado Democrático de Derecho, en diversos grados, de acuerdo con el nivel de madurez política de cada sociedad.

Sin embargo, a partir del siglo pasado, y especialmente durante el presente siglo, la tendencia garantista y liberal de los sistemas penales se ha revertido, con lo que se ha vuelto a los rasgos de los sistemas premodernos y se han generado sistemas penales y legislaciones de excepción.¹

Especialmente en décadas recientes, a partir de la lucha contra el narcotráfico y contra el terrorismo, los estados

han instrumentado políticas y estrategias con las que prometen ser eficientes para combatir esos presuntos "enemigos de la sociedad". Sin embargo, los hechos han evidenciado que tales estrategias no han conseguido los fines declarados, además de que traicionan los principios éticos y jurídicos heredados por los liberales y asumidos como preceptos fundamentales de la vida democrática.

En América Latina la legitimación más generalizada para esos estados de excepción jurídica fue la pretendida "seguridad nacional" que invocaron los regímenes dictatoriales contra los grupos y movimientos sociales que pretendidamente atentaban contra la estabilidad de las instituciones del Estado.

En los últimos años el discurso de la "seguridad nacional" ha sido sustituido por el de la "seguridad pública", como legitimación de un conjunto de medidas punitivas y represivas de política criminal pretendidamente encaminadas a preservar el orden público y la paz social.

En términos generales y de acuerdo con matices propios de cada discurso, las políticas de seguridad pública pretenden legitimarse a partir de un pretendido incremento de la criminalidad y de los niveles de inseguridad, y se caracterizan por una excesiva confianza en la participación de la policía y en los sistemas punitivos, especialmente en la pena de prisión.

¹ Sobre este tema es muy útil la consulta de los magníficos trabajos de Luigi Ferrajoli, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Madrid Trotta, 1995 y Eugenio Zaffaroni, *En busca de las penas perdidas*, Bogotá, 1990.

La política de "tolerancia cero"

Las imágenes de la criminalidad difundidas por los medios de comunicación e implantadas en el sentido común de los ciudadanos, son coincidentes en múltiples sentidos con el contenido de los discursos y las políticas de los recientes gobiernos de México: lo que siempre se dice es que la criminalidad ha aumentado desorbitadamente, por lo que ha rebasado los límites de posibilidad de control por parte del Estado, y ha puesto en crisis la estabilidad de la sociedad, amenazando severamente la integridad de las personas y de sus bienes materiales.

Desde esta perspectiva, en nuestras sociedades ha aumentado la inseguridad, es decir, el riesgo de ser víctimas de daños en nuestra persona y nuestro patrimonio, a consecuencia del supuesto incremento en la delincuencia. Se asume, además, que hay una relación inversamente proporcional entre la criminalidad y la destreza para contrarrestarla por parte de las fuerzas del orden, especialmente las corporaciones policíacas, de tal manera que la delincuencia es una consecuencia de la incapacidad o insuficiencia de esas corporaciones. De este modo, si la criminalidad, que es la causa de la inseguridad, depende de la capacidad contenedora de las corporaciones policíacas, resulta que el crecimiento en la inseguridad sería indicativo de la necesidad de perfeccionar o aumentar esas corporaciones.

Desde este punto de vista, las mencionadas capacidades de esas corporaciones dependen del número de sus efectivos, del equipo técnico con que cuentan, de su capacitación y destrezas, y sobre todo, de que disfruten de amplios márgenes de acción, sin que la sociedad vigile su actuación y les reproche sus excesos. Por ello se plantea como necesario que las corporaciones policíacas cuenten con mayor capacidad para contener la delincuencia, lo que implica, según este discurso, dotarlos de más recursos y equipo, y otorgarles facultades y libertades ilimitadas, aún en contra del respeto a las garantías individuales. De este modo, se ha hecho creer que es necesario que los cuerpos policíacos crezcan, se les dote de equipo y cuenten con mayores márgenes de impunidad, como condición necesaria para que podamos gozar de la pretendida seguridad pública.

Junto con estas ideas, existe también la creencia muy difundida en el poder disuasor de la sanción penal, especialmente la pena de prisión. Generalmente se cree que la aflicción corporal puede funcionar como una amenaza para que alguien, ante la posibilidad de cometer un delito, mejor se abstenga de tal conducta para evitar el castigo. Por ello se escucha muy frecuentemente el reclamo de parte de diversos sectores de la sociedad de incrementar las penalidades contra delitos que son especialmente preocupantes para la población.

En este contexto ha ido tomado relevancia en los recientes discursos oficiales sobre la seguridad pública la estrategia llamada de "tolerancia cero". Es de llamar la atención la reiteración en la apelación a esa política por

parte de gobernantes de todos los signos políticos y en todos los niveles de gobierno.

Desde esta perspectiva de seguridad pública, y asumiendo que la criminalidad "ha rebasado" a los sistemas para la prevención del delito y la procuración de justicia, se pretende justificar la intervención punitiva sin restricción por parte de los órganos encargados de preservar el orden, para que puedan actuar de manera enérgica contra cualquier forma de conducta que se perciba como atentatoria contra la paz social, con el fin de evitar males mayores. Según estas políticas, incluso conductas que constituyan faltas leves, tales como romper los vidrios de una ventana, deben ser sancionadas severamente porque, según argumentan, si esto fuera tolerado, se vendría como consecuencia una falta total de orden que acabaría de manera fatal con la paz social.

Esta política de sancionar las conductas leves tales como romper ventanas se llama precisamente "política de ventanas rotas" (*broken windows policy*) y fue inspirada por una línea discursiva inaugurada por el artículo titulado, por cierto, *Broken Windows*, de Wilson y Kelling publicado en 1982 por "Atlantic Monthly".²

En ese contexto, cuando se habla de "ventanas rotas" se está aludiendo a conductas de incivilidad o de falta de respeto que molestan a la ciudadanía, pero que no constituyen necesariamente una falta grave y que no ocasionen un daño severo. En nuestra sociedad tal vez no sean los vidrios rotos el signo de incivilidad más molesto para la población, por lo menos no tanto como las "manifestaciones" y el "ambulante". En nuestro caso, ni los medios de difusión ni el malestar de los ciudadanos se ocupa tanto de ventanas o vitrinas como de las molestias que causan estos dos fenómenos sociales.

Por un lado, ante la imposibilidad del Estado contemporáneo de responder a las demandas de la población, frente a la intransigencia y autoritarismo de los gobiernos, y como consecuencia de la falta de espacios verdaderamente democráticos de participación ciudadana, los individuos y los grupos han optado por exponer sus reclamos o su descontento ocupando las calles para manifestarse públicamente; esto es lo que se conoce como "manifestaciones". Por otro lado, como consecuencia del descenso en los niveles de vida producto de las recurrentes crisis económicas, y ante el creciente desempleo, muchas personas han recurrido al comercio informal en la vía pública, más conocido como "ambulante", buscando una fuente de ingresos, por lo que han ocupado con ese objeto espacios en parques públicos o en las mismas calles.

Como consecuencia de esos dos fenómenos sociales, se afecta el paisaje urbano, y se reduce la posibilidad de libre tránsito, lo que ocasiona algunas molestias a la

² Para un mejor y más profundo análisis de esta posición, de sus antecedentes y de sus implicaciones, véase el texto de Jock Young, *The criminology of intolerance: Zero tolerance police and the American prison experiment*, Centre for criminology modlitsex, University, *se*.

población. Es importante hacer notar que en realidad, ni las "manifestaciones" ni el "ambulante" constituyen de suyo faltas graves;³ sin embargo, se han constituido en motivos centrales de los discursos de los gobiernos y de las políticas en materia de seguridad pública. Por ello no es de extrañar que las políticas de los diversos gobiernos en México consideren como prioritaria la "resolución" de esos "problemas", y que las hazañas en el campo de la justicia incluyen la detención, aunque fuera temporal, de líderes de organizaciones sociales involucradas en estas actividades.

En el campo de las políticas criminales, desde el discurso oficial se hace creer que existen los mecanismos suficientes para incidir en la conducta posible de los eventuales delincuentes, es decir que se pueden prevenir las conductas criminales, como se pueden prevenir las enfermedades. Desde las perspectivas recientes, esta prevención solamente es posible si se "actúa con firmeza" contra todo transgresor de la Ley, independientemente de la gravedad de su falta. Consecuentemente, quienes sostienen esta posición, señalan que las fuerzas responsables de la seguridad de los ciudadanos no deben tolerar cualquier conducta que afecte el orden. Esta se llama precisamente "estrategia de tolerancia cero".

Uno de los ideólogos de esta posición es Norman Dennis, editor del libro *Zero Tolerance: Policing a Free Society*,⁴ y fue iniciada por la policía de la ciudad de Nueva York en los primeros años de la presente década, especialmente por el Comisionado de la Policía William J. Bratton, con base en anteriores reflexiones y propuestas, tales como la política de "ventanas rotas". Desde este punto de vista, puesto que son consideradas como igualmente lesivas todas las conductas que afectan el orden social, y como todas deber ser sancionadas de manera severa, la estrategia represiva de "tolerancia cero" debe aplicarse, no solamente a delitos graves sino también a toda conducta que ponga en riesgo la paz social.

Para complementar esta estrategia y con el fin de preservar la tranquilidad, los responsables del orden exigen medidas, ya no persuasivas o disuasivas, ni mucho menos preventivas, pues según su decir estas no pueden funcionar ante el avance de la criminalidad, sino que demandan medidas estrictamente represivas y aniquiladoras de todo delincuente.

De ello se sigue que, según esta posición, se legitima cualquier acción encaminada a enfrentar estas conductas que afectan el orden social, incluso si con ello se afecta la libertad o los derechos de los individuos. Por ello precisamente los jefes policiacos y los responsables de la procuración y la administración de justicia en nuestro país

justifican la redadas, las detenciones ilegales y los allanamientos por parte de la policía, puesto que, según ellos, si bien estas medidas implican alguna molestia a la ciudadanía, la ventaja que presumiblemente se obtendrá de ello será mayor, es decir la contención de la criminalidad.

Los índices de criminalidad y los niveles de inseguridad

Como ya se dijo, los actuales discursos legitimadores de las políticas en materia de seguridad pública se apoyan en la creencia generalizada de que la criminalidad ha aumentado a grado tal que ha rebasado las posibilidades de control por parte de las instituciones encargadas de la procuración de justicia y la prevención del delito. De acuerdo con el sentido común impuesto por los medios de difusión y reforzado por las autoridades policiales, el número de delitos ha aumentado hasta el nivel de poner en riesgo la integridad de todos los ciudadanos.

Sin embargo, estas afirmaciones carecen de veracidad. Si bien muchos ciudadanos pueden relatar hechos delictivos, —incluso de los que fueron víctimas directas, puesto que la experiencia individual no es siempre representativa de situaciones sociales reales—, esos relatos no indican necesariamente un incremento en las tasas de criminalidad, ni ello implica forzosamente un incremento en las posibilidades reales de sufrir un delito.

Con el fin de formarnos un criterio mínimamente objetivo sobre la magnitud de la delincuencia podemos estimar los índices de criminalidad mediante el análisis de las cifras de delitos denunciados ante las Agencias del Ministerio Público.⁵

Lo que en realidad puede observarse respecto de los índices de conductas delictivas es una tendencia más o menos generalizada en todo el país hacia un crecimiento moderado en la criminalidad hasta los años noventa y un crecimiento mayor hasta el año de 1995, con un decremento en los años de 1996 y 1997.

Consideremos, por ejemplo, el caso del estado de Querétaro.⁶ De acuerdo con información proporcionada

³ Los datos de denuncias ante el Ministerio Público constituyen lo que se llama "cifra legal" de la criminalidad y solamente consigna información de delitos denunciados ante las autoridades, por lo que en vez de reflejar el "total" de las conductas consideradas como delitos, consigna únicamente aquellas por las que se inició proceso penal. Por ello, estas cifras son más bien significativas de la confianza de los ciudadanos en las instituciones y de su capacidad de denuncia, que de los pretendidos "índices de seguridad". Sin embargo, los datos de Querétaro que presento en este trabajo coinciden de manera muy aproximada con encuestas sobre cifra oscura realizadas durante los mismos años por investigadores de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Querétaro encabezados por Carlos Derrames González, por lo que esos datos son relativamente confiables.

⁶ Presento estos datos de Querétaro a guisa de ejemplo, no con fines de universalización. Para más información sobre la criminalidad en este estado puede consultarse el trabajo del autor titulado *La criminalidad en Querétaro. Análisis cuantitativo de la Criminalidad en Querétaro y de sus implicaciones*, investigación realizada para la Coordinación de la Presidencia Municipal, Querétaro, 1997.

⁴ Es innegable que el ambulante puede suponer otras faltas como no pagar impuestos, tomar ilegalmente la corriente eléctrica del cableado, incluso la venta de artículos robados o de drogas ilícitas, pero estas conductas no son necesariamente inherentes al comercio en vía pública.

⁵ Véase Demi Norman (edit.), *Zero Tolerance: Policing a Free Society*, Londres Institute of Economic Affairs, 1997.

por la Procuraduría General de Justicia del estado, los delitos denunciados en las Agencias del Ministerio Público en el estado fueron los siguientes, (véase Cuadro 1).

Cuadro 1	
En el año de 1993:	14 mil 577
En el año de 1994:	16 mil 012
En el año de 1995:	23 mil 950
En el año de 1996:	23 mil 287
En el año de 1997:	23 mil 780

Como puede observarse, durante el año de 1995 hubo un aumento importante en las denuncias de delitos (5 mil 789 delitos más que el año anterior, lo que equivale a un incremento del 49.57 %) y una disminución el año siguiente (en 1996 hubo 663 denuncias *menos* que el año anterior, equivalente a 2.76 % de decremento). Los delitos denunciados en el año de 1997 fueron 493 más que los denunciados el año anterior, pero 170 menos que durante 1995.

Es oportuno hacer notar que el incremento en la criminalidad legal durante el año de 1995 coincide con la grave crisis económica que azotó al país, por lo que es de suponerse que haya alguna relación entre la disminución en los niveles de vida que sufrimos los mexicanos y los queretanos en particular, y el incremento en las denuncias de delitos. Esta hipótesis puede reforzarse si comparamos el incremento en las denuncias en 1995, que casi alcanzó el 50%, con algunos indicadores económicos, tales como la tasa general de desempleo abierto en Querétaro que se duplicó en 1995, pues aumentó de 3.5% en 1994 a 7.0% el año siguiente.⁷

En el Distrito Federal ocurrió algo muy similar, pues en 1994 se registraron ante la Procuraduría General de Justicia del D.F., según datos de ese mismo organismo, 161 mil 496 delitos, en tanto que en 1995 se registraron 218 mil 595 y en 1997 se denunciaron 189 mil 500,⁸ es decir, menos que en el año de la gran crisis. Evidentemente estas cifras deben tomarse con cautela y no pueden generalizarse para todo el país, pero pueden considerarse como indicadores de los índices de criminalidad, pues coinciden con los datos reportados para otros estados.

Pero no basta con analizar las tasas de crecimiento de la criminalidad, se puede hacer un análisis comparativo de los datos de México con los de otros países para tener otro criterio de ponderación de los supuestos índices de seguridad. Durante el año de 1994 se reportaron los siguientes índices delictivos por cada 100 mil habitantes:⁹ (véase cuadro 2).

Cuadro 2	
Ciudad de Querétaro:	2 mil 148
Distrito Federal:	2 mil 388
Londres (Inglaterra):	4 mil 505
París (Francia):	14 mil 40

Como puede verse, de ser cierto que la criminalidad fuera la causa de la inseguridad, ciudades como Londres o París serían varias veces más inseguras que Querétaro o el Distrito Federal, lo cual carece de veracidad. Los datos expuestos ponen en evidencia que el pretendido crecimiento de la criminalidad, que supuestamente ha rebasado a las fuerzas públicas, es un mito que tiene que ser revisado, por lo cual tales informaciones no pueden ser justificatorias de las políticas represivas en materia de seguridad pública.¹⁰

Pero hay una imprecisión mayor en el discurso de la política de "tolerancia cero": no es la supuesta criminalidad *la causa* de lo que se entiende por inseguridad, sino que en todo caso, el riesgo real de sufrir un daño causado por otro se debe a múltiples factores, entre los que se cuenta el nivel de vida de la población, sus rasgos culturales propios, sus redes de ayuda y asistencia mutua, sus formas de organización social, las condiciones de indefensión de los sujetos más vulnerables, la eficacia de los sistemas de prevención del delito y, sobre todo, el grado de honestidad o corrupción de las autoridades.

Por ello, si bien es cierto que al aumentar la comisión de actos delictivos es posible que se aumente la inseguridad de los ciudadanos, la disminución de los índices de criminalidad no puede ser necesariamente condición suficiente para reducir la inseguridad. Consecuentemente, las estrategias para aumentar la seguridad ciudadana no pueden ceñirse al llamado "combate a la delincuencia"; si no se elevan los niveles de vida de la población y se mejoran la cultura de prevención y la participación ciudadana, todas las medidas serán rotundos fracasos.

Los cuerpos policíacos y la seguridad ciudadana

Como ya se dijo, los actuales discursos en materia de seguridad pública, particularmente los que se inscriben en la llamada política de "tolerancia cero" reclaman mayores recursos y más autonomía para las corporaciones policíacas, con el pretexto de que ello redundaría en

⁷ INEGI, *Indicadores de Empleo y Desempleo*, serie, Estadísticas Económicas, México, agosto de 1995.

⁸ De acuerdo con información preliminar de la *PROF* publicada por el diario *La Jornada* en su edición del 31 de diciembre de 1997, p. 53. Precisamente en esta nota se dice que en 1997 "se cometieron 8 mil delitos más que los que se registraron en 1996" pero se omite aclarar que a pesar de ello, ese año de 1997 se denunciaron 20 mil 95 delitos menos que en el año de 1995.

⁹ Estos índices establecen una relación entre el número de delitos en un tiempo determinado y cantidades homogéneas de población, en este caso

unidades de 100 mil habitantes, por lo que reflejan mejor lo que general se entiende por "niveles de inseguridad" o "grados de violencia".

Para el Cuadro se utilizó información de Interpol publicada por Ruiz Hamel, "La impunidad y la eficacia policíaca", en *Suplemento Derechos Humanos y Ciudadanía, La Jornada*, 20 de marzo de 1996, p. 38.

¹⁰ Para consultar otras estadísticas sobre relación entre criminalidad y niveles de vida es muy recomendable el trabajo de Elías Carranza, "Situación del Delito y de la Seguridad de los Habitantes en los países de América Latina", en Elías Carranza (coord.), *Delito y seguridad de los habitantes*, México, Siglo XXI, 1997.

beneficio de la seguridad de los ciudadanos. Sin embargo, estos reclamos carecen de razón, por muchos motivos.

En primer lugar, es falso que en nuestro país sea insuficiente el número de policías y que sea necesario incrementar su número. Si comparamos el caso del Distrito Federal con el de otras ciudades, encontramos datos muy elocuentes. En el año de 1994, se tenían las siguientes cantidades de policías por cada diez mil habitantes:¹¹

Cuadro 3	
Londres:	25
Washington:	37
Río de Janeiro:	40
Madrid:	44
Roma:	53
París:	56
Distrito Federal:	65

Como puede apreciarse, el número de policías por habitantes en la capital del país es comparativamente mayor que en otras ciudades, lo que evidencia que este es relativamente alto, y no insuficiente como se quiere hacer creer.

Esta afirmación puede apuntarse más comparando el índice de delitos denunciados en nuestras ciudades, que es mucho menor que en las de otros países, con el número de policías, que es mucho mayor. En el Distrito Federal, en el año de 1994, había 334 policías por cada mil delitos denunciados, en tanto que en el resto de las ciudades consideradas en el Cuadro 3 había, en promedio, solamente 51 policías por cada mil delitos, es decir, seis veces menos policías que en la capital de nuestro país.¹²

Las cifras oficiales respecto de la supuesta eficacia de los policías para capturar presuntos delincuentes son más radicales, pues así como en la capital de nuestro país hay, comparativamente con otras ciudades, muchos policías para pocos delitos denunciados, hay demasiados policías para muy pocos detenidos.

En el año de 1994 se contaba con las siguientes cantidades de policías por cada cien detenidos,¹³ (véase Cuadro 4).

Cuadro 4	
Washington:	14
París:	15
Londres:	18
Roma:	21
Nueva York:	22
Río de Janeiro:	30
Sao Paulo:	31
Madrid:	35
Distrito Federal:	1 mil 295

¹¹ Información de Interpol tomada de Ruiz Harrel, *op. cit.*

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

Esto quiere decir que, durante el año en cuestión, se requirió de más de mil 200 policías por cada cien procesados por el sistema de justicia, en tanto que en otras bastó con veinte o treinta; la desproporción es a todas luces inmensa; lo que parece excesivo y desorbitante no es tanto la criminalidad sino la cantidad de policías.

Las cifras presentadas evidencian que, por lo menos en el Distrito Federal, el número de policías es desmesurado respecto de su proporción con la población y su "grado de eficacia", por lo que se invalida el reclamo de incrementar el número de efectivos de los cuerpos policíacos. Pero no solamente es excesivo elevar el número de policías, es además inútil, pues la experiencia ha mostrado que los cuerpos policíacos no son suficientes para aumentar la seguridad de los ciudadanos.

No es verdad, como se quiere hacer creer, que el crimen sea la causa de la inseguridad y la policía el antídoto contra el crimen y la solución a la inseguridad. Si bien es cierto que los cuerpos policíacos pueden intervenir oportunamente para evitar la comisión de algún delito, y su presencia puede disuadir de la comisión de alguna falta, en general no son, ni pueden ser, eficientes para reducir los índices de criminalidad.

La explicación de ello se encuentra, primero, en que alguien que intenta alguna conducta tipificada por los códigos penales, generalmente procura evitar a los policías o consigue sobornarlos. Además, muchos delitos, algunos muy graves como daño y maltrato a menores y mujeres, se cometen en espacios privados como la familia, donde no es posible la intervención de los policías, pues su presencia se restringe a los lugares públicos.¹⁴

Por otro lado, policías tradicionalmente corruptas como la mexicana, no combaten sino que fomentan la delincuencia. Recientes noticias en los medios de comunicación han evidenciado la complicidad de policías con los delincuentes, o la participación directa de ellos en la comisión de ilícitos, incluso con la anuencia de los gobiernos. Algunos de los casos más sonados son, entre muchos otros, las matanzas de "Aguas Blancas" y de Acteal, la responsabilidad de la policía del estado de Morelos en múltiples secuestros, y la desaparición y muerte de los jóvenes de la Colonia "Buenos Aires" en el DF a manos de la policía capitalina.

La pena como disuasión

Uno de los rasgos característicos de las políticas en materia de prevención del delito que estoy aludiendo es la tendencia creciente a aumentar la severidad de las sanciones penales, especialmente de las penas privativas de libertad. Esta tendencia tiene su origen en la confianza generalizada en que los sistemas penales pueden intervenir en la vida social para evitar o resolver ciertos proble-

¹⁴ Para mayor profundidad en este tema, consultar el trabajo de Elías Carranza, *op. cit.*

mas. Más concretamente, se funda en la idea del poder disuasivo de la pena, es decir, en la falsa creencia en que las sanciones penales pueden disminuir la incidencia de conductas calificadas como ilegítimas, e incrementar los "niveles de seguridad", mediante la disuasión de los eventuales infractores. Como estrategia de política criminal, esta idea se conoce como "prevención general negativa", porque se presume orientada a la población general y se supone que tiene efectos negativos sobre la posibilidad de cometer algún ilícito.

Como consecuencia podemos observar una cada vez mayor cantidad de reformas a la Constitución y a las leyes sustantivas y adjetivas, además de una creciente cantidad de normas jurídicas especiales en materia penal orientadas a incrementar la severidad de las penas, tanto el sentido de alargar los tiempos de la condena, como de reducir las posibilidades de obtener los beneficios de reducción de la pena o "beneficios de libertad".¹⁵

Otro rasgo de esta tendencia en esa materia y que complementa al anterior, es el de crear nuevos tipos penales, de tal manera que cada vez hay más conductas que son objeto de tratamiento penal, aunque no provoquen un daño real a nadie y, consecuentemente, se generan más "clientes" del sistema de justicia penal, reclutados entre los grupos de individuos que, si bien no hicieron un mal real a nadie, sí son "mal vistos" por algunos sectores de la sociedad.

Este es un tema muy interesante y que no puedo abordar con profundidad en este trabajo, pero baste señalar que, si desde la perspectiva tradicional, el Derecho Penal se legitima porque supuestamente protege ciertos bienes jurídicos tutelados por el Estado, nuestra legislación penal actual está creando delitos sin bien jurídico que proteger, a no ser entidades abstractas y arbitrarias como la "moralidad" o el "bien común". En este caso están la penalización del consumo de drogas, la prostitución y el homosexualismo, que no dañan a nadie pero que sí afectan la conciencia moral de grupos de opinión importantes.

Sin embargo, tal tendencia en los sistemas penales no obedece a una planeación razonable apoyada en el conocimiento cierto de las condiciones y características de la "criminalidad" y de las posibilidades reales de los sistemas punitivos, sino que obedece a las demandas e intereses de los grupos que dominan en el escenario político. Prueba de ello es el énfasis puesto, dentro de las políticas de seguridad pública en ciertos delitos patrimoniales, como asalto a bancos y secuestro, que solamente afectan a un pequeño sector de la población, sector que ha sido especialmente privilegiado por el actual gobierno. Por ejemplo, hasta no hace mucho tiempo, la vigilancia en los bancos era provista por los



FOTO: RAÚL RAMÍREZ MARTÍNEZ.

cuerpos de seguridad del Estado, sin contribución de los propietarios de los bancos.

Otro sector de la población con una participación relevante en esta tendencia es el compuesto por los medios de difusión, que han divulgado y confirmado en el sentido común de la población, la necesidad de penas severas para combatir la inseguridad pública.

Lo que resulta de todo ello, y contrariamente a lo que se afirma, no es una política penal orientada a la seguridad y bienestar de los ciudadanos, sino una ampliación de las potestades punitivas del Estado a través de la legalización y legitimación de sistemas penales de excepción, que consagran la capacidad represiva de las fuerzas del orden en perjuicio de los ciudadanos. En palabras de Zaffaroni:¹⁶

El resultado del movimiento de organismos políticos que, no sabiendo cómo responder a la opinión pública, producen leyes penales desordenadas para proyectar la impresión de eficacia en la solución de los grandes problemas sociales y de un aparato punitivo que se dinamiza en función de intereses sectoriales, no es otro que una planificación punitiva amplificada e irrealizable.

¹⁵ Como se sabe, estos beneficios son: 1. Remisión parcial de la pena, 2. Libertad preparatoria, y 3. Tratamiento preliberacional. Consisten en la condonación de parte de la pena o en el otorgamiento de alguna forma de libertad antes de concluir el plazo fijado en la sentencia.

¹⁶ Zaffaroni, *op. cit.*

que va aumentando el poder selectivo y de vigilancia, (arbitrio que pasa a ser arbitrariedad) de los organismos policiales.

Lo más grave de esta tendencia a la sobrepenalización es que no surte los efectos que se supone, pues la elevación de las 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 de ser sancionado, y viceversa. Puede mostrarse empíricamente en casos concretos que la imposición de sanciones severas o la elevación de las penalidades no disminuyen las estadísticas sobre la criminalidad. Elías Carranza dice, en este sentido:

Podimos verificar un caso paradigmático de esto en Costa Rica, país en el que en mayo de 1994 se duplicó de 25 a 50 años el máximo de la pena imponible y se elevaron específicamente las penas de los delitos de homicidio y de varios delitos sexuales argumentando su aumento, a pesar de que se mantenían estables desde 1980. Lo trágico de la solución legislativa al falso problema fue que al año siguiente al aumento legal de las penas sí subió la tasa de los homicidios (medio punto), continuó igual de alta durante los tres años sucesivos (1994-1996), y registró su nivel más alto en los últimos quince años.¹⁷

Otro caso semejante es el que plantean Nuttall y Baxter, de una sentencia especialmente severa contra un acusado de asalto, que se da a conocer profusamente a través de los medios de comunicación, por lo que se esperaba algún efecto disuasor. Sin embargo, los autores concluyen que:

En ninguna de las áreas policiales estudiadas, la sentencia tuvo el impacto que se preveía sobre el número de robos denunciados. En Birminham, donde se cometió el delito y se dictó la sentencia, el patrón en el índice de delitos continuó sin interrupción; el número de éstos ya había empezado a subir y alcanzó el pico más alto unas pocas semanas después del juicio.¹⁸

La impunidad y las garantías procesales

Otro de los argumentos que se esgrimen, en diversos foros, para apoyar la imposición de la política de "tolerancia cero" es la presunta "impunidad de los delincuentes". Según se dice, los "criminales" no reciben el "justo castigo" a que se hacen acreedores por haber cometido una falta, es decir, la mayoría de los "delincuentes" no son detenidos, juzgados y castigados por el sistema penal.

¹⁷ Elías Carranza, *op. cit.*, 1997.

¹⁸ P. Nuttall, Robert J. Baxter, "Sentencias severas ¿no disuaden el delito?" en, Elías Carranza (coord.), *op. cit.*, 1997.

Septiembre-diciembre 1997

año 12 número 35

ISSN 0187-0173

sociológica

MODERNIDAD Y NUEVAS
TECNOLOGÍAS



División de Ciencias Sociales y Humanidades
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

INSTITUTO
MEXICANO
DE INVESTIGACIONES
LINGÜÍSTICAS Y LINGÜÍSTICAS

Y ello se debe, advierten, a que las autoridades encargadas de la procuración y la administración de justicia tienen "las manos atadas" por la legislación que, supuestamente, protege a quienes han delinquido.

Desde esta óptica, "el problema de la impunidad" es efecto de las limitaciones que impone la Ley a la actuación de los funcionarios, en consecuencia se demanda restringir las garantías del debido proceso penal y aumentar las facultades y términos de las autoridades.

Estas demandas han sido expuestas por algunos sectores de la población, especialmente por representantes de organismos de la iniciativa privada que, de este modo, pretenden mejorar la seguridad de sus personas y sus empresas. Precisamente muchas de estas demandas están contenidas en la iniciativa de decreto de reformas constitucionales y otras leyes en materia penal que el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión en diciembre de 1997.

El problema ahora es que la reducción de las garantías procesales no podrán abatir los supuestos "índices de impunidad" porque, el hecho de que no se imponga una sanción a un presunto delincuente no es consecuencia de

la observancia de las garantías procesales, simplemente porque éstas no siempre se respetan, y porque la falta de sanción obedece en realidad a muchas otras causas. Si un presunto delincuente no es juzgado y sentenciado, si no se cumplimenta una orden de aprehensión, si se dilata un proceso penal, o si no se elementa adecuadamente la averiguación previa, ello ocurre más frecuentemente por incapacidad o corrupción de las autoridades, que por falta de tiempo o de facultades.

Pero aunque las reformas penales antes mencionadas todavía no hayan sido aprobadas, desde hace tiempo que se vive en México una especie de "estado de sitio" caracterizado por la violación de las garantías individuales con el pretexto de la seguridad pública. Por ejemplo, de las violaciones más recurrentes a las garantías del debido proceso y al principio de presunción de inocencia están los retenes policiacos y las redadas, que consisten básicamente en detener a todos los ciudadanos para verificar que no porten armas, drogas u objetos robados; para revisar que su auto no es robado; o para comprobar que no hay orden de aprehensión en su contra. Se detiene a los ciudadanos para indagar si no han cometido un delito, es decir, todos se vuelven "sospechosos".

Los derechos humanos y la seguridad pública

Si algo resulta frecuente escuchar respecto de la relación de los derechos humanos y la seguridad pública, es la recurrente denuncia, por parte de las autoridades de los sistemas penales, de que la defensa de esos derechos es incompatible con la seguridad pública, y especialmente de que los organismos encargados de la defensa de los derechos fundamentales "defienden delincuentes", queriendo decir con ello que esas organizaciones se ponen del lado de quienes ofenden a la sociedad y en contra de los que son ofendidos.

Esta crítica a los organismos de defensa de los derechos humanos como contrarios a la libertad de acción de las fuerzas públicas nace del hecho real de que las Comisiones de Derechos Humanos han promovido el enjuiciamiento y sanción de funcionarios públicos responsables de la procuración y administración de justicia, y de la prevención del delito.

Sin embargo, es importante hacer notar que las Comisiones de Derechos Humanos solamente proceden¹⁹ en contra de un funcionario cuando hay queja fundada por parte de presuntas víctimas de abuso, o cuando es pública y notoria una violación a derechos humanos. Por su parte, las recomendaciones se emiten después de que las Comisiones escuchan al quejoso, solicitan información a la autoridad presuntamente violatoria de derechos, y una

vez que se tiene convicción suficientemente fundada de que la autoridad demandada es responsable.

Además, las Comisiones nunca proceden penal o administrativamente en contra de los funcionarios; la actual legislación restringe sus funciones a la recepción de quejas, la investigación y la denuncia pública, y en algunos casos a la mediación para la resolución de un conflicto. Es evidente que las Comisiones no cumplen nunca funciones de procuración o administración de justicia.

Ahora bien, la labor de las Comisiones siempre tiene que estar apegada a Derecho. Esto significa que el Ombudsman solamente puede denunciar casos concretos y reales de conductas de funcionarios públicos violatorias de derechos humanos; es decir, siempre que se trate de conductas que violenten el legítimo derecho de alguien (un derecho garantizado por la Ley), o bien que consista en una conducta tipificada como falta en el marco normativo vigente y aplicable a los funcionarios públicos.

Como puede verse, el ámbito de competencia del Ombudsman está muy definido y restringido por la Ley, pues solamente pueden denunciar conductas de funcionarios contrarias al Derecho. De esto se sigue que, si la labor de las Comisiones de Derechos Humanos consiste en denunciar conductas de funcionarios violatorias de la Ley, su función principal será velar porque las autoridades cumplan incondicionalmente con el marco normativo. A pesar de que muchos funcionarios se quejan de que no pueden cumplir con sus responsabilidades, por ejemplo en contra de la delincuencia, puesto que las Comisiones les impiden cumplir libremente con su trabajo, nunca nadie ha podido demostrar que tal acusación sea cierta siquiera en un caso. Lo que ocurre en realidad es que el Ombudsman exige a los funcionarios atenerse a sus responsabilidades de acuerdo a como lo señala el Derecho, lo cual no siempre es aceptado por quienes acostumbran trabajar al margen de la ley.²⁰

Tal parece que, en la opinión de las autoridades y de la gente común, y justamente en el marco de la estrategia de "tolerancia cero" que se abordó antes, los presuntos

¹⁹ Muy ilustrativo resulta al respecto el cuarto informe del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal rendido por el Dr. Luis de la Barraza, quien demostró que dicha Comisión no presiona a los funcionarios que castigan delincuentes sino a los que violan la Ley. En ese informe se advierte, precisamente, que la propia Comisión ha intervenido muchas veces en casos de dilación de justicia, es decir, en casos en que los funcionarios no han procedido conforme a Derecho en contra de presuntos responsables de delitos. Según de la Barraza, dicha Comisión ayudó a "4 mil 640 víctimas del delito al atender a sus quejas por dilación o vicios en la integración de las averiguaciones previas". Para mayor abundancia, sobre el tema se advierte en el informe:

"Mezquinos rumores han querido presentar al Ombudsman como una especie de Robespierre de los servidores públicos. Nada más falso. La Comisión es útil a éstos ya que coadyuva a que el servicio público se ejerza eficientemente y conforme a derecho, pues tal es la finalidad que debe perseguir todo gobierno. De los que somos enemigos, eso sí, es del abuso de poder, de la negligencia y de la corrupción, y eso ha molestado a los abusivos, a los negligentes y a los corruptos". véase Perfil de la Jornada, 19 de septiembre de 1997, México, p. m.

²⁰ Como ya se sabe, el medio más frecuente de que se valen las Comisiones de Derechos Humanos es la publicación de Recomendaciones a las autoridades, pero también hay otros recursos tales como la amable composición y las medidas precautorias.

delincuentes²¹ no pueden gozar de las garantías consagradas por nuestra Carta Magna, por lo que las autoridades estarían legitimadas para maniobrar libremente y a su arbitrio para combatir, tan violentamente como sea necesario, a la delincuencia. Desde este punto de vista se legitima la acción de los funcionarios en contra de todo lo que parezca amenazar a la seguridad pública, y todo obstáculo al libre arbitrio de las autoridades es considerado como ponerse del lado de los delincuentes y en contra de la sociedad. De este modo, la pueril queja de que las Comisiones "defienden criminales" carece de fundamento, pues lo único que hacen estos organismos es exigir que se cumpla la ley, imperativo que debe cumplirse incluso respecto de quienes son presuntos delincuentes o simples sospechosos.

Valoración de las políticas y estrategias en materia de seguridad pública

Los medios de difusión acaparan la atención de la población mediante la proyección de espacios que se ocupan de detallar diversas formas de violencia, sin hacer de ellas un análisis siquiera serio de sus características, causas y consecuencias. Como consecuencia, los ciudadanos viven a la violencia, y particularmente a la "violencia criminal", como un monstruo amenazante de su integridad, frente al cual todas las estrategias razonables son insuficientes, y contra el cual todas las medidas, incluso las ilegales, se vuelven legítimas. La sensación que queda entonces en la ciudadanía es de pánico ante cualquier forma de alteración del orden, lo que genera lo que se ha dado en llamar "alarma social", entendida como ese estado de terror, generalmente irracional, de los individuos respecto de su percepción de la seguridad pública.

En este contexto, todas las medidas represivas de las fuerzas del orden en contra de presuntos delincuentes, resulta tranquilizante para los individuos; obviamente que cuanto más espectaculares son las acciones represivas, resultan más reconfortantes. Sin embargo, la tranquilidad que generan las medidas represivas, nada tiene que ver con la eficacia de tales medida para detener las conductas lesivas contra los ciudadanos y propiciar la seguridad de sus persona y sus bienes. Consideremos algunos datos sobre la eficacia de las policías en la ciudad de México, después de que tomó el mando el militar General Enrique Salgado Cordero y de que se incluyó personal militar en todos los niveles de mando en la Secretaría de Seguridad Pública. Si bien es posible, según se ha dicho, que el personal de esa Secretaría, junto con las Procuradurías, pudo detener a presuntos delincuentes, algunas de las acciones

no son tan exitosas como se hace ver. Por ejemplo, el 5 de agosto de 1997 se realizó un operativo policiaco en las colonias "Buenos Aires" y "Doctores" que no consiguió detener a los sujetos contra quienes se había dictado orden de aprehensión y solo se detuvo a transeúntes y automovilistas que pasaban por la zona. De acuerdo con el periódico *Reforma*:

Lo que fue planeado como el cuarto operativo en menos de una semana en la zona, terminó en una simple razzia contra automovilistas y transeúntes, pues las personas implicadas con alguna orden de aprehensión huyeron prácticamente del lugar.

La movilización de ayer, que incluyó a 300 elementos de la Secretaría de Seguridad Pública, 120 de la Policía Judicial y Ministerios Públicos, tenía como objetivo inicial el cumplimiento de dos órdenes de cateo girados por los jueces 59 y 61 de Fuero Común.

Sin embargo, luego de inspeccionar las vecindades de las calles Doctor Márquez 42 y Doctor Andrade 197, solamente se encontraron abandonados algunos objetos, presuntamente robados.

Nuevamente las calles de esas colonias se vieron copadas de vehículos policiacos, afectadas en su vialidad por cortes a la circulación y el sobrevuelo de dos helicópteros de la policía, uno de ellos a menos de 20 metros de altura. Luego de las revisiones infructuosas se instrumentó un recorrido por la lateral del Viaducto, el Eje Central, Doctor Vértiz, Eje 3 Sur y otras calles, donde los uniformados sorprendieron a peatones y automovilistas con apariencia sospechosa.²²

Consecuentemente, debido a esa forma de reclutar "presuntos delincuentes", solamente de una muy pequeña cantidad de detenidos se puede tener elementos para procesarlos, independientemente de que los detenidos sean o no responsables de algún delito. Así, por ejemplo, en cuatro operativos realizados por las policías judicial y preventiva, también en las colonias "Doctores" y "Buenos Aires", se detuvo a 700 personas, de las cuales solamente 12 fueron consignadas a los reclusorios.²³

Estos datos tienen varias implicaciones. En primer lugar evidencia una incompetencia de las autoridades, ya bien para identificar y detener a quienes realmente violan las leyes penales, o bien para obtener los suficientes y adecuados elementos de prueba para consignar a los presuntos delincuentes.

En todo caso, las cifras mencionadas suponen que fueron detenidas, es decir privadas de su libertad y vícti-

²² *Reforma*, 6 de agosto de 1997, p. 1A.

²³ *La Jornada*, 6 de agosto de 1997, p. 48. Evidentemente que de las personas restantes, muchas fueron puestas en libertad bajo fianza y otras fueron liberadas sancionadas por faltas administrativas, lo que implica que no se les encontró presuntamente responsables de delitos graves.

²¹ Esta restricción de las garantías individuales en el sentido común, se extiende a todos los clientes posibles del sistema penal, desde los sospechosos de delito, hasta los presuntos delincuentes y los reos.



FOTO: ANTONIO OROPEZA

mas de molestia, setecientas personas, y a cambio solamente se pudo consignar a doce, las cuales quedaron sometidas a proceso, a reserva de lo que determine la autoridad judicial. La proporción de 12-700 en estos casos habla de una eficiencia de las policías del 1.7 por ciento.

Otra consecuencia de ello es la reacción de los ciudadanos, los cuales se saben víctimas de la acción arbitraria de la policía, además de que si los operativos funcionan realmente para detener a cualquier "sospechoso", se quedan impunes y libres las personas que realmente han cometido delitos. El diario *La Jornada* describe en los siguientes términos una redada realizada por la Secretaría de Seguridad Pública el 21 de agosto en la colonia "Morelos" de la ciudad de México:

A apoyados por tres helicópteros y decenas de patrullas, camiones y motocicletas, los uniformados empezaron a detener a todo aquel que parecía sospechoso. La movilización causó indignación entre los vecinos porque, según ellos los verdaderos delincuentes se enteraron de la acción desde el miércoles y se fueron a trabajar a la colonia Buenos Aires.

El operativo fue espectacular. Las aeronaves descendieron hasta casi tocar los techos, los granaderos corrieron con los rifles en alto y los Jaguares se pasearon a toda velocidad por la avenida Congreso de la Unión... Pero no entraron a las calles donde se vende droga, como Panaderos, o en aquellas donde según²⁴ denuncias existen bodegas de mercancía robada, como Mineros.

De ser ciertas las quejas de los vecinos, como tal parece, las acciones de las policías no son medidas realmente

efectivas en contra de la delincuencia sino medidas publicitarias para tranquilizar a la ciudadanía y para que las autoridades ganen confianza por parte de la población. En todo caso, las estrategias represivas, dentro del esquema de "tolerancia cero" en contra de la delincuencia, no han sido efectivas y por lo tanto no se justifican. Más aún, no solamente son inútiles tales estrategias, sino que propician excesos e impunidad por parte de los cuerpos policiacos, por lo que se vuelven motivo de inseguridad para todos los ciudadanos. Esto se pone en evidencia con la violencia e impunidad que acompañan a las redadas de las policías.

Caso especialmente grave resulta el de la detención ilegal y posterior ejecución extrajudicial de los seis jóvenes en la colonia "Buenos Aires" de la ciudad de

México, acontecidas días después de los operativos narrados antes, y en el contexto de legitimidad de la arbitrariedad de los cuerpos policiacos, y de los militares en funciones de civiles. Este caso pone de manifiesto, con toda crudeza, que la impunidad y los excesos policiacos motivados por la estrategia de "tolerancia cero" en vez de proteger a los ciudadanos los vuelve víctimas de quienes deberían velar por su seguridad.

Legitimidad de las políticas en materia de seguridad pública

Pero las estrategias de "tolerancia cero" no solamente no se justifican por su falta de efectividad, sino especialmente por su falta de legitimidad ética y jurídica. Debemos partir de considerar que en el Estado Democrático de Derecho, los ciudadanos tienen libertad de hacer todo lo que no esté expresamente prohibido por la Ley. Ello implica que si un individuo violenta una norma jurídica, y solamente cuando esto ocurra, deberá ser sancionado de acuerdo como establecen las normas jurídicas; es decir, si una persona viola la ley debe ser sancionado, si no lo hace, la misma ley lo protege.

Pero para ser sancionado, un ciudadano debe ser primero acusado, juzgado y defendido, de acuerdo al Derecho, por lo que nadie puede ser sancionado sin acusación, y juicio previos. Consecuentemente, nadie puede ser detenido por parecer "sospechoso".

Además, la ley establece las competencias de las autoridades responsables de la procuración y la administración de justicia, por lo que los funcionarios públicos solamente están facultados para hacer lo que expresamente les ordena la Ley, y exactamente en los términos que ahí se ordena. En consecuencia, por ejemplo, una autoridad policiaca no está facultada para ordenar o ejecutar

²⁴ *La Jornada*, 22 de agosto de 1997, pp. 68 y 54.

cateos o detenciones *motu proprio*, excepto en los casos previstos en la Ley, pues éstas son competencia de otros funcionarios. Por ello puede afirmarse que la estrategia de "tolerancia cero" es ilegítima, por lo menos, por las siguientes razones:

- a) En primer lugar, puesto que esta estrategia autoriza a los órganos de persecución del delito a molestar a las personas y limitar los derechos y libertades de cualquier ciudadano, con tal de que parezca "sospechoso", violenta los derechos fundamentales consagrados en nuestra Carta Magna y que son prerrogativas de todos los individuos: los presuntos delincuentes solamente pueden ser detenidos bajo ciertas condiciones especiales, que no se cumplen con el simple parecer "sospechoso", pues la sospecha nunca es indicio seguro de nada y el parecerlo es siempre una opinión subjetiva y tendenciosa.
- b) Cuando los actos arbitrarios de las autoridades, justificados por esta estrategia se reiteran, se impone un terrorismo de Estado que pone a los ciudadanos en estado de indefensión y se violenta el principio de seguridad jurídica.
- c) Pero los actos ilegítimos por parte de las autoridades motivados por esta estrategia no violentan solamente los derechos de sus eventuales víctimas directas, sino que afecta los derechos de todos los ciudadanos en la medida de que violenta el Estado de Derecho.
- d) En tanto la estrategia de "tolerancia cero" exige poder ilimitado para los cuerpos represivos a fin de que combatan a los delincuentes, supone un exceso de autoridad por parte de los responsables de ejecutarla, lo que ocasiona actos de arbitrariedad por parte de las policías, como quedó evidenciado con los hechos narrados en el apartado anterior.
- e) Pero además, esta estrategia implica una violación al principio de legalidad, en la medida en que las fuerzas represivas actúan a su arbitrio sin atenerse a los procedimientos establecidos por la ley.
- f) Se viola también el principio de proporcionalidad de la pena, porque se pretende sancionar severamente tanto una infracción leve como una falta grave.
- g) Puesto que la estrategia de "tolerancia cero" supone considerar como "sospechosos" a todos los ciudadanos, violenta también el principio de presunción de inocencia.

Conclusiones

Luis González²⁵ advierte que la definición de la "agenda pública" en el futuro inmediato requerirá de la participa-

ción de todos los sectores de la sociedad, no sólo del Estado, y habrá de incluir las demandas de todos los movimientos sociales. Pero para ello se requiere del consenso que resulte de la aportación de todos los interesados. Este consenso –sigue diciendo Luis González– habrá de construirse con discursos políticos que deberán cumplir tres condiciones indispensables:

1. Que se garantice un "referente mínimo de racionalidad" que imponga límites a las potestades del Estado frente a la sociedad civil, en el marco de un orden jurídico.
2. Que su contenido "sea viable en las condiciones materiales en que pretende ser aplicado".²⁶
3. Que no se oriente al beneficio de un grupo sino al servicio de todos los sectores sociales, al "interés común".

De igual manera, la seguridad de los ciudadanos no puede quedar exclusivamente en manos del Estado, pues en tanto asunto prioritario de la "agenda pública", sólo podrá alcanzarse gracias a la participación de todos los sectores de la sociedad y mediante la construcción de consensos sociales sobre las medidas preventivas viables y legítimas. Sin embargo, no todas las estrategias encaminadas a conseguir esa seguridad pueden ponderarse de igual modo, pues no todas son igualmente legítimas, viables y orientadas al interés común.

Si aplicamos los criterios citados antes en la valoración de las políticas de "tolerancia cero" como medida para alcanzar la seguridad de los ciudadanos, nos encontramos con que no protegen a la sociedad civil sino que la entregan al arbitrio de las autoridades, que no mejoran la anhelada seguridad, sino que provocan más violencia, por lo que no son viables, y no se orientan al beneficio de la sociedad en su conjunto, sino que solamente operan en el sentido de apoyar intereses particulares y de justificar la violencia del Estado.

Lamentablemente la opinión pública está permeada por el sentido común impuesto por los discursos oficiales y los medios de difusión, según el cual la mejor alternativa para conservar el orden es la suspensión de las garantías y las medidas represivas; la tolerancia cero, pues.

Desafortunadamente también, el debate racional y la participación responsable de la sociedad civil en materia de seguridad ciudadana están todavía muy lejos, mientras que el Estado de bienestar ha sido tomado por el Estado gendarme. Queda ahora solamente propiciar el debate y la participación social abierta e incluyente, que la sociedad civil no sea más el *objeto* de las políticas estatales de seguridad pública y que se convierta, cuanto antes mejor, en el *sujeto* de su propio bienestar y seguridad.

²⁵ Luis González Placencia, "El desafío ético de la política", en *Nezoi*, núm. 243, marzo de 1998.

²⁶ *Ibid.*

En torno a la consistencia formal del discurso institucional sobre seguridad pública

Julio Cesar Kala *

El reclamo social más reiterado en los últimos años: ¡Seguridad Pública!, representa probablemente la responsabilidad gubernamental por antonomasia; sin embargo, los esfuerzos institucionales por crear las condiciones que la propicien no han tenido el éxito deseado, debido, probablemente, a las fracturas teóricas del discurso formal gubernamental, que obstaculizan las posibilidades de enfrentar con éxito, cualquier intento serio por abordar este problema.

La seguridad pública, como problema social, es esencialmente complejo y sólo en apariencia puede describirse como un conflicto entre instituciones policiales y delincuencia,¹ por ello, el diseño de estrategias de políticas públicas dirigidas a intervenir en las situaciones problemáticas inherentes a la seguridad pública, ha de representar la operacionalización de los productos de la investigación social, si la intención es enfrentar el problema racionalmente —con posibilidades de éxito—.

Acercamiento inicial

Una primera aproximación al problema es posible distinguirla en el pensamiento de Lopez-Rey (1978),² respecto a la política criminal, en este sentido, es conveniente

definir las estrategias políticas de seguridad pública “en términos de un análisis operacional continuo del que no se puede esperar una reducción espectacular de la criminalidad³ pero sí una reducción razonable respecto a un buen número de delitos”. Asimismo, comenta el autor “nadie puede causalmente asegurar que la desaparición o introducción de una determinada sanción penal tendrá por sí sola el efecto de prevenir o reducir ciertos delitos.⁴ El problema es mucho más complejo”.⁵

¹ Como lo manifestó el Sr. De Bernardi al inicio de su gestión como Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, lo que demuestra su ingenuidad y capacidad para atornar el problema de seguridad pública.

² Efecto decreto: suponer que los problemas sociales se resuelven a través de la función legislativa. Posiblemente este efecto represente una de las inconsonancias más trascendentes del discurso oficial. Véase H. Kelsen, *¿Qué es la teoría pura del Derecho?* 1953, traducción de Ernesto Garzón Valdéz, México, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política quinta edición para distribuciones Fontamara 1997.

³ Ya que el delito evidentemente es parte del fenómeno sociopolítico de la criminalidad. Por lo que la planificación ha de conceptualizarse como el conjunto de esfuerzos deliberadamente emprendidos por el gobierno, por lo común con la participación de otras entidades, para coordinar lo más racionalmente posible las diversas políticas nacionales a fin de lograr de la forma más completa y rápida los fines deseables para el futuro, a su vez afectados por el proceso de transformación que consecuentemente tiene lugar. Lopez-Rey, *op. cit.*, 1978.

* Doctor en Ciencias Penales, Profesor de la Maestría en Política Criminal de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales, Acatlán.

¹ La candidez de quienes esgrimen discursos en este sentido, refleja:

- la ingenuidad aparente de posturas totalitarias dirigidas a proteger el Derecho de Estado, en contraposición al Estado de Derecho, o
- ineptitud.

² A. M. Lopez-Rey y Arriaga, *Criminología*, en *Criminalidad y Planificación de la Política Criminal*, España, Biblioteca Jurídica Aguilar, tomo II, 1978.

Desde esta perspectiva, el complejo: seguridad pública, requiere ser analizado desde una perspectiva integral, y no como tradicionalmente sucede, exclusivamente a la luz de la dogmática penal. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos tendientes a construir escenarios que favorezcan la intervención institucional de manera integral en las diversas facetas de la seguridad pública, no se ha logrado la meta. El discurso oficial, sustento de la operación institucional, presenta inconsistencias⁶ –en la esfera formal–, que obstaculizan el cumplimiento de los objetivos –inherentes– manifiestos a la seguridad pública.

Un segmento del discurso: particularización de seguridad pública

En el *Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 1995-2000*, se reconoce que:

para atender la demanda ciudadana de seguridad pública, es indispensable enfrentar el problema social de manera integral.⁷

Sin embargo, la vaguedad –[en un programa de seguridad pública]– de tal aseveración, impide identificar las estrategias de integración que vinculan a este programa, con la política nacional, y sólo permite suponer un intento de integración discursiva en la definición del fenómeno. Asimismo, describir la “*seguridad pública como función del estado mexicano,.....*”⁸ no puede considerarse más que como una precisión de perogrullo; en cuanto al apartado teleológico de la definición, asentar que:

tiene por finalidad salvaguardar la integridad, los derechos de las personas y preservar sus libertades, el orden y la paz públicos.⁹

Sin delinear siquiera la orientación de la definición,¹⁰ amen de centrar de nueva cuenta el discurso –probablemente también la acción institucional– en la esfera del Derecho, impiden detectar la operacionalización de las estrategias que estos fines requieran. Finalmente, definir que:

la seguridad pública es un derecho colectivo y debe verse como factor para lograr el bienestar de la ciudadanía.

⁶ Salvo algunas honrosas excepciones, generalmente se culmina con resultados semejantes a los obtenidos en el desarrollo de ejercicios de transductividad.

⁷ *Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 1995-2000*, en *Diario Oficial de la Federación*, 28 de noviembre de 1995, p. 27

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ En sentido restringido la seguridad pública se relaciona con la participación de la policía administrativa y la procuración de justicia, en la orientación amplia, involucra tanto la procuración como la administración de justicia. Véase *Seguridad Pública en México. Problemas, perspectivas y propuestas* de González, López-Potillo y Yañez, México, UNAM, 1994.

hay que partir de una concepción más amplia de la seguridad pública, que la considere como producto de mejores condiciones de vida para la población.¹¹

Representa un intento frustrado por incursionar en el problema de la seguridad pública desde una perspectiva discursiva circular.

En general, al respecto, es posible destacar lo siguiente:

...la amplitud desbordada de la definición puede ocasionar confusiones mayores a las ya existentes, por ejemplo considerar el problema como la lucha entre policías y ladrones, lo que en el terreno de las políticas públicas puede acarrear enormes dificultades para la democrática convivencia social.¹²

En torno a la definición, mejor hubiera sido explayarse en la delimitación de la seguridad pública, que permitiera identificar los nuevos escenarios para concretar líneas de acción y no, como suele suceder, perderse en el mar de la letra. Por ejemplo, explorar el problema desde la perspectiva restringida, en la que se aborda el problema a partir de la intervención de la policía de seguridad pública –preventiva– y la procuración de justicia, o desde la orientación amplia, que integra además a la procuración de justicia, que define a la seguridad pública como:

¹¹ *Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal 1995-2000*.

¹² Particularmente respecto al Estado de Derecho resulta sorprendente la innecesaria repetitividad con que aparece el tópico en el discurso institucional, debido probablemente, a que en la operación institucional, se encuentra ausente. El Estado de Derecho supone la organización social regulada jurídicamente, en la que se establecen límites para proteger al ciudadano y a la población de las arbitrariedades del poder público. Entre los elementos que permiten describir al Estado de Derecho se encuentran:

a) Leyes productos de la voluntad mayoritaria,
b) poder sujeto a límites y para su ejercicio dividido en poder: Ejecutivo, Legislativo y Judicial,
c) que la administración actúe según reglas precisas que puedan ser controladas, y
d) que estén garantizadas constitucionalmente las libertades públicas y los derechos del hombre. en *La Protección de los Derechos Humanos*, México, Procuraduría General de La República, 1997.

El respeto a la legalidad obliga al aparato burocrático nacional a la observancia de la norma en su acción pública y vela por la seguridad jurídica “Seguridad para no ser interferida en el goce de los demás derechos, sino mediante procedimientos fijados en la ley y ante tribunales legalmente constituidos en los que se respeten los derechos: a ser oídos en defensa, a ser juzgados mediante leyes generales a no ser enjuiciados con arreglo a leyes retroactivas, a no ser sancionados con penas desproporcionadas a no ser torturado, a no ser objeto de tratos crueles inhumanos o degradantes”. En esta misma dinámica se encuentran los derechos humanos. Delimitar en la definición de seguridad pública estos elementos, resulta por demás paradójico pues, ello supondría del deseo de convertir al Estado Mexicano en un Estado Democrático de *facto*, en el que la concepción de delincuencia a se abre en todo su esplendor, incluyendo, cuando así sea, también las conductas delictivas cometidas por los servidores públicos (ojalá etimológicamente), sin distinción de rango y en su gestión), por lo que la Secretaría de la Contraloría y desarrollo administrativo tendría una participación más importante que la que hasta la fecha ha representado en los problemas de seguridad pública.

*el conjunto de políticas y acciones coherente y articuladas que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y las faltas contra el orden público mediante el control penal y de policía administrativa.*¹³

Explorar el universo discursivo gubernamental de la seguridad pública, se encuentra más allá de las pretensiones de este ensayo, incluso, la exploración referida a la definición restringida de seguridad pública rebasa la meta propuesta. Estas líneas sólo pretenden ser un acercamiento inicial¹⁴ al problema de la consistencia formal del discurso oficial, por ello, se exploran únicamente algunos de sus segmentos, entre ellos:

Procuración de justicia: una referencia a la federación

En el ámbito federal,¹⁵ es necesario subrayar la trascendencia de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 28 de diciembre de 1995. Con estas reformas se modifica la situación jurídica de la Procuraduría General de la República, ya no se encuentra dentro de la administración pública centralizada, el Procurador deja de ser el consejero jurídico del Ejecutivo Federal, creándose una dependencia específica para ello (cfr. último párrafo del apartado A del artículo 102 de la Carta Magna), y se sustrae al procurador de la dependencia del Ejecutivo, situación que permite

*...iniciar un largo y difícil camino para hacer de la Procuraduría una institución autónoma..., pues sólo con una Procuraduría plenamente autónoma se garantiza su corresponsabilidad en los asuntos que la involucren como autoridad constitucional.*¹⁶

No obstante que la problemática representó a decir de algunos,¹⁷ sólo un mero interés comparado, la polémica

centrada en la dualidad jurídica del Procurador General de la República, en tanto titular del ejercicio de la acción penal, y Abogado de la Nación,¹⁸ suscitada en el Congreso Jurídico Mexicano de 1932, entre Luis Cabrera¹⁹ y Emilio Portes Gil,²⁰ constituyó durante más de seis décadas —un periodo muy largo, para ser sólo un mero interés comparado—, un tópico de reflexión académica tendiente a explorar la consistencia²¹ de un sector del discurso jurídico mexicano.

Procuración de justicia: una referencia al Distrito Federal

La trascendencia con que se ha investido a la función de procurar justicia como elemento esencial de la seguridad pública, es fácilmente observable en el discurso institucional, por la cantidad de objetivos que persigue, así, en el Programa de Procuración de Justicia para el Distrito Federal 1995-2000,²² se asienta:

La Procuración de Justicia, que como función de Estado tiene entre sus objetivos:

La investigación de los delitos cometidos; la persecución de los delincuentes ante los tribunales y la imposición de

de funciones—, representa una postura simplista de la añeja problemática entre teoría y práctica, que en la esfera del Derecho constituye simplemente la diferencia entre el actuar legal o ilegal, situación altamente problemática, máxime cuando se involucra la administración pública. Al respecto consúltese A. Kelsen, *Qué es la Teoría*, op. cit., y *Contribuciones a la Teoría pura del derecho*, de la misma colección, así como el primer capítulo de Gianformaggio, op. cit.

¹⁸ Problemática resuelta en parte, con las reformas al artículo 102 de la Constitución Federal, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, el 31 de diciembre de 1994.

¹⁹ Luis Cabrera consideró que el carácter de consultor jurídico del gobierno que posee el Procurador General de la República, es notoriamente incompatible con las funciones del Ministerio Público propiamente dichas, pues al intervenir en materia de amparo no podría desempeñar el doble papel de defensor de la Constitución —véase también al respecto a Letizia Gianformaggio en Estudios sobre Kelsen, primer capítulo Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, distribuciones Fontamara 1994— y asesor del gobierno, en actos que el mismo Poder Ejecutivo hubiera realizado, precisamente bajo el patrocinio y conforme a la posición del citado procurador. Fix Zamudio, en *Procuración de Justicia: Problemas, Retos y Perspectivas*, México, Procuraduría General de la República, 1993 p. 297.

²⁰ Por su parte el procurador Emilio Portes Gil, defendió la tesis de la unidad de la institución de la cual era titular y sostuvo, en esencia que Luis Cabrera pretendía, en gran parte, volver al sistema contenido en el texto inicial de la Constitución de 1857, que colocaba entre los integrantes de la Suprema Corte a un Fiscal y a un Procurador de la República con funciones distintas y que en la práctica no pudieron realizarse, lo que resultaba perfectamente explicable por la consideración de que, si dentro de nuestro sistema constitucional, el Presidente de la República tiene a su cargo y bajo su responsabilidad la realización de intereses públicos, es difícil la creación de un funcionario distinto que sin tener la responsabilidad en la realización de esos intereses tuviera autonomía absoluta para actuar ante los tribunales. Fix Zamudio en *Procuración de Justicia: Problemas, Retos y Perspectivas*, México, Procuraduría General de la República, 1993 p. 297 y ss.

²¹ Evidentemente inconsistente desde la perspectiva de la lógica jurídica.

²² *Diario Oficial de la Federación*, 11 de diciembre de 1995.

¹³ González, López-Portillo y Yañez, *Seguridad Pública en México, Problemas, perspectivas y Propuestas*, México, UNAM, 1994. El texto ofrece el producto de una exhaustiva revisión de la literatura especializada, lo que permite un extenso análisis en torno a la seguridad pública. Particularmente lo referente a la figura de la policía.

¹⁴ Superficial.

¹⁵ En honor a los esfuerzos empeñados en la construcción permanente de un Estado Democrático, al que aspira, y por el que lucha la sociedad mexicana, que si bien son aislados y ocasionalmente fortuitos e inintencionales.

¹⁶ Tonatiah García Castillo, *La Defensa de la Constitución: El artículo 105 y el Juicio constitucional*, México, Ashe, 1997. También V. Juventino Castro, *El Artículo 105 constitucional*, México, Porrúa, 1997. Así como a Letizia Gianformaggio, *Estudios sobre Kelsen*, México, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, Distribuciones Fontamara, 1994. En el mismo sentido, de la independencia del Ministerio Público, se inclina Fix Zamudio, en *Procuración de Justicia: Problemas, Retos y Perspectivas*, México, Procuraduría General de la República, 1993 p. 313.

¹⁷ Por ejemplo para Leonel Godoy Rangel, *La Procuración de Justicia: Problemas, Retos y Perspectivas*, México, Procuraduría General de la República, 1993 p. 24, —a pesar de que en el mismo párrafo, propone la separación

penas correspondientes; la representación de la sociedad y de los grupos vulnerables en asuntos no sólo de orden penal, sino también del orden civil y de lo familiar; la atención a las víctimas u ofendidos por los delitos y la obtención de la indemnización por los daños y perjuicios causados; la realización de estudios en materia de Política Criminal y la aplicación de medidas de prevención del delito. Todo ello con miras a preservar la seguridad Pública dentro de un marco de participación de la comunidad y de un escrupuloso respecto a los derechos humanos y al principio de legalidad.

La responsabilidad del Ministerio Público, en la investigación de delitos, tendiente a la persecución de delincuentes con el propósito de que les imponga una sanción requiere, al amparo de un Estado democrático, comprobar la culpabilidad del autor,²³ por el hecho cometido. Por ello, en la investigación inicial, es necesario examinar detenidamente en referencia al caso concreto: 1) la imputabilidad o capacidad de culpa, 2) conocimiento de la antijuridicidad y 3) exigibilidad de un comportamiento distinto, debido a que:

La ausencia de alguno de ellos impide la integración de la culpabilidad, y sin esta noción fundamental de la teoría del delito no hay fundamento para la imposición de una pena.²⁴

Consecuentemente, el funcionamiento del aparato estatal de la procuraduría, sería a todas luces ocioso.

En este tenor, y al margen de los problemas inherentes a la persecución de los delincuentes, respecto a la imposición de penas, en tanto objetivo de la procuración de justicia, es conveniente resaltar que:

Como principio rector del Derecho Penal contemporáneo se menciona el de responsabilidad por el hecho, que se opone definitivamente a la posibilidad de castigar el modo de ser o el carácter del autor del delito.²⁵

Al decir de Wessels, el reproche de culpabilidad no se pone en tela de juicio tampoco si se trata del llamado

delincuente por convicción que se pone en contra del derecho obligatorio en general y lo infringe a sabiendas, por que cree que sobre la base de sus ideas morales, religiosas o políticas, su conducta está autorizada o incluso justificada.²⁶

Sin embargo, de las inconsistencias internas del discurso formal del Estado Mexicano—sólo con pretensiones democráticas—entre la directriz teórica del actual código penal para el Distrito Federal²⁷ con el párrafo segundo del artículo 18 constitucional:²⁸

Los gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente.

Por ello también con los avances de la dogmática contemporánea, se desprende que el Estado Mexicano ha descuidado la integridad formal de su discurso, a decir de Kelsen, la realidad específica del derecho en cuanto al problema de su positividad.²⁹

Los problemas de consistencia en el plano formal—consistencia interna—, no son los únicos, también en el mundo fáctico se presentan—consistencia externa—, es decir, problemas relacionados con la coherencia y congruencia entre teoría y práctica.

Por ello es importante remarcar la trascendencia que en la práctica jurídica cotidiana representa el divorcio entre teoría y praxis, puesto que el Estado está sujeto al derecho, lo que:

...significa un orden coactivo sólo relativamente centralizado que prevé ciertas garantías típicas para la juridicidad de los actos de aplicación del derecho y para la libertad individual de los sujetos sometidos al derecho.³⁰

Pues el Derecho ante todo, pretende evitar la venganza privada. Sin embargo, cuando la ineptitud—en el mejor de los casos—se enmascara con argumentos en favor de una pretendida seguridad pública, sustentada en la lucha frontal contra la delincuencia, en los que, el principio de legalidad es más un obstáculo, que una garantía para la convivencia social, se está promoviendo irresponsablemente el rompimiento del Estado de Derecho democrático.

²³ M. Vidauri Arréchiga, *Estudios Jurídico-Penales*, México, Universidad de Guanajuato, 1997, pp. 40 y 41.

²⁴ Debido a que "los órdenes sociales calificados como derecho de acuerdo a la teoría pura del derecho son eminentemente coactivos que intentan provocar una determinada conducta humana y que en el caso de una conducta opuesta, calificada como delito, prescriben una coacción como consecuencia del delito, es decir, como sanción", en H. Kelsen, *¿Qué es la teoría pura del Derecho?*, p. 11 y ss. cuando la conducta no se desprenda de la voluntad humana por:

1) carecer de las suficientes facultades mentales para motivarse racionalmente,
 2) desconocimiento de la prohibición normativa, o
 3) encontrarse en circunstancias fuera del ámbito de exigibilidad, el hecho no puede ser atribuido a título de culpabilidad. Un brillante acercamiento a esta problemática se encuentra, en Vidauri *op. cit.*, p. 39 y ss.

²⁵ Vidauri, *op. cit.*, p. 42.

²⁶ Johannes Wessels, *Derecho Penal*, parte general, traducción de Conrado Finé, Buenos Aires, Depalma, 1980, p. 111, en Vidauri, *op. cit.*, p. 52.

²⁷ En materia del fuero común para el Distrito Federal y para toda la República en materia federal, orientado al Derecho Penal de acto, única posibilidad actual del Derecho Penal en los Estados democráticos.

²⁸ Del que se desprende la famosa *Ley de Normas Mínimas*.

²⁹ Hans Kelsen, *¿Qué es la Teoría... op. cit.*, p. 15.

³⁰ Hans Kelsen, *¿Qué es la Teoría... op. cit.*

co, creando así, las condiciones propicias para el resurgimiento del totalitarismo.

La complejidad tenuemente delineada, requiere un acercamiento más, a la:

Perspectiva empírica en la normatividad de la seguridad pública

Probablemente con el propósito de contrarrestar los impactos de la escasa tradición de registro y análisis en el diseño de políticas públicas en el discurso oficial se ha destacado la relevancia de la perspectiva empírica –fáctica– en el examen de la realidad, debido probablemente a que en la actualidad la Seguridad Pública, como necesidad urbana, agrupa a un sector importante de los reclamos sociales; entre los que destacan los relacionados con la Procuración de Justicia.

En este contexto, la preservación de la Seguridad Pública, requiere del análisis de los factores que le dan vida social e institucional, con el propósito de identificar las limitaciones para corregirlas y fortalecer los aciertos. Para ello el examen minucioso de los factores asociados a la compleja problemática de Seguridad Pública resulta imprescindible, ya que únicamente a partir del análisis de la realidad –en sí misma hipotética– será factible diseñar estrategias políticas acordes a la dinámica que caracteriza a estos problemas. En este sentido la estadística como conjunto de procedimientos analíticos de la investigación empírica, resalta como una estrategia adecuada para incursionar en el análisis de los factores asociados a la problemática de la Seguridad Pública.

La preocupación por resolver los problemas de Seguridad Pública ha generado múltiples acciones, tanto en la esfera ciudadana como en la pública. Al respecto de esta última, cabe mencionar el despliegue de acciones desarrolladas entre ellas, en el ámbito legislativo, con la publicación de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se regula entre otros aspectos relacionados a la Seguridad Pública, las directrices que han de normar el proceso que inicia con el acopio de información y culmina con el diseño de estrategias políticas tendientes a preservar la Seguridad Pública. Para ello, es necesario acercarse un poco a las:

Expectativas del marco jurídico

La normatividad que orienta la operacionalización de la directriz que rige la Estadística de Seguridad Pública, se encuentra plasmada en tres artículos: 38, 39 y 40, de la Ley General referida.

El primero de los artículos referidos, el 38,³¹ está dirigido a la regulación de los instrumentos para el acopio

³¹ Artículo 38. El reglamento señalará los instrumentos de acopio de datos que permitan analizar la incidencia criminológica y, en general la problemática

de datos, los aspectos a examinar, los ámbitos en que se realizarán los ejercicios estadísticos, así como los propósitos de los mismos. Sin embargo, como de costumbre, queda sin delinearse, mucho menos explicitarse, las estrategias tendientes a construir el acervo que permita examinar aproximarse a la realidad de la seguridad pública, debido a que se delega la responsabilidad a un reglamento.

Por su parte, el artículo 39,³² que establece las directrices generales de coordinación interinstitucional respecto a la recepción de la información requerida, presenta el mismo fenómeno que el artículo anterior, sólo que en lugar de remitir a un reglamento, lo hace a una ley: la de Información Estadística y Geografía.

Finalmente, el tercero de ellos, artículo 40,³³ dirigido a la sistematización de la información relativa a la problemática de la Seguridad Pública, únicamente hace referencia a la sistematización.

El contenido de estos tres artículos impide la identificación clara de los objetivos de la estadística de Seguridad Pública del Sistema Nacional de Seguridad Pública, por lo que de nueva cuenta quedará en manos del azar que los operadores del Sistema no instrumenten estrategias que rompan la –supuesta– consistencia –interna– del discurso. En este sentido, únicamente podrían plantearse con la salvedad y vaguedad del caso los siguientes objetivos:

- 1) Sistematizar la información relevante de Servicios de Seguridad Preventiva, Procuración y Administración de Justicia, Sistema Penitenciario Nacional, Tratamiento de menores, y de los factores asociados a la Seguridad Pública.
- 2) Analizar la incidencia delictiva.
- 3) Analizar la problemática y Seguridad Pública en los ámbitos de la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios.
- 4) Planear las estrategias de las Políticas en materia de Seguridad Pública.
- 5) Evaluar y reorientar en su caso, las Políticas de Seguridad Pública.

de seguridad pública en los ámbitos de la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, con el propósito de planear las estrategias de las políticas tendientes a la preservación del orden y la paz públicos. Para este efecto, dispondrá los mecanismos que permitan la evaluación y orientación, en su caso, de las políticas de seguridad pública.

³² "Artículo 39. Las normas generales para la recepción de la información serán establecidas de conformidad con la Ley de Información Estadística y Geografía".

³³ "Artículo 40. La estadística de Seguridad Pública sistematizará los datos y cifras relevantes sobre servicios de seguridad preventiva, procuración y administración de justicia, sistema de prisión preventiva, de ejecución de sentencias y de tratamiento de menores, y los factores asociados a la problemática de Seguridad Pública".

A pesar de que la importancia de la sistematización radica, en la posibilidad de sentar las bases para iniciar la tan necesaria cultura de registro, sin la que es prácticamente imposible iniciar cualquier intento de describir la problemática en la que se encuentra inmersa la Seguridad Pública, los criterios que orientan los modelos analíticos –en caso de existir–, se establecen generalmente a partir del sentido común, la mal entendida prioridad institucional o en la fortaleza de la cultura de café.

Al respecto, es importante destacar que la sistematización –normalización– genera la posibilidad de contar con un marco conceptual homogénea que permitirá examinar la realidad a partir de datos pertenecientes a la misma categoría conceptual, evitando con ello, los problemas implícitos en los intentos por comparar información, que si bien pertenece a la Seguridad Pública la estratificación realizada por la diversas Instituciones involucradas en la generación de información, dificultan enormemente la realización de ejercicios analíticos serios, verbigracia, los intentos por comparar número de delinquentes con números de averiguaciones previas y éstas con número de procesados, etcétera.

De la misma forma, permitirá la construcción de medidas que permitan comparar información valiosa entre entidades con diferencias en la magnitud de los fenómenos observados, por ejemplo el empleo de tasas, que permitan comparar fenómenos en poblaciones con distintos valores con respecto al fenómeno observado.

Respecto al análisis de la Incidencia Delictiva, será posible con la información captada identificar los perfiles delictivos de las entidades, regiones y municipios que integran el territorio nacional, tan finos, como el nivel de estratificación empleado en el registro de información lo permita, asimismo, permitirá la construcción de imágenes más nítidas de la realidad delictiva del país, debido entre otros aspectos detectar los bienes jurídicos afectados por la delincuencia así como la modalidad con que son lesionados.

Pero esto no es factible cuando el discurso presenta fracturas teóricas, evidenciadas por la inconsistencia interna, que aunadas a los problemas de consistencia externa, referidos al absurdo conflicto entre teoría y práctica, impiden el análisis de la problemática de Seguridad Pública que permita observar en su conjunto, la dinámica en la que se desenvuelve este suceso, perdiendo el beneficio que ofrecen datos ricos en información que hasta la fecha no se han valorado debidamente, entre los que se encuentran, por ejemplo, los referidos a las faltas administrativas, personal y condiciones laborales del Poder Judicial, etcétera.

La naturaleza de los objetivos anteriores, permitiría, a reserva de los responsables del Sistema, agrupar las metas de la Estadística de Seguridad Pública, en tres rubros.

1. Sistematización de la información:

- catalogación de fuentes de datos,

- homologación de los procesos de generación de información, y

- presentación de información.

2. Análisis de información:

- construir el modelo analítico que permita explotar al máximo la información disponible.

3. Diseño, evaluación y modificación de las estrategias políticas en seguridad pública.

- Diseñar, operar y evaluar, proyectos de investigación empírica.

El logro de las metas permitirá resolver la problemática ocasionada por la multiplicidad de fuentes de datos y a la variedad de presentaciones con que los ofrecen, al establecer normas en la presentación de datos (información).

Del mismo modo permitirá responder a las necesidades de información inherentes al proceso de toma de decisiones, en Seguridad Pública, cumpliendo los requisitos mínimos de información estadística, cuando el objetivo está referido a las necesidades de investigación en la que es imprescindible conocer –probar– la relación existente entre variables y el posible impacto de éstas o su combinación, en el desempeño del evento en análisis, por lo que los productos esperados del análisis estadístico, están estrechamente vinculados al empleo de pruebas estadísticas, debido de que solo así es posible descubrir la información oculta tras los números. En este sentido la estrategia pudiera ser:

Estrategia

Debido a que al incursionar en el campo de la política de Seguridad Pública el binomio investigación estadística permite evaluar la información desde la perspectiva de los modelos estocásticos –probabilidad–, descubriendo la posible relación entre las variables asociadas a la problemática examinada, apoyando con ello la toma de decisiones –políticas– ante situaciones de incertidumbre, esta perspectiva analítica se presenta como estrategia adecuada para orientar el examen de la información de Seguridad Pública.

En este sentido el criterio que permite valorar la fortaleza de la estrategia política de Seguridad Pública es su impacto –modificación– en el medio.

Sin embargo las estrategias políticas en términos formales son operacionalizaciones de constructos teóricos, por ello es necesario evaluar la consistencia de las plataformas conceptuales que pretender abordar el problema de la seguridad pública, pues de su fortaleza teórica –correspondencia con la realidad– dependerá el éxito en los intentos por construir el escenario social que requiere un Estado con pretensiones democráticas como el mexicano.

Prevención y sistema penal

José Zamora G.*

El sistema penal está estructuralmente montado para que la legalidad procesal no funcione, sino que ejerza su poder con un altísimo grado de arbitrariedad selectiva que, naturalmente, se orienta hacia los sectores vulnerables. Esta selección es producto de un ejercicio de poder que también está en manos de las agencias ejecutivas quienes tienen "espacio legal" para ejercer poder represivo sobre cualquier habitante, actuando cuando lo deciden y contra quienes lo deciden. Se reafirma así aquella selectividad señalada. Los delincuentes siempre son los mismos, extranjeros, pauperados, negros, etcétera. Ellos pueblan las cárceles. ¡A la cárcel llegan los delincuentes fracasados!

Hablar del delito, parece ser un asunto cotidiano; en reuniones informales, sobremesa, en el café, por la calle o entre amigos, siempre hay una historia que contar, y con frecuencia, alguien conocido o allegado, resultó involucrado en la comisión del delito: fue víctima del mismo. Cotidiano es, a su vez, escuchar sobre la ineficacia en la procuración y administración de justicia. Lo anterior es sólo el resultado de la preocupación que aqueja desde siempre al hombre de toda sociedad. El problema del delito es un asunto que ha inquietado a todas las sociedades de la historia, y por consiguiente, a sus muy variadas formas de organización y estructuración del poder. Sin embargo, lejos de lograr su represión, el crimen no cesa, continúa, nos persigue como una sombra y lejos de lograr su represión, a pesar de los innumerables esfuerzos objetivados en un sinnúmero de leyes en todo el mundo, el hombre no se intimida ni disuade y los brotes de violencia continúan con mayor intensidad.

En un principio la persecución penal fue un suceso libre dejado al ímpetu del individuo lesionado o de la sociedad agraviada, donde con legitimación exclusiva, uno o varios, llevaban adelante el castigo. Eran los tiempos de la venganza privada; la víctima era la encargada de hacer justicia.¹ Esto dio paso con el devenir del tiempo,

al surgimiento de leyes que dieran proporción a las venganzas y se evitaran pleitos interminables entre familias y por supuesto entre sus descendencias; una de las principales, la *Ley del Talión*, que limitaba las facultades vengativas de la víctima, "dando proporción a la justicia". El devenir histórico pronto marcó el paso a la creación de medios de composición por los cuales el agravio cometido era resarcido a través del pago de una cantidad específica acordada. Así la persecución penal acabó por constituir un acontecimiento regulado y concentrado; sobre todo con el surgimiento del Estado moderno y de la pena privativa de libertad, cuando la misma constituía en términos económicos un valor preciado para la naciente ideología capitalista.² Se pusieron linderos a la conducta y se fijó, con detalle esmerado, el derrotero de la persecución.³ Surge el Sistema Penal, quien lleva el estandarte de la persecución penal, el principal único medio de Control Social formal estructurado por el Estado moderno, Sistema al que se atribuyen una serie de funciones específicas en la prevención y represión del delito.

Con la pena privativa de libertad, se consagra todo el actuar de la maquinaria penal; es el último eslabón del

* Profesor Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídico-Políticas de la Universidad Autónoma de Tlaxcala.

¹ Lo que seguramente ocasionó venganzas crueles y despiadadas que en mucho superaban a las agresiones recibidas; venganzas familiares y pleitos interminables debieron ser el común denominador.

² Variados son los argumentos vertidos sobre el origen de la pena privativa de la libertad, son la explotación de la mano de obra y el advenimiento del pensamiento humanizador de la justicia penal, los consensualmente aceptados, amén de otros que sin duda debieron influir en su surgimiento. Se recomienda consultar: "Los fines de la pena", de Serafín Ortiz Ortiz, publicado por el Instituto de Capacitación de la PGR en la ciudad de México en 1993.

³ Sergio García Ramírez, *Temas y Problemas de Justicia Penal México*, Seminario de Cultura Mexicana; p.21, 1996.



FOTO: RAÚL RAMÍREZ MARTÍNEZ

procedimiento, cuando la prevención no fue posible y la represión entra al relevo y pone punto final al proceso incriminatorio. Es la ejecución penal; donde paradójicamente comienzan los fines de prevención atribuidos en general al Derecho Penal y concentrados los mismos en la pena por excelencia, la privativa de libertad.

En torno al Sistema Penal se desenvuelve la actividad punitiva estatal, lo que conocemos como control social formal o control social punitivo.⁴ Diferenciada de los otros medios de control social, conocidos como informales, y que son una manera eficaz en cierta medida de orientación de conductas. Ambas formas de control convergen en un mismo fin último: la prevención; la prevalencia del orden establecido mediante la regulación de la conducta. Sin embargo, tales fines parecen no tener, ni por mucho, la eficacia anhelada.

Prudente sería averiguar si los medios de prevención así entendidos, utilizados en épocas anteriores, resultaron

lo necesariamente eficaces para tales fines. Evidentemente la historia nos dice que no fue así, pues de lo contrario aquellas sanciones inquisitorias tendrían cabida en nuestra actualidad; lo cual suena completamente aberrante. Las penas degradantes como lapidación, quema en la hoguera, etcétera, común denominador en épocas anteriores, pudieron tener finalmente fines preventivos, aun cuando lo que se pretendía era el ajusticiamiento, la expiación, el castigo: retribución pura; pero quién puede afirmar que no se disuadía, aunque fuere en menor escala, al potencial delincente de cometer actos contrarios al orden imperante aún por la pura intimidación. No obstante ello, el paradigma cambió, vino el trastoque del discurso retribucionista y tomó su lugar aun no por completo el discurso utilitarista, donde el común denominador por excelencia es la prevención. Y es bajo este esquema que se estructura el Sistema Penal de la modernidad. Esquema evidentemente preventivo en cuanto a su filosofía y represivo en su actualidad. Sistema compuesto por sectores sustantivos y objetivos que determinan su actuar; configurado, entonces, a través de los procesos de creación de un ordenamiento jurídico específico, constituido por leyes de fondo y forma, es decir penales y procesales; y por las instancias de aplicación de ese aparato legislativo que concrete en situaciones cuándo se comete un delito y cómo es que se controla. Roberto Bergalli señala que dicho *sistema penal* puede ser analizado tanto en el plano de lo abstracto como en el de lo concreto. El primero integrado —por la descripción de conductas ilícitas tipos penales por la ley sustantiva penal y la manera en que tendrán lugar los procesos penales (ley procedimental Código de Procedimientos Penales)—, y por la determinación de las formas de actuar que se prevé para las instancias de aplicación del control penal, es decir, las respectivas leyes orgánicas de los aparatos policial, de jurisdicción y de ejecución penal cárcel.⁵

Así, el fin eminentemente prevencionista asignado al sistema penal se desenvuelve y “consagra” con la aplicación de la sanción, la mal llamada pena corporal: la sanción privativa de libertad. Aplicación que pone fin a la actividad represiva del propio sistema y utópicamente invoca a tales fines preventivos.

La doctrina en general, concuerda en asignar a la pena fines de prevención general y especial, ya sea porque vaya dirigida a la sociedad en su conjunto o al individuo en cuanto transgresor; además de ello, cada fin general o especial se clasifica a su vez, en fines positivos o negativos. Así, el fin de prevención general positivo dirigiéndose a la comunidad y reforzando su confianza en el sistema jurídico vigente afirmación del Derecho; y el fin de prevención general negativo que pretende la intimidación a través de la amenaza legal para inhibir al potencial delincente. A su vez, la prevención especial positiva pretende la resocialización del infractor para habilitarlo

⁴ Se recomienda la obra coordinada por el Dr. Roberto Bergalli, *Control Social Punitivo*, Barcelona, Editorial María Jesús Bosch, S.L., 1996.

⁵ *Idem* p. VII.

a la vida social; mientras que la negativa neutraliza al transgresor mediante el internamiento, apartándolo de la sociedad.⁶

Sin embargo, conveniente resulta distinguir entre los fines teleológicamente planteados y las funciones latentes, empíricamente verificadas. Ya en su oportunidad, Luigi ferragoli con amplitud analizó tal distingo y afirmó que sólo depende del plano epistemológico desde el cual se analice; pues ello, ha traído como consecuencia una gran confusión entre los estudiosos.⁷

Hay que hacer un distingo importante entre el crimen tradicional y el delito moderno.⁸ Las nuevas formas en que se da la criminalidad organizada, delitos de cuello blanco, por computadora, etcétera. La capacidad de victimizar en la actualidad es por demás impresionante; ni siquiera es posible conocer el número de víctimas que día a día se producen. Los fraudes económicos cometidos en unos minutos a través de los sistemas de cómputo, y en el que en sólo unos instantes se producen un número indeterminado de agraviados. La cifra negra de la criminalidad hoy día alcanza niveles impresionantes. Y ante ello, cómo funciona la prevención penal, a través de su sistema legal. Es evidente que los mecanismos gubernamentales del control penal el sistema penal son fácilmente superados y difícil es pensar en niveles, ya no óptimos, sino razonables de eficacia.

Como todos los sistemas penales que se estructuran dentro de los Estados de Derecho en nuestra cultura jurídica continental, el Sistema Penal mexicano establece una serie de principios dentro de los cuales sustenta su actuación. Dichos principios –legalidad, proporcionalidad, resocialización, eliminación de la pena de muerte y de las torturas, entre otras–, se encuentran establecidos tanto en la Constitución como en un Código Penal y un Código de Procedimientos Penales que rigen en todo nuestro territorio. Ellos marcan la existencia de un marco jurídico que fundamenta y legitima al Estado para intervenir punitivamente. Y a su vez, las instancias de aplicación del Sistema Penal (policía, justicia y cárcel), se encuentran reguladas para su funcionamiento en un determinado ordenamiento de base constitucional.

Es por demás señalado que el Sistema Penal –contemporáneo– no cumple los fines para los cuales ha sido creado. Bergalli⁹ afirma que “el Sistema Penal Español... se ha demostrado como uno que no soluciona los problemas para los cuales supuestamente estaría dispuesto a encarar”. Los fines atribuidos a la pena, por ejemplo, lejos están de ser realidad, pero además parecen producir efec-

tos diametralmente opuestos.¹⁰ Diríamos que el Sistema Penal más bien responde a los intereses de las clases hegemónicas, las que están en el poder. Ya los sofistas afirmaban que en cada Estado la justicia no es más que la utilidad del que tiene la autoridad en sus manos, y por consiguiente, del más fuerte.

Debemos partir del punto de que el Estado moderno se desarrolla íntimamente vinculado a un territorio y su completo control del mismo, tanto en su faceta interior como exterior –internacional–, es decir, se encuentra revestido de un poder soberano. Dicho control, lo ejerce a través de un medio específico, a saber: la coacción física legítima, que lleva a cabo a través de su sistema de justicia penal, legítimamente constituido para el prevailecimiento de las normas jurídicas establecidas tendientes a mantener del ordenamiento jurídico. Esta imposición normativa supone la posibilidad –y legitimación– del uso de la violencia por parte de las instancias encargadas de aplicar la coacción. En todo caso, lo que a nosotros nos interesa analizar son los límites y limitaciones de dicha coacción.

Concluimos que el Sistema Penal es una compleja manifestación del poder social. La legitimidad del mismo, la encontramos como la característica que le otorga su racionalidad. Pero el poder social no es algo que sólo se tiene sino que además se ejerce, y el sistema penal se muestra como un ejercicio de poder planificado racionalmente. Sin embargo, si el sistema penal actuase en forma racional, coherente, entonces sería también legítimo. Pero los vocablos “legitimidad” y “racionalidad” nos llevan a otra problemática: hasta qué punto es legítima o racional la actuación del sistema penal. El problema se centra principalmente en ello. Quién nos dice qué es legítimo y qué es racional, hasta dónde entendemos es la propia ley quien nos lo señala. Esto a su vez implica traer otro concepto a juego, el de “legalidad”, del cual el discurso jurídico penal desprende fundamentalmente dos principios: a) el principio de legalidad penal, que exige que el ejercicio del poder punitivo a través de las instancias del sistema penal, tenga lugar dentro de los límites previamente establecidos por la ley –poniendo especial énfasis en los límites a la tipicidad–; y b) el principio de legalidad procesal, que exige que las agencias del sistema penal ejerzan su poder para intentar criminalizar a todos los autores de acciones típicas, antijurídicas y culpables, y que lo hagan conforme a ciertas pautas detalladamente explicitadas.

La estructura de cualquier sistema penal, hace que jamás se pueda respetar la legalidad procesal. El discurso jurídico penal programa un número increíble de hipótesis –fundadas en el deber ser– en que el sistema penal interviene represivamente de un modo “natural” –mecánico–, pero las agencias del sistema penal disponen apenas de una capacidad operativa ridículamente inferior en com-

⁶ En *Los fines de la pena*, op. cit. se puede consultar con amplitud el tema aludido.

⁷ Luigi Ferragoli, “El Derecho penal mínimo”, en *Poder y control*, revista Hispano-latinoamericana de disciplinas sobre control social, Barcelona, núm. 0, Promociones y Publicaciones Universitarias, p. 25 y ss.

⁸ Sergio García Ramírez, op. cit. pp. 20.

⁹ Roberto Bergalli, *Sistema Penal e Intervenciones Sociales*, Barcelona, Hacer, p. 219, 1993.

¹⁰ Serafín Ortiz, O., aborda abundantemente la problemática –referida a México y Venezuela–, en *Los fines de la pena* op. cit. p. 142 y ss.

paración con la magnitud de lo planificado. La disponibilidad entre el ejercicio del poder programado y la capacidad operativa de dichas agencias es abismal; y peor aún, si se diese la inconcebible circunstancia de que su "poder" se incrementase hasta llegar a corresponder a todo el ejercicio programado legislativamente, se produciría el indeseable efecto de criminalizar varias veces a toda la población.

"Si se incrementasen todos los hurtos, todos los adulterios, todos los abortos, todas las defraudaciones, todos los cohechos, todas las amenazas, etcétera. Prácticamente no habría habitante que no fuese varias veces criminalizado".¹¹ La realización de tal tipo de criminalización es un supuesto muy absurdo, se pugna —generalmente— por lo contrario, por una "deflación penal", una reducción del poder punitivo estatal ejercido por las agencias de control penal, para una reducción en el ejercicio de la coacción. Zaffaroni señala: "el sistema penal es un verdadero embuste: pretende disponer de un poder que no tiene ocultando el verdadero poder que ejerce y, además, si tuviere realmente el poder criminalizante programado, provocaría una catástrofe social".¹²

El sistema penal está pues, estructuralmente montado para que la legalidad procesal no funcione, sino que ejerza su poder con un altísimo grado de arbitrariedad selectiva que, naturalmente, se orienta hacia los sectores vulnerables. Esta selección es producto de un ejercicio de poder que también está en manos de las agencias ejecutivas quienes tienen "espacio legal" para ejercer poder represivo sobre cualquier habitante, actuando cuando lo deciden y contra quienes lo deciden. Se reafirma así aquella selectividad señalada. Los delincuentes siempre son los mismos, extranjeros, pauperados, negros, etcétera. Ellos pueblan las cárceles. ¡A la cárcel llegan los delincuentes fracasados!

Hemos querido manifestar el hecho, de forma escueta, de cómo el sistema penal no respeta los límites de legalidad, actuando con un margen amplísimo de arbitrariedad a través de sus agencias. Pero no tan sólo no los respeta, sino que incluso los viola a través de la misma ley y de la operatividad de sus instancias de aplicación. Basta con señalar el increíble número de secuestros, homicidios y torturas cometidos por las agencias ejecutivas del sistema penal, o por su personal, a los que podemos agregar la corrupción, las actividades extorsivas, y la participación de beneficios tales como el juego, la prostitución, el contrabando, el tráfico de tóxicos prohibidos, etcétera, lo que pertenece a la incuestionable realidad de nuestros sistemas penales marginales.

Sirvan pues estos planteamientos para enmarcar la perspectiva y orientación de lo que a continuación señalaremos, abordando ya el estudio específico de la proble-

mática planteada por nuestra hipótesis: el sistema penal en el ejercicio de sus funciones, genera una nueva forma de victimización, la cual recae sobre aquellas personas que de alguna manera entran en contacto con él.

Para que un discurso jurídico penal, elaborado sobre un texto legal que se hace explícito mediante los enunciados de la dogmática, sea "socialmente verdadero" no puede desentenderse del ser y refugiarse en el deber ser, porque para que ese deber ser sea un ser que aún no es, debe reparar en el devenir posible del ser, sino lo convierte en un ser que jamás será.

Sirvan estas ideas señaladas por Zaffaroni,¹³ para abordar este apartado y hacer una breve referencia de cómo las agencias legislativas, al inflar las tipificaciones, no hacen más que aumentar el arbitrio selectivo del sistema penal y sus pretextos para ejercer un mayor poder controlador, desatendiendo al ser como tal, escudándose en un deber ser que nunca será. Nos referimos concretamente a la situación de crear delitos, en los que parece no haber víctima, y con ello victimizar al "supuesto delincuente", cuando el problema quizá no debiese tratarse desde una perspectiva jurídica, sino sociológica o quizá antropológica, por ejemplo, o bien con la concurrencia de todas.

Lamo de Espinosa en su obra "Delitos sin Víctima"¹⁴ aborda ampliamente el tema, planteando la problemática y estableciendo que al margen de la legalidad, o incluso moralidad de una conducta, hay toda una serie de comportamientos que son socialmente reprobados sin que tal reprobación sienta la necesidad de justificarse mediante la represión punitiva. Que la prostitución, la pornografía, la homosexualidad o el uso de estupefacientes son reprobables resulta *per se* evidente para muchas personas. La evidencia de la reprobación alimenta así su propia fuerza: tales conductas se rechazan con mayor intensidad que muchos delitos. Evidencia que se manifiesta también en la ingenuidad con la que se trata de controlar tales conductas a través del instrumento jurídico-penal. Las legislaciones penales aparecen sancionando la prostitución, el escándalo público, y la pornografía, entre otras.

Pero, ¿qué sentido tiene, si es que tiene alguno, la utilización del aparato penal para controlar tales conductas? El punto está en saber si se trata de un conjunto de comportamientos frecuentemente considerados como delictivos y, por tanto, incluidos en los códigos penales, o bien simplemente asociales y peligrosos. Este tipo de conductas se caracterizan por tres notas distintas:

1. Implican siempre una transacción o intercambio voluntario entre adultos, de bienes y servicios con fuerte demanda y legalmente proscritos.
2. Puesto que se trata de transacciones voluntarias, nadie se queja de ellas, no hay denuncias y, por tanto, cabe estimar que no hay víctimas.

¹¹ Eugenio Raúl Zaffaroni, *En busca de las penas perdidas*, Bogotá, Temis, pp. 16 y 17, 1990.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Op. cit.*, pp. 9 y ss.

¹⁴ Emilio Lamo de Espinosa, *Delitos sin Víctima*, Madrid, Alianza, 1989.

3. La inexistencia de víctima, por tanto, lleva a deducir que se trata de comportamientos evidentemente inmorales.

En resumen, son conductas que reúnen tres características: contrarias a la moral, inexistencia de víctima e implican una transacción voluntaria e ilegal entre adultos.

Pero resulta más complejo de lo hasta aquí planteado, pues si se trata de transacciones voluntarias, ya no serían aplicables estos criterios cuando hay fraude; y al ser transacciones puede que en ellas medie un componente económico que genera mercados ilegales, pudiéndose hablar de mercado negro de servicios ilegales, como drogas, aborto, prostitución, etcétera, así que tampoco se podrían aplicar. Además se señala que la afirmación de que no existe víctima es muy criticable, pues si bien no hay víctima, siempre puede encontrarse una; así, la prostituta es víctima del cliente que la explota o del proxeneta, el yonqui del que le vende la droga a precios exorbitantes.

Finalmente, se critica que el bien jurídico protegido es la moral pública, y si son delitos inmorales se sancionan creando los tipos correspondientes. En consecuencia, se trata de comportamientos punibles en numerosas legislaciones, donde la presunta víctima no sólo consiente sino que busca activamente tal servicio.

La paradoja de la existencia de delitos sin víctima se explica porque en tales campos lo que se sanciona son conductas que atentan contra la moral pública, envolviendo un análisis entre lógica social, moral y eficacia represora del Derecho Penal.

Pero, ¿en qué medida está legitimado el Estado para imponer unas específicas pautas morales a sus ciudadanos erigiéndose así en padre de familia de unos súbditos reducidos a la categoría de menores de edad? Y si fuese legítimo, ¿hasta qué punto puede ser eficaz tratar de impedir transacciones voluntarias y privadas sobre bienes y servicios con amplia demanda, si ellas no producen daños a terceros inocentes? Y si la respuesta es que el derecho penal no es eficaz en dicho ámbito, ¿qué sentido tiene entonces amenazar cuando no se puede sancionar?

Tras el planteamiento de las ideas aquí brevemente estructuradas, Lamo de Espinosa intenta evidenciar que la moralidad, el desorden ético, e incluso el vicio constituyen parte del orden social cotidiano y no meras desviaciones del mismo. El explicar cómo llega a tales conclusiones excede los límites de nuestro desarrollo. Lo que nos interesa es plantear esta problemática.

La justificación de la intervención del sistema penal en esta clase de conductas, se ha basado siempre en la presunción de que hay orden ahí donde hay orden moral. Para Lamo de Espinosa el orden social tiene poco que ver con el orden moral pues también la inmoralidad forma parte de la vida cotidiana.¹⁵

Con estos planteamientos pretendemos evidenciar que la propia norma penal –como sus instancias de aplicación, e incluso la sociedad misma– genera la conducta delictiva –como la no delictiva–, y frecuentemente, son los mismos organismos encargados de la represión de los delitos –como lo veremos– quienes cronifican tales conductas e incluso las amplifican.

El resultado de esta perspectiva –entre las múltiples–, es evidenciar que el Derecho Penal no es igual para todos –idea manejada ya en este trabajo–, y ello no sólo porque los legisladores dictan normas que afectan más a unas clases que a otras, sino también por que estas clases afectadas, las humildes, son más fácilmente fiscalizadas, controladas, arrestadas, juzgadas, sentenciadas y encarceladas por las instancias de aplicación del Sistema Penal, que las clases poderosas. Y ello de un modo inconsciente.

“Numerosas normas penales aparentemente apolíticas son en realidad formas evasivas de controlar la conducta y penalizar grupos sociales peligrosos o disidentes, de modo que el ámbito del Derecho Penal político es más amplio de lo que una primera aproximación puede hacer creer”.¹⁶

¿Es pues nuestra ley un conjunto de normas creadas para la protección de unos a costa de otros?

Landrove Díaz, señala que hay que reconocer que las leyes penales son cada vez más abundantes y complejas, más represivas –en suma–, y victimizan a mayor número de personas.¹⁷

Esta inflación penal de la que habla este autor, resulta por demás evidente en el Derecho Español, con un nuevo código penal que recién entra en vigor, excesivamente prolijo en la criminalización.

Siguiendo con nuestro presupuesto, analicemos ahora cómo es que las instancias ejecutivas del Sistema Penal (policía, Justicia y Cárcel), en el ejercicio de sus funciones lesionan a quienes entran en contacto por determinadas circunstancias con ellas. Lejos de cumplir los objetivos y finalidades para las que fueron creadas y puestas en función, paradójicamente, pareciera que surtieran el efecto contrario.

Al no cumplir sus objetivos, ya crean perjuicios para quienes atañe directamente su actuación, y más que eso, les crea un perjuicio más en el desenvolvimiento de sus actividades. Pero no todo termina ahí, pues alcanza también a terceros que nada tienen que ver con la administración de justicia penal, pero que por sus características o condición (raza, nacionalidad, aspecto, etcétera) son envueltos en la maquinaria funcional del sistema penal, produciendo su victimización. Pensemos así por ejemplo, en el magrebí que es detenido, o interrogado por algún policía en la cárcel, o más grave aún, quien es llevado a juicio siendo inocente, se le procesa y se descubre su inocencia –si eso sucede– se podrá ir, si no seguirá siendo victimizado.

¹⁵ *Op. cit.* p. 216.

¹⁶ Lamo de Espinosa, *op. cit.* p. 215.

¹⁷ En *Victimología*, Valencia, Tirat lo Blanch, 1990, p. 141.

La policía como instancia del control penal, constituye el primer contacto que el Sistema Penal tiene con el delito. Concentrémonos ahora en el estudio de la misma en uso de la "violencia legítima" que, el Estado le ha conferido a través de ese poder coaccional del que cuenta para el cumplimiento de las normas y el prevalecimiento del orden jurídico establecido. Es así como la violencia ejercida por la policía encuentra su justificación.

Señalemos en primer lugar, que la violencia policial es en todo caso una violencia aplicada siempre por mandato de una autoridad superior que siempre acaba siendo el Estado. Así, reduce aparentemente toda su justificación a un problema de legalidad, amparada tras el escudo de la violencia debida.

Así, la función de la policía en la jurisdicción penal –en la que centramos nuestro estudio–, es la de llevar a los sujetos a presencia del juez, es la que da la "notitia criminis". Para ello, para desarrollar su función utiliza dos instrumentos esenciales, uno de ellos es precisamente el uso de la violencia física. Para desplegar sus funciones, para aprehender al delincuente, aportar pruebas, etcétera, se ve obligada a utilizar la violencia, la cual, es idéntica a la que reprimen, lo que la diferencia es el elemento justificante de la misma, fundamentado en el mandato recibido, pues se efectúa en nombre de la justicia estatal. Así la policía es el instrumento de fuerza más poderoso con que cuenta el poder.

Pues bien, si la policía usa su fuerza, su violencia correctamente, debe hacerlo bajo determinadas normas, que afectan a la legalidad de la intervención, pero ello no atañe a la forma de violencia que es fuerza. El otro instrumento del que cuenta la policía para el despliegue de sus funciones es el plus de poder.

Este poder "extra" del que cuenta la policía en su funcionamiento, se fundamenta en la necesidad de la prevención. Y si resulta que el Sistema Penal debe prevenir el delito, la sociedad quiere –exige– que se le prevenga del delito. Para ello, se le exige a la policía que detecte el injusto antes de que suceda, y lo reprima; lo cual implica tener que descubrir y en su caso detener a aquellos sujetos antes de que infrinjan la ley penal, pero como debe esperar a que se haya producido el ataque a un bien jurídico protegido, a que se produzca un acto típico, entonces todo resulta una contradicción, pues se le exige garantizar no ya la reacción penal, sino la tranquilidad ciudadana. Para todo lo cual se ve en la necesidad de seleccionar a sujetos que son susceptibles de generar peligro, lo cual la lleva a la creación de estereotipos de la peligrosidad social, que, como más adelante señalaré, ocasiona una nueva forma de victimización. Además de ello, se requiere de una capacidad de acumulación de información, a la que hay que acceder sino se quiere caer en evidente incongruencia. Todo lo cual constituye aquel plus de poder.¹⁸

Ahora bien, se trata de una violencia que en todo momento corre el riesgo de devenir incontrolada o incontrolable, violatoria de garantías individuales, que vulnera el Estado de Derecho. Es esto lo que actualmente constituye una preocupación universal. Se acusa la ineficacia, corrupción y brutalidad policiaca, que derivan en inadmisibles violaciones a los derechos humanos.

Dentro del ámbito de la intervención policial se habla de una victimización del delincuente determinada por las torturas y vejaciones de toda índole que sufren los detenidos bajo determinadas circunstancias. El trato que la policía en ocasiones dispensa a los presuntos delincuentes reviste una violencia desmesurada, sobre todo si éstos pertenecen a determinados sectores sociales. Este es uno de los aspectos menos confesables –y menos confesado– de la intervención policial. El mero hecho –en muchas ocasiones– de tener antecedentes penales, incrementa el riesgo de posteriores detenciones por parte de policías, las cuales, aunque se utilice el eufemismo de que se trata de simples detenciones para interrogar, dan lugar a detenciones ilegales caracterizadas por malos tratos, amenazas, etcétera, no siempre denunciadas por temor a las represalias. Así, resulta cierto que con desoladora frecuencia, los derechos de los detenidos no resultan escrupulosamente respetados, y que la violencia policial suele tener –casi siempre– los mismos destinatarios.

Señalamos anteriormente, cómo la policía se ve en la necesidad de estigmatizar para poder prevenir, lo cual constituye a nuestro entender una nueva forma de victimización. Con la estigmatización o etiquetamiento, la policía decide quién es delincuente y quién no, al margen de lo que realmente sea. Así, serán "clientela predilecta" grupos marginales, extranjeros y, gitanos, por mencionar sólo algunos y se producirán detenciones ilegales, sin razón justificable, serán "presa fácil", cuando probablemente –como es frecuente– no hayan cometido ningún acto ilícito, e incluso, estén muy lejos de cometerlo.

Esta misma gente suele también poblar las cárceles, ser enjuiciados siendo completamente inocentes, haciéndoles sufrir todo un proceso lleno de aberraciones legales, y todo, porque quizá alguien lo señaló como responsable –por su condición misma–, o la policía lo estereotipó y dedujo que él lo era, o quizá, por que "el sistema" necesitaba un chivo expiatorio.

La necesidad o "capacidad" de estigmatizar por parte de la policía, nos lleva a preguntarnos si no son ellos mismos víctimas de su función, de desempeñar un rol que el sistema penal les señala y la sociedad les exige. El estereotipo lleva a seleccionar al sujeto delincuente traducido en "peligroso", y eso nos lleva a un problema de discriminación y vulneración de derechos –sobre todo de extranjería–, e incluso de racismo.

Por otro lado, en la esfera judicial del Sistema Penal son juzgados los presuntos delincuentes, a través de la

¹⁸ Arnado Recasens, "Violencia Policial y Seguridad Ciudadana", en *Insígnias del Control Penal. El Sistema Penal y sus Agencias*. AAVV. Universidad Nacional del Litoral de Santa Fe, pp. 31-82, 1994.

valoración de pruebas y el examen de los hechos para la consecuente determinación de la responsabilidad penal y la correspondiente aplicación de la pena.

De acuerdo a los diferentes sistemas de justicia penal—incluido el mexicano— ya con mayores o menores limitaciones, la víctima dentro del proceso tiene las siguientes funciones:

- a) Iniciar el proceso, actuando como agente de control Penal informal;
- b) coadyuvar con el fiscal, proporcionando todos los datos con que cuente para establecer la culpabilidad del acusado, el fiscal la representará durante el Juicio;
- c) ser testigo de cargo, tema demasiado amplio que rebasa en mucho las limitaciones de nuestro trabajo; y,
- d) terminar el proceso, otorgando el perdón o desistiendo de la acción.

De estos señalamientos podemos deducir con claridad que la víctima no es parte en el proceso; además, podemos añadir que deberá ser sujeto de estudio psicosomático y social para efectos de individualización de la pena. Estos aspectos, junto con las molestias propias del juicio como, tardanza, interrogatorios, citaciones, etcétera, suelen ser—no en pocas ocasiones— victimizantes. Lo que nos lleva a un tema de gran interés para nuestro estudio:

La exposición de las víctimas al proceso de justicia penal, y por supuesto en lo que se refiere a la instancia judicial, a menudo aumenta el trauma que sufren, acrecentando su sentimiento de desamparo y frustración, así como de resentimiento porque no se les ha ofrecido protección o recursos adecuados contra la explotación.

Esta desprotección significa una nueva forma de victimización, y no la única, pues a través del procedimiento la víctima va siendo victimizada en varios aspectos, como al no ser debidamente informada de su papel y de su alcance, ni de la marcha de sus actuaciones, ni de la decisión de sus causas; al no presentarle asistencia adecuada en el desenvolvimiento del procedimiento; al no evitar las demoras innecesarias en la resolución de sus causas y en la ejecución de sus mandamientos; al no ser atendidas sus preocupaciones ni opiniones, cuando lo que están en juego son sus intereses; y no se diga las dificultades para la obtención de la reparación del daño.

Otra forma de victimización la constituye la otra cara de la moneda, se trata de la victimización del delincuente. Bajo la maquinaria judicial, se produce esta otra forma de victimización del Sistema Penal. Independientemente de los casos de error judicial, los delincuentes, como las víctimas, también sufren por problemas de lentitud, costos, desigualdad e inconsistencia. Así, a la victimización judicial coadyuvan, el fiscal en su afán de probar la acusación, el abogado defensor que busca justificar sus

honorarios y hacerse de buena fama, y además, el mismo juez sobrecargado de trabajo y de responsabilidad, que coopera con el fiscal y el defensor en hacer juicios largos y complicados; sin olvidar la carencia de criterios legales y doctrinarios claros para la cuantificación de las penas, que deja márgenes de aplicación carentes de criterio regulador, que prácticamente llegan a la arbitrariedad, obrando al margen de los criterios pautados para el ejercicio del poder a través de las sentencias, que cuando se dictan ya se han consumado efectos irreversibles en la persona seleccionada. Y qué decir de la prisión preventiva, que en teoría es una simple medida cautelar y de aseguramiento procesal, se convierte en realidad en una condena por adelantado que viola la presunción constitucional de inocencia (artículo 24-2 CE), y prejuzga en gran medida el resultado de la sentencia definitiva, que en consecuencia estará viciado desde su origen, en parte por la limitación de posibilidades de defensa del acusado que se encuentra en prisión provisional.

Se denuncian los frecuentes excesos en materia de detenciones preventivas como reputable factor de victimización colectiva. Por otro lado, no resultará sencillo obtener la absolución de quien lleva mucho tiempo en prisión preventiva, pues tal conducto supondría el reconocimiento de que el sistema penal no ha funcionado correctamente, es decir, que alguien se ha equivocado.

A todo esto hay que añadir que si la prisión preventiva no se llegase a cumplir en los establecimientos penitenciarios destinados para tal efecto, el problema entonces adquiriría mayor gravedad, pues al cumplirse en los mismos establecimientos y sin segregaciones especiales entre colectivos y condenados por sentencia firme, la gravedad de la prisión provisional y su práctica equiparación con una pena privativa de libertad alcanzaría niveles patéticos, pues es lo que provoca la conducta conflictiva de los preventivos dentro de los centros penitenciarios. Convirtiéndose así la prisión preventiva en una verdadera pena de privación de libertad. De ahí todos los movimientos que pugnan por una sustitución de la prisión preventiva por otras medidas no privativas de la libertad.

Por otro lado, sabemos que la prisión preventiva no permite llevar a cabo una labor resocializadora, pues desde el punto de vista jurídico está vedada cualquier intervención sobre el sujeto aún no condenado; lo único que supone es un grave riesgo de contagio criminal. A su vez, incrementa la población reclusa, favoreciendo el hacinamiento en las cárceles, multiplicando el costo de las instalaciones, exigiendo la dedicación de un mayor número de funcionarios, exponiendo a los sujetos "presuntamente inocentes" a los riesgos inherentes al medio carcelario, y al mismo tiempo los desconecta de su entorno familiar, social y laboral.

Finalmente, si el preventivo después de ser juzgado es absuelto—lo que no será muy factible—, regresará a su hogar gravemente marcado, etiquetado, con la presión

psicológica sufrida y el estigma de "haber estado en prisión", y demás matizaciones que recibirá de su medio social. Así, se habrá dado paso a su más que posible victimización. Estigma que también pasa a la familia y así esta resulta también victimizada.

Un caso muy especial de victimización es el de los inocentes llevados a juicio y en ocasiones injustamente condenados. Una de las causas más comunes de este tipo de error judicial, es la acusación en falso que hace una presunta víctima, se trata de las víctimas imaginarias o simuladoras a las que anteriormente hicimos alusión. Indudablemente se reúnen otros factores como la falsa confesión hecha por presión policiaca, los testigos confundidos o falsos, los documentos alterados, el peritaje fallido, etcétera. Si se condena la sobrevictimización y la victimización del delincuente por el sistema de justicia penal, qué podemos decir del inocente.

En el plano ejecutivo es donde la victimización carcelaria —al margen del asesinato jurídico que representa la pena de muerte en algunos países— deriva de la incongruencia que supone pretender habilitar para la libertad, a través, precisamente, de la privación de la misma, y del indiscriminado recurso a sanciones de esta naturaleza.

La población carcelaria tiene siempre la "misma clientela", se sabe de sobra que no son nadie, sólo pequeños ladronzuelos de la delincuencia de hoy, ¡ladrones de gallinas!, comparándolos con los delincuentes económicos que emplean su inteligencia a veces mancomunada para succionar la economía de un pueblo desde sus cargos ministeriales. Así pues, la respuesta punitiva por excelencia sigue siendo la cárcel, sobre todo para la delincuencia propia de los sectores marginados. Las prisiones están pobladas así, en exclusiva, por miembros de estos grupos sociales y, al contrario de lo que ocurre con otros colectivos, los marginados difícilmente logran evadirse de la acción de la justicia. Y cumplen sus penas en establecimientos penitenciarios en los que se genera una nueva victimización, más inhumana y degradante, a la que se añade la más irritante de las impunidades.

Resulta incuestionable que el medio carcelario victimiza; quizá de las tres instancias del Sistema Penal, ésta sea la que más acuse esta situación. Esta evidencia se añade a las muchas y no mal fundadas críticas que hoy se le hacen a las penas privativas de la libertad, que no sólo pugnan por convertirlas en menos victimizantes sino por abordar decididamente su sustitución.

La victimización del victimario no se agota con la recuperación de la libertad. Con frecuencia, la realidad se encarga de cuestionar la pretendida eficacia disuasoria de la Ley Penal y de la ejecución de las penas privativas de la libertad. Cuando egresa en libertad, suele recomenzar un ciclo infernal si el liberado no tiene familia que le acoja, y si aún teniéndola carece de trabajo y posibilidades inmediatas, se desespera y vuelve a su situación victimal.

Se recomienza un ciclo tan conocido como mal tutelado por el sistema penal. La nocividad intrínseca de las penas privativas de la libertad no habilitan para el mejor disfrute de la misma. Así, a la victimización sufrida en la cárcel habrá que agregársele las dificultades, a veces insalvables, que el sujeto encuentra fuera de los muros de la prisión. La posibilidad de que un ex-delincuente acceda a un puesto de trabajo ha llegado a ser calificada de "aventura de dudoso éxito". No hay empleo para el recién liberado, deambula, y cuando está por conseguir un ritmo de vida a pautas normales, siempre saldrán a relucir sus antecedentes.

No debe extrañar que las penas privativas de la libertad propicien la reincidencia. Así el delincuente-víctima se ve forzado una vez más a desempeñar su papel de victimario, y la respuesta punitiva, otra vez la cárcel. ¿La culpa penal no se termina de pagar nunca?

La conducta criminal es hoy considerada como un problema que ha sido socialmente construido.¹⁹ La arraigada creencia de que quien comete un delito es por sus defectos, biológicos o psíquicos ha sido superada teóricamente. Se ha pasado del correccionalismo al constructivismo, de un paradigma etiológico a un paradigma del control que desplaza la atención al modo en cómo actúan las instancias de control penal.

Concluimos así que el fenómeno criminal, por tanto, debe ser estudiado no sólo desde una perspectiva jurídica-penal, sino, además, con la concurrencia de otras disciplinas sociales como la sociología, la antropología, historia social, psicología social, geografía social, urbanismo y demografía, que permitan lograr un mejor entendimiento, una comprensión más articulada y coherente de estos problemas sociales y el ámbito en que se producen, para así, a su vez, poder lograr un mejor control de los mismos, que lejos de vulnerar derechos de terceros, efectivamente coadyuve en la lucha por el control de la criminalidad.

Los tipos agudos de debilidad social que aquejan a las urbanizaciones constituyen pues, "la carne de cañón" de las acciones represivas. Los ciudadanos exigen se incremente la seguridad en contra de estos grupos marginados, se aumente el número de elementos policiales, se tipifiquen más conductas, todo lo que produce evidentemente victimización. Acciones positivas para el mejoramiento de sus condiciones, a través de los servicios sociales —que las hay—, coadyuvarían a su vez para el mejor tratamiento y control de la criminalidad.

Si el Sistema Penal —como lo señalamos— no es capaz de cumplir con los fines para los que fue creado, al menos no debe cumplir los efectos diametralmente opuestos de victimización a los que hemos aludido.

¹⁹ Roberto Bergalli, *Sistema Penal y Problemas Sociales*, op. cit. p. 246.

El conocimiento académico sobre la policía en el campo de las ciencias sociales y penales*

José A. Yáñez R.**

En nuestro país, la mayor parte de los esfuerzos, enfoques, discusiones, preocupaciones y libros están encaminados a estudiar el delito y a los criminales, desde la tradición positivista iniciada por C. Lombroso y R. Garófalo, bajo el presupuesto de que el "problema" eran los que cometían delitos y no los que debían de atacarlo, así como al estudio de la lucha anticriminal de la policía y contra los opositores a los gobiernos; o bien, se ha estudiado (aunque también de manera esporádica) a la criminalidad y los criminales del siglo XIX, así como la llamada policía <política> o <secreta>.

Las investigaciones internacionales

La policía surgió como objeto de investigación y reflexión científica en Europa y en los Estados Unidos de América y Canadá, durante la década de los años sesenta; adquiere relevancia en la siguiente década y en los años ochenta se consolida como línea académica. Todo ello de manera colateral a líneas de investigación prestigiosas o consolidadas de las Ciencias Sociales y de las Ciencias Penales, que se han ocupado más de los delincuentes y las víctimas que del conocimiento de las instituciones, actores, procesos, estructuras y discursos de las instituciones de seguridad pública y menos aún, si esto es posible, de la policía (en todo caso se les ha criticado más no estudiado).

Si bien es cierto que Europa y Estados Unidos cuentan con producción académica relativa a la policía, tal movimiento nace en la década de los años sesenta y setenta que es cuando se publican, en Estados Unidos a los autores

hoy considerados como básicos para la investigación sociológica actual de la policía que desarrollaron, fundamentalmente, una perspectiva de investigación organizacional y otros conceptos, a saber: M. Banton (1964), *normas y características profesionales* (Westley, 1964), *la personalidad profesional del policía de Skolnik* (1966), *el comando burocrático y el comando feudal* de Bordua y Reiss (1967), *el estilo vigilante y el estilo legalista de acción policial* de Wilson (1976).¹

Apoyando la investigación sobre la policía, en los Estados Unidos, aparece en 1970 la Fundación de Policía (Police Foundation) surgida de la colaboración de la Fundación Ford y del Federal Bureau of Investigation (FBI) para el apoyo a las investigaciones sobre la eficacia de las técnicas policiales, dirigida por antiguos jefes de policía y científicos sociales; los estudios de la escuela de Chicago y de la Universidad de Harvard, o el National Institute for Law Enforcement and Criminal Justice, etcétera.

* Este texto forma parte de la tesis: *La Policía en la Modernización Cultural de la Ciudad de México 1821-1876 (arbitrariedad y cultura de gobierno)*, con la que el autor optó por el grado de Doctor.

** Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

¹ Algunas de las investigaciones son: D. Bordua, *The Police*, 1970; A. Neiderhoffer, *Behind Of The Shield*, 1967; A. Reiss, *The Police And The Public*, 1971; J. Skolnik, *Justice Without Trial*, 1966; W. Westley, *Violence And The Police*, 1970 (original de 1953).

Desde luego, que por ello en este tema, en los Estados Unidos es donde se edita la mayor producción bibliográfica mundial, la escasez de investigaciones sociológicas y aun criminológicas que no se relacionen con el patrullaje, la imagen y la psicología y los sistemas de administración policial, o costos de combate al crimen, es notable.

Es especialmente importante señalar que de ese país provengan muchas de las ideas sobre qué es la policía, y cómo debe hacer su trabajo; qué se debe estudiar de ella y con qué orientación teórica y metodológica. Como ejemplo tenemos que hasta nuestros días permanece vigente la siguiente definición norteamericana de las funciones policíacas de fines de los años cincuenta:

La finalidad general de la policía es proteger las vidas y las propiedades y preservar la paz. La policía tiene la responsabilidad de asegurar que puedan llevarse a cabo las actividades ordenadas de la sociedad... Es la única dependencia ejecutiva del gobierno que en todo tiempo y lugar está organizada... La sociedad necesita un medio ambiente que disminuya al mínimo los desórdenes y los trastornos. La creación de ese medio ambiente debe llevarse a cabo dentro de la estructura de las leyes, los usos y las costumbres sociales del país y con el fin de servir a [la] voluntad de la sociedad en general. Los policías, en una sociedad libre, son agentes del pueblo y deben servir a ese pueblo. Con el fin de cumplir sus responsabilidades, la policía tiene que desempeñar cuatro amplias funciones: combatir el crimen, control o reglamentación del comportamiento, prestación de servicios.

En la tradición norteamericana, especialmente destaca la línea administrativista que enfoca el estudio de lo policial desde la perspectiva del "management"; es decir, lo relativo a la planeación, dirección, control, organización, eficiencia, eficacia, calidad y productividad; temas estos que son punto de sumo interés en las reuniones internacionales de jefes policiales.

En un estudio, realizado a principios de la década de los setenta, sobre el "estado del arte" internacional de la Ciencia Política, el tema de la policía es abordado como uno de los problemas de estudio empírico, en tanto uno de los "instrumentos del poder", indicando la existencia de algunos estudios monográficos sobre ese tema.

Sobre las tendencias académicas internacionales Maureen Cain obtuvo importantes resultados en su investigación sobre las tendencias dominantes en las temáticas de investigación sociológica sobre policía, en donde, después de analizar los 120 estudios publicados entre 1960 y 1975 concluye que:

Es extraño que, de todos los estudios sobre policía realizados por sociólogos y politólogos, sólo dos... presentan intentos por definir el objeto de sus análisis.

Con los resultados construye una tipología que, aún en la década de los noventa, mantiene vigencia, pues es el sentido común de representar sociológicamente a la policía, fundamentalmente entre los administradores y directivos gubernamentales; por ello constituye la estructura dóxica de esta área de investigación:

1. *Policía y Derechos Civiles.* Nadie cuestiona lo que significa "la policía", por ello son estudios de sentido común sobre un problema de sentido común.
2. *Organización Policial.* No define a la Policía y examina sólo lo que es obvio al sentido común y la causa de la desviación de la estructura del trabajo policial.
3. *Policía y Desviación.* Permanece la falta de definición, sigue el sentido común, con especial atención a la interacción entre policía y desviados, más que en la estructura organizacional. Soluciones tecnocráticas: mejor reclutamiento y programas educativos al policía.
4. *Policía y Comunidad.* Parten de la comprensión de sentido común anglosajón de lo que la policía es.
5. *Políticas de la policía.* Control comunitario, sindicalismo policial, policía y Estado, historia comparativa.

La policía es un hecho social que ofrece múltiples variables y efectos a investigar, pero hasta hoy los métodos y variables estudiadas han sido limitadas a los temas mencionados dejando en segundo plano por ejemplo vertientes como la sociológica y antropológica. Sin embargo sí ha formado parte importante de los temas del desarrollo e investigación sociológica del urbanismo.

Dentro de este segundo plan de investigación social, los temas dominantes son: relaciones con el público e imagen de la policía, subcultura y profesionalización; junto al eje que va desde la psicología y la personalidad del policía a la imagen o percepción que tiene la ciudadanía de la corporación, especialmente en Estados Unidos; entre algunos autores que tratan el tema están: Das, 1968; Faffel, 1979; Jacobs, 1979; Robinson, 1978; inclusive desde el punto de vista axiológico, según el análisis de Cohen & Felberg (1991).

Aunque actualmente en Inglaterra, Francia, y Canadá hay varias revistas de criminología que incluyen la temática policial, en realidad este tema es abordado de manera colateral y todavía son pocos los autores contemporáneos que escapan a las temáticas dominantes de la sociología y estudios administrativos sobre policía en los Estados Unidos, mismos que constituyen el polo dominante en investigaciones sobre el tema.

En este sentido es meritorio el empeño del canadiense Denis Szabo en investigar y reflexionar, desde los años sesenta, sobre la policía desde la *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique*; así como los apor-

tes pioneros en Francia de Jean Susini (1978 y 1980). Así, por ejemplo Susini ha señalado que:

En los países donde la sensibilidad democrática es más viva de demanda con mayor insistencia a la policía que <proteja las garantías constitucionales>. Se trata del conjunto de derechos que distinguen una comunidad libre de un Estado totalitario. Se trata de tomar en consideración no solamente, en ocasión de la acción de la policía, de estos derechos irreductibles, sino también, de una misión activa de defensa de los derechos de las personas.

Asimismo sobre la problematización de lo policial desde el punto de vista politológico se puede leer a Jean Jacques Gleizal (1985, 1994), Claude Journès (1988) y los trabajos recientes de René Levy (1984 y 1990) y Phillip Robert (1990) en Francia.

En clara referencia a la escasez de investigaciones sobre la policía francesa, y después de citar varias obras de historia relativas a esa institución, resulta pertinente transcribir el diagnóstico de la situación académica, a principios de la presente década, sobre el tema policial:

Total, un terreno inmenso y de primera importancia, pero sobre el cual no poseemos más que una historiografía llena de lagunas y de nivel muy desigual... Sobre todo, apenas si disponemos de estudios de historia social sobre la implicación de la institución policial en la sociedad francesa.

Institucionalmente el estudio de la policía en Francia inicia en 1976 con la creación del Centre D'Etudes et de Recherches sur la Police (CERP) del Institut d'Etudes Politiques de Toulouse y recientemente en 1982 con la creación de el Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Interieur (IHESI) como institución gubernamental que a través de su revista Les Cahiers de la Sécurité Interieur, se ha convertido en la vanguardia europea en la materia.²

A pesar de este esfuerzo institucional y universitario francés donde el discurso sobre la policía es predominantemente jurídico con incidencias de la sociología y la politología, "es banal constatar que las investigaciones sobre policía en Francia están subdesarrolladas en relación a las de los países anglosajones", según Gleizal en su importante estudio sobre las policías europeas y sobre las investigaciones que se ocupan de la policía.

² En once años 1982-1993 el IHSI ha publicado 34 investigaciones, entre las que destacamos: *La pluralité des modèles policiers français: inventaire historique; Les "apparences normales" de l'ordre public et les agents ordinaires de la sécurité; Etude auprès des policiers auxiliaires; Analyse sociologique d'une intervention filmée de la police; Le policier, le magistrat et le préfet - la gestion de la sécurité publique à l'épreuve du terrain; L'insécurité: histoire et régulation, etc.*, y los resultados de seis encuestas financiadas por el IHSI publicadas en su revista *Les Cahiers de la Sécurité Interieur*, (Cfr. IHSI, 1993).

Al parecer predomina la orientación y producción institucional en revistas patrocinadas por los gobiernos, cuerpos policiales, ayuntamientos, fundaciones y organismos internacionales como la ONU que en conjunto alcanzan apenas un universo significativo comparándolo con otras áreas de las ciencias sociales, penales o administrativas.

La mayor producción editorial y académica se encuentra en los temas, de historia-administración-técnica y psicología policial, esto es la orientación organizacional. Al parecer también en Alemania predomina esta perspectiva, según los textos contenidos en el libro *Crime and Criminal Policy in Europe* coordinado por Günter Kaiser (1990), donde se puede consultar la investigación de criminología comparada de Patricia Mayhew (1990). Empero se puede considerar una notable excepción el libro *Police and State in Prussia 1815-1850* de Alf Lüdtke (1982) por tomar la perspectiva sociológica e histórica sobre el desarrollo y funciones de la policía prusiana de la primera parte del siglo XIX.

Sin embargo, a mediados de la década de los años setenta en la editorial de la revista de la ONU, *Revista Internacional de Política Criminal*, después de un diagnóstico sobre la policía en el mundo se decía que a pesar de las diferencias entre las policías del mundo, dos problemas presentaban en común:

- a) El deseo de las sociedades de que con la mayor eficiencia en aplicar la ley y mantener el orden público se mantuviera el equilibrio con el respeto a los derechos humanos;
- b) y el interés que la policía muestra para que se reconozca el carácter profesional de sus funciones. Aún en la actualidad se puede afirmar que no hay investigación científica significativa sobre ambos problemas, ya que:

En general, ...los estudios científicos sobre la policía son raros, particularmente en los países europeos. Ha sido, sobre todo, a partir de 1950 y, en especial, a finales de los años sesenta cuando diversos investigadores han comenzado a interesarse por este importante organismo de la estructura social.

Hay que destacar que en este reducido universo temático, parece haberse gestado en España (después de la emisión de su Constitución en la que se definió que la función policial era la protección de las libertades y derechos ciudadanos), durante la década pasada una súbita producción teórica sobre la policía que es abordada, especial y mayoritariamente en esta reciente bibliografía desde los estudios y reflexiones de Derecho Administrativo, pues tal es la disciplina con la que la tradición jurídica aborda el tema, al igual que en Francia y Alemania, entre algunos autores están: Agi-

reazkuenaga, 1990; Ballbé, 1983; Barcelona, 1988; Castell, 1990; Morales, 1980.

Es posible aseverar que en España el tema policial empieza a causar interés a partir de la obra pionera del autor español J. M. Rico (1977, 1983, 1990), pero sobre todo después de la inclusión del Derecho a la seguridad en la Constitución española de 1978 y de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de 1986. Todavía a principios de los años ochenta, se decía que carecían "de investigaciones sobre Orden Público, Policía y Fuerzas Armadas desde cualquier perspectiva, histórica, jurídica o sociológica".

Posteriormente se conocería la importante tesis doctoral, publicada hasta 1987, de Antonio Morales, que emprende desde el análisis de los conceptos "orden público" y "seguridad" hasta las policías autónomas y los modelos policiales españoles. También sobre la normatividad de las policías autónomas, en este caso de Navarra, escribe Izu (1990) y Castells sobre la policía autónoma Vasca (1988). Y sobre la misma policía, pero desde el punto de vista sociológico, Elena Olaburri ha realizado un estudio para tesis doctoral de alta calidad sobre el trabajo policial de la Ertaintza, a través de las técnicas de muestreo, tipologías y el análisis de correspondencias múltiples de las opiniones de los propios agentes policiales o *ertzainas*.

Otra tesis doctoral importante para el conocimiento e investigación de la policía, en tanto se aproxima y reconstruye una historia de la policía española, lo es el trabajo, antes citado de Manuel Ballbé. Así como los fundamentales aportes de Agirreazkuenaga (1990) sobre la coacción administrativa y el de Javier Barcelona (1988) sobre lo relativo al régimen jurídico de la policía en España.

Pero también desde la sociología jurídica y la sociología histórica aparece en España un buen número de aportaciones al tema: están los trabajos de Amadeu Recasens quien piensa a la policía como "aparato" del Estado y la Burguesía (Recasens, 1989, 1990, 1991a, 1991b, 1994); o como "órgano del control social formal" o "guardián del Estado" según Bustos (1983), así como los estudios sociológicos e-históricos de Diego López Garrido, (1982, 1987).

También se escribe sobre el proceso de formación de la policía vasca en el texto de Castells Arteché (1989) y un análisis jurídico sobre la policía, del mismo autor (1990); así como un trabajo sociológico sobre la policía como profesión escrito por el oficial jefe de policía Manuel Martín (1990); no obstante lo anterior, la investigación científica o jurídica sobre lo policial, no parece tener mucha difusión ni producción editorial³ pues, por ejemplo, en la biblioteca del Instituto de Sociología Jurídica de Oñati (España), hasta 1994, no hay más de 40 libros relacionados con el tema, y de ellos no más de 7 son de carácter sociológico.

³ Según la comunicación personal, en 1994, de Amadeu Recasens i Brunet, profesor de la Universidad de Barcelona.

Y, por ser un trabajo de investigación empírica sobre la imagen social de la justicia en Cataluña, incluida la policía, incluimos el trabajo de Raimon Bonal y Adela Ros (1991) en la creciente y ya importante corriente de interés científico por la policía en España. En esta línea aparece recientemente el libro *Carta Abierta a un Condenado* que, de manera amena, bajo el formato de narración periodística, presenta un panorama amplio y documentado con estadísticas de costos, detenidos y personal del Estado y tiempos procesales del sistema de seguridad pública y penal de España, en los tiempos actuales.

También en España se ha realizado uno de los más integrales estudios científicos interdisciplinarios, en lengua castellana, sobre todas las instancias del sistema penal: policía en sus diversas funciones, tribunales de justicia, imagen social, jurados, socialización de jueces, tratamiento de la delincuencia, sistema tutelar de menores, subcultura de los internos, alternativas al encarcelamiento y los sistemas preventivos; todo ello a cargo de 16 especialistas que aplican las diversas técnicas de las ciencias sociales. El texto se titula *Psicología Social y Sistema Penal*, compilado por Florencio Jiménez Burillo (1986).⁴

Desde la reflexión conceptual y analítica para el análisis de la policía, destaca la crítica del estudioso barcelonés Amadeu Recasens que caracteriza a las líneas argumentales de los enfoques teóricos diciendo que parten de un enfoque centrado en "la policía", tratan a la policía como un universal al margen de la historia, acuden a una interpretación metafísica de la policía y no aciertan a definir los límites de lo que entienden por policía. "En síntesis, puede afirmarse que el modelo explicativo basado en el doble discurso eterno-tutelar se revela como una cobertura legitimante de la institución policial y de su función custodial".

Fuera del ámbito de la nota roja, la novela, el cine, algunos textos traducidos de criminología, administración e historia, lo policial en Latinoamérica como objeto de conocimiento o de conocimiento científico o jurídico es ciertamente precario, con la meritoria excepción de los ensayos e investigaciones sobre la imagen de la policía del venezolano Luis Gerardo Gabaldón (1987, 1988, 1990), LaFree y Birbeck (1988). Por ejemplo, en Colombia, durante 1988 presentó el siguiente panorama: entre 264 ensayos y estudios publicados por una revista colombiana *Derecho Penal y Criminología* en 10 años, sólo uno trata de la policía.

En Argentina han sido los propios policías (jefes y oficiales) quienes han realizado y publicado una "síntesis histórica" sobre la policía de Buenos Aires, síntesis que, según los autores, está escrita "en un estilo de crónica objetiva", cuyo contenido son las ordenanzas, nombra-

⁴ Muy recomendable también es analizar las más de mil referencias bibliográficas, sobre las temáticas señaladas, que en 46 páginas de bibliografía contiene este excelente libro.

mientos, reglamentos, etcétera, que han regido la vida institucional de ese cuerpo policial bonaerense.

En 1993 el venezolano Luis Umbría, citando a Riera, expone que existen dos paradigmas de análisis policial: el convencional y el histórico-clasista; optando, al parecer por este último, el autor asegura que el discurso jurídico sobre la policía es en realidad "la hipocresía del discurso liberal burgués empleado para explicar políticamente la existencia policial". Después toma la idea del penalista argentino Raúl Zaffaroni sobre la "policización" o proceso de degeneración de la personalidad del hombre para hacerlo útil a la corporación policial, para decir que el policía termina "internalizando de tal manera ese rol de autoridad tan condicionado por los intereses de la clase dirigente de acuerdo a sus propios intereses de dominación".

Los escasos artículos o libros sobre policía en Latinoamérica parece tomar, en buena medida, esa perspectiva que implica aplicar mecánicamente la crítica "clasista" o ideológica, a falta de otros marcos de referencia analítica más específicos, redundando en la continuidad del desconocimiento del fenómeno policial. Desde la perspectiva de la criminología latinoamericana la policía ha sido desestimada como objeto de análisis en tanto agencia de control social formal "lamentablemente en muy escasa medida dentro del contexto latinoamericano, que tiene particularidades institucionales y culturales (...) que aconsejarían un examen más prolijo y más abarcante que la exégesis normativa a que se ha visto confinado".

Lo existente sobre policía latinoamericana es una brevísima descripción de algunos sistemas policiales (estructura, formación, ingreso, número, funciones) en no más de 15 páginas que concluyen afirmando: "Por regla general, la mayoría de los países latinoamericanos se encuentran en la primera de dichas fases [llamada <criminal> de policía reclutada entre individuos con una personalidad inflexible, incluso cruel, poderosos pero con formación somera]". En general sucede que los estudios sobre policía en Latinoamérica, según José M. Rico (1977) y en España (1983), se hacen tradicionalmente bajo un enfoque y metodología jurídica que los lleva sólo a describir y analizar su organización, jurisdicción y disposiciones legales.

El tema en México

Sin duda, este trabajo de investigación surge en un específico y determinado contexto académico que es necesario, al menos, caracterizar en sus tendencias generales para ponderar mejor la pertinencia del tema y enfoque utilizados para abordar a la institución policial. La falta de reflexión, análisis, investigación, estudio e interés académico o científico y aun jurídico-administrativo por la policía en México, es semejante o más pobre a lo afirmado por

franceses y españoles de sus respectivos países; y también pobre respecto a algunos países sudamericanos.

Ni la psicología, antropología, etnología, sociología, criminología (crítica o tradicional), historia, historia de las mentalidades, lingüística, semiótica, politología, administración, derecho, filosofía política, etcétera, han realizado acercamientos sistemáticos, empíricos o teóricos al conjunto policial mexicano; como tampoco existen instituciones públicas o privadas que alienten su estudio. Y por otro lado, en Estados Unidos se han publicado más trabajos sobre la policía mexicana que aquí mismo.⁵

Una prueba de ello es la inverosímil, casi ausencia del tema policial en los textos de criminología conocidos en nuestro país en la revista de la Academia Mexicana de Ciencias Penales, *Criminalia*, donde sólo existen 4 artículos publicados en 58 años (Colín, 1964; García Oviedo, 1960; Newman, 1991; Zaffaroni, 1974); o inclusive en la prestigiosa y venerable *Revista Mexicana de Sociología* que patrocina la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) donde no existe un sólo artículo en más de 60 años de publicación. Si nos atenemos al abordaje jurídico sobre el tema peor es la ignorancia de los juristas (teóricos o investigadores de la UNAM) respecto a lo policial pues, en más de 24 años de edición del *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, sólo hay un artículo traducido sobre policía inglesa (Leigh, 1985) entre más de 280 artículos, 56 estudios legislativos y más de 760 reseñas bibliográficas, pues son los juristas quienes hasta ahora han "hablado" de la policía, sobre todo en relación a la procuración de justicia, el Ministerio Público y la policía judicial, el Derecho Constitucional y el Administrativo.

O bien, podemos encontrar que en la *Revista Mexicana de Justicia*, durante 6 años no aparece uno solo sobre el tema, entre más de 300 artículos y estudios,⁶ por poner los ejemplos más representativos de Mé-

⁵ En la revista *Sociología* núm. 6 de la Universidad de Querétaro de 1991, se consignan 7 trabajos sobre la policía mexicana publicados en Estados Unidos, entre 1960 y 1984; cuatro de ellos son: "The Organization Of The Police In Mexico", de Juan Barona-Lobato en *International Criminal Police Review*, 1965; "Mobile Laboratory For Federal District Police Of Mexico City" de Ignacio Díez, en *International Criminal Police Review*, 1966; "A New Outlook In Mexican Police Work" de Charles Robbins, en *Law & Order*, 1960; "Police Coordination del callebeo Arturo Durazo Moreno", en *Police Chief*, 1977.

Agradezco al Maestro Carlos Dorantes de la Universidad de Querétaro el proporcionarme copias de esos trabajos, entre los que se incluye la investigación de Dilip Das, *Military Models of Policing: comparative impression*, *Canadian Police College Journal*, de 1968; donde la policía mexicana es comparada con otras 5 corporaciones del mundo en relación al grado de militarización.

⁶ Este instituto ha sufrido los efectos de la misma lógica que atraviesa al campo de la seguridad pública mexicana: arbitraria "extinción" decretada por el entonces procurador de la República, Jorge Carpizo; fue reinstalado en 1996. Actualmente sin fondos ni proyecto académico, sigue sin ocuparse de la investigación académica sobre policía, jueces, cárceles, etcétera.

xico, situación ésta que tiende a permanecer puesto que actualmente en ninguna institución pública ni privada se alienta el estudio o investigación de este hecho social.

En el ámbito de los estudios jurídicos sólo podemos mencionar el artículo de Manuel González (1988) sobre Policía y Constitución constituido de un listado de los reglamentos emitidos por el Gobierno Federal Mexicano sobre policía desde 1822 a 1984 y algunos comentarios sobre sus alcances normativos y jurisdiccionales.⁷

Hay que destacar que el Instituto Nacional de Ciencias Penales, Inacipe, no ha integrado área ni departamento especializado en la investigación sobre la policía o lo policial. En más de 17 años sólo ha publicado dos libros cercanos a la temática; un estudio comparativo internacional de las currícula académicas de formación de policía investigadora, el otro es sobre un concepto (poder de policía) casi desconocido en México.⁸ Empero, este tema relacionado con la tradición del absolutismo político, jurídico y administrativo de la llamada Ciencia de la Policía (como arte racional de gobernar, parecido al sentido moderno de Administración Pública; *cfr.* Foucault, 1978b; 1979b, Uvalle, 1992) fue tratado, al menos en dos artículos, en la década de los años sesenta: Colín, 1964 y García Oviedo 1960.

En esta línea del Derecho Administrativo, Rafael Martínez proporciona un excelente análisis del concepto de policía administrativa como actividad estatal de vigilancia que no está relacionada con los agentes de policía preventiva, sino con las funciones y funcionarios de la Secretaría de Hacienda, la Procuraduría Federal del Consumidor, la Secretaría de Desarrollo Urbano, etcétera. Ello significa la acción propia de la administración pública en cuanto revisar y vigilar precios, cifras, documentos, procedimientos, reglamentos variados y demás disposiciones tendientes a limitar las libertades ciudadanas por beneficio del interés general de la colectividad (como se puede apreciar, esta concepción es y ha sido ampliamente discutida en esferas ajenas al derecho administrativo).

En estas condiciones, la tesis de licenciatura *El Poder de Policía en el Derecho Mexicano* de M.A. J. Campos Castellanos (publicada por la Secretaría de Gobernación), constituye una "rara avis", pues aborda desde la perspectiva

del Derecho Administrativo, tanto por el concepto "Poder de Policía" (que refiere la atribución del Estado para limitar y vigilar la actividad de las personas, y aún de sus derechos o garantías individuales a fin de lograr la tranquilidad y bienestar general), como por hacer el enfoque sobre la policía administrativa que es sólo una parte del mencionado poder.

Como tema presentado en tesis de profesionales, la policía raramente ha sido abordada y cuando se ha abordado se hace sin intenciones teóricas, analíticas o ensayísticas: la transcripción de reglamentos, jerarquías y presupuestos del personal de policía es lo que nos presenta un policía con 31 años de servicio al presentar su tesis de licenciado en Derecho en la UNAM.

En cuanto a bibliotecas especializadas es también sintomático que entre más de 31 mil registros bibliográficos de la *Biblioteca Emilio Portes Gil* de la *Procuraduría General de la República* (PGR), no cuente con más de 100 textos relativos al tema, y de esta cantidad la mayoría corresponde a manuales administrativos, técnicos, operativos, informativos preparativos de policía y no más de 10 libros de importancia para el estudio de la policía. En cuanto a las tesis de Derecho existentes en esta biblioteca, vale resaltar que se encuentran varias tesis que abordan a la policía desde la perspectiva administrativa.⁹ Pero, caso contrario, en esta misma biblioteca existe el "fondo reservado" de textos y publicaciones del siglo XIX, que al parecer poco se ha explorado.

Las mencionadas tesis abordan el problema policial de manera descriptiva, haciendo comentarios, algunas sugerencias y algunas consideraciones de poco alcance analítico. Y el mismo tenor monográfico, pero en relación al programa curricular de la policía judicial mexicana presentó en la misma universidad, Javier Floresgómez (1992)¹⁰ Así mismo, por el notable esfuerzo y motivación personal al escribir sus interesantes e inéditos estudios monográficos sobre la "evolución" de la policía del Distrito Federal escritos por el abogado y, también, oficial de policía Juan José Torres.¹¹

Desde el Instituto Técnico de Formación Profesional, que es el lugar donde se capacitan los aspirantes a agente de la policía preventiva del Distrito Federal, ha surgido un texto que presenta el tema de los derechos humanos,

⁷ En cuanto la falta de interés y desconocimiento sobre la policía en general, desde la perspectiva de la dependencia vinculada con ella y desde la perspectiva de los 59 ponentes, aunque en su modalidad antieriminal, podemos tener otro ejemplo en el evento organizado por la Procuraduría General de la República en 1993, *La Procuración de Justicia, Problemas, Retos y Perspectivas*, donde se presentaron 59 ponencias, no hay alguna que tenga por tema central o único la policía; incluso al tocar el tema de la prevención, ésta se enfoca desde la participación ciudadana.

⁸ El primer libro es *Hacia la Profesionalización de la Policía Judicial Federal Mexicana* de Ignacio Carrillo P., Samuel González R., y Ernesto Mendieta y el otro libro es *El Poder de Policía es un Sistema de Derechos Humanos* de Daniel Horrendof.

⁹ Por ejemplo: la tesis de Manuel Moreno, *El Régimen de Policía y el Derecho Administrativo*, de 1958; de Jorge Duarte, *La Institución de la Policía en el Derecho Administrativo*, de 1959; la tesis de William Flores, *La Policía Industrial en la Nueva Ley Federal del Trabajo*, de 1970; la tesis de Gilberto García, *Marco Legal de la Policía Judicial*, de 1993; todas tesis de licenciatura en Derecho de la UNAM.

¹⁰ Hay que subrayar el hecho de que sean los propios policías quienes han tomado, en buena medida la iniciativa académica, y hallan emprendido el estudio y publicación de textos relativos, tanto en Francia (lo señalan Robert y Levy, 1990: nota 210), como en Argentina (Riccheri, 1981) y España (Martín, 1990; Morales, 1990), etcétera.

¹¹ El trabajo inédito que refiero es *La Evolución de la Institución Policial en la Ciudad de México* de Juan Torres Escamilla, Mimeo, 1985.

el ombudsman y, siguiendo la tradición local, el marco normativo general de la seguridad pública en el Distrito Federal, con el complemento de un irregular y apresurado esbozo histórico de la policía que parte desde los Centecapixic aztecas hasta la *Ley de Seguridad Pública del DF*, de 1993.

Por ahora en México, desde la perspectiva de la historia contamos con dos breves libros; uno que da cuenta de algunos reglamentos de policía del siglo XIX, limitándose el compilador a agregar algunos comentarios (Nacif, 1986) y una cronología de algunos cambios en las formas de organizar y uniformar a la policía desde la época colonial.¹²

Aunque con carácter reglamentario y normativo, existen algunos textos sobre la policía desde la perspectiva jurídico-administrativa: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) publica un manual refiriendo las características de la policía desde el punto de vista de la administración pública en relación a la Seguridad Pública: "guardar el orden, la credibilidad, la confianza de los actos de la vida pública y particular, garantizando la protección a la integridad física de las personas y al conjunto de bienes morales, materiales particulares y colectivos, así como el resguardo de los principios éticos, jurídicos, culturales, políticos y sociales de la comunidad" (INAP, 1988, p.145), además de proporcionar el perfil del policía: reconocida honradez, madurez y serenidad, altruismo, disposición para la disciplina, etcétera.

En otros manuales, se describen las características de los Bandos de Policía y Buen Gobierno, así como el reglamento de Policía y Seguridad Pública (INAP, 1988, 1989). También desde el punto de vista de lo administrativo, pero desde la planeación urbana se presentó en 1994 el *Proyecto de Planeación Metropolitana para la Seguridad Pública en la ZMCM*, como tesis de maestría en planeación urbana de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, que sin cuestionar ni definir el concepto policía o seguridad pública, toma como eje de su análisis la norma de la Sedue de que por cada 499 mil 959 habitantes debe existir una comandancia de policía, norma que tampoco cuestiona ni analiza la autora, (Flores, 1994).

En la literatura jurídica especializada en el Derecho Administrativo, a pesar de que el tema policial es considerado tradicionalmente como tema específico de esa

rama del derecho, sólo el Dr. Andrés Serra Rojas (1988:pp.479-502) se ocupa de tema, pero sólo en 20 hojas, y principalmente de la policía administrativa: de expresión, económica, sanitaria, de cultos y forestal. Y algunas notas de Roberto Ríos (1975). Ello en virtud de que se le considera como la parte coactiva de la administración pública; empero, siempre, en los textos de Derecho Administrativo, recibe un tratamiento secundario o es ignorada, al igual que en Derecho Constitucional.

Miguel Sarre (1992) desde la Comisión Nacional de Derechos Humanos, editó un breve ensayo sobre la fundamentación constitucional de la función de policía y la seguridad pública, así como de los derechos del policía como trabajador.

Por otra parte, y también sobre la relación de la policía como seguridad pública con las facultades del municipio se discute la reforma al artículo 115 constitucional; así como la *Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal* (LSPDF, 1993), el *Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal* (RGJCDF, 1993) y la *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, publicada en diciembre de 1995.¹³

A nivel de reporte de investigación cuantitativa existen dos investigaciones; la primera se propone conocer la violencia policial y antipolicial, es decir el número de muertos y lesionados por la policía, así como el número de policías muertos y lesionados a partir del análisis de las notas "policíacas" de un periódico nacional publicadas en el lapso de cinco años; y otra de corte socioeconómico y psicosocial sobre las policías preventiva y de investigación de Querétaro mediante la observación directa y aplicación de cuestionario a 35 aspirantes a ingresar al colegio de policía queretano.

El trabajo de análisis sociojurídico de Carlos Dorantes sobre la policía en Querétaro resulta interesante, pues aunque el autor no hizo ninguna investigación empírica, sintetiza los resultados de 9 trabajos sociológicos realizados por alumnos de la Universidad Autónoma de Querétaro, y aclara que "carecen de la rigurosidad metodológica", los resultados confirman el negativo sentido común que se tiene sobre la policía; además, ofrece un breve

¹² Un libro es *Biografía de un Policía 1500-1982*, de Alejandro Itigo (1985); otro libro es *La Policía en la Historia de la Ciudad de México (1524-1928)*, de Jorge Nacif Mina (1986) que transcribe varios Bandos de Policía que se encuentran en la formidable colección de documentos del Archivo Histórico de la Ciudad de México, por lo que constituye una fuente documental imprescindible. Según Itigo, su trabajo es "un ensayo histórico narrado por un policía en primera persona". A pesar de la intención "historiadora" de Itigo es sorprendente que no haga una sola referencia sobre fuentes consultadas; lo que genera confusión entre el género literario y el historiográfico.

¹³ Esta *Ley de Coordinación* es, a la vez, ley reglamentaria del artículo 21 reformado el 31 de diciembre de 1994, que dispone la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, esumera principios de actuación para los servidores públicos de las instituciones policiales y para los del Poder Judicial; se establece la creación de la judicatura y del Servicio Civil de Carrera, entre otras modificaciones importantes. Al respecto de la perspectiva gubernamental sobre el tema, se puede consultar el resumen de las 450 ponencias que, con motivo del Foro de Consulta Popular sobre Procuración y Administración de Justicia para la integración del *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, se presentaron en 9 foros regionales en abril de 1995. Sobre policía las ponencias muestran recurrencia homogénea: profesionalización, formación, ética, especialización, hacer realidad la dependencia de la policía Judicial del Ministerio Público, etcétera, (Foro de Consulta, 1996).



FOTO: RAUL RAMIREZ MARTINEZ.

análisis jurídico de la normatividad y reglamentación de las policías de Querétaro.¹⁴

En el sentido más estricto, sobre la policía mexicana, se han localizado dos investigaciones históricas con solvencia metodológica y tres textos académicos que se ocupan de la policía del siglo XIX.

El libro *Desorden y Progreso*, de Paul Vanderwood (1981) que se ocupa de la policía federal rural (los rurales) creada por Benito Juárez en 1861 para mantener el orden y control al bandillaje de caminos y cerranías de la nación, policía cuyo momento mejor fue durante el porfiriato; y la investigación *Police and Penal Correction in Mexico City 1876-1911*, de Laurence J. Rohlfes (1983) que se ocupa de la policía de la ciudad de México en sus funciones anticriminales y políticas durante el porfiriato. Ambos estudios, realizados por norteamericanos, son tesis doctorales.

En relación también al periodo porfirista existe el artículo sobre la policía urbana (*los gendarmes*) de la

ciudad de México entre los años 1876-1884, de Pedro Santoni (1983), que reporta la imagen y características de ineficiencia, insuficiencia, ignorancia, insolencia, falta de educación, proyectos de profesionalización (1879), irresponsabilidad, etcétera, que caracteriza, ante la opinión pública, a la policía desde el siglo XIX. También se han publicado 2 artículos sobre policía y seguridad pública en un solo libro de textos de análisis históricos sobre diferentes temas de la ciudad de México en la primera mitad del siglo XIX, compilados por Regina Hernández Franyuti (1994).

El primer artículo es de Jorge Medina Nacif, *Policía y Seguridad Pública en la Ciudad de México, 1770-1848* que es una mejor versión de su anterior texto en el que se presentan los contenidos y posibles consecuencias de los diferentes bandos de creación y funcionamiento de los diversos cuerpos de vigilantes, celadores y policías; el otro artículo es de Juan Ortiz Escamilla, *Insurgencia y Seguridad Pública en la Ciudad de México 1810-1815*, que analiza estupendamente el momento coyuntural en que las autoridades coloniales introducen la policía de seguridad para tratar de contrarrestar la movilización de los súbditos de la ciudad en apoyo a los Insurgentes.

¹⁴ Los artículos son: *La Policía en Querétaro: un análisis socio-jurídico* de Carlos Dorantes G., y *La Formación de los Cuerpos Policiales en Querétaro: aspiraciones y realidades*, de Ana Isabel Roblín. Ambos publicados en la revista *Sociología* de la Universidad Autónoma de Querétaro, 1991.

Textos especializados en el conocimiento evaluación y diagnóstico de la policía mexicana, únicamente existen en México dos libros: *La Policía Profesional* de Luis Sotelo, que no sólo es un análisis y crítica de la situación de las policías en México y en Ministerio Público, además de propuestas concretas de profesionalización del servicio policial; propuesta de curso de criminalística, análisis de la infraestructura policial (radio, uniformes, archivo, patrullas, etcétera), además incluye un proyecto de ley orgánica para las policías de los estados.

El libro, *Seguridad Pública en México*, de Samuel González, Ernesto López y J. Arturo Yáñez, aunque no aborda a la policía mexicana del siglo XIX, ni a la llamada "preventiva" del siglo XX, presenta cuatro interesantes líneas de investigación: la histórico politológica, la diagnóstica integral, la comparativa internacional de sistemas de justicia penal y la prospectiva de escenarios para la reforma estructural de las instituciones de seguridad pública. En este libro que es hasta el momento el primero que en México aborda a la policía desde una perspectiva académica sólida, se dice que el problema actual de la seguridad pública es también consecuencia "de la falta de espacios de reflexión académica, sistemática sobre el tema".

Sin embargo, en nuestro país, la mayor parte de los esfuerzos, enfoques, discusiones, preocupaciones y libros están encaminados a estudiar el delito y a los criminales, desde la tradición positivista iniciada por C. Lombroso y R. Garófalo, bajo el presupuesto de que el "problema" eran los que cometían delitos y no los que debían de atacarlo, así como al estudio de la lucha anticriminal de la policía y contra los opositores a los gobiernos; o bien, se ha estudiado (aunque también de manera esporádica) a la criminalidad y los criminales del siglo XIX, así como la llamada policía <política> o <secreta>.

Ejemplo de esta forma "política" radical de utilización de la policía por parte de los gobernantes para preservar sus propios intereses en contra de los intereses de la población fue la policía política o de seguridad nacional del imperio ruso durante 1881-1917, la Defensiva (Orjana), que tanto ha contribuido a formular la concepción represiva de la policía.

Bajo esta perspectiva sobre la policía, que es la que nutre gran parte del imaginario de las culturas urbanas contemporáneas, se ha publicado un reportaje periodístico sobre la policía política capitalina, oficialmente desaparecida desde 1983, titulado "*Gendarmes y Guaruras: 50 años del servicio secreto*"; así como el libro *Perro Rabioso. Estudio Sobre la Corrupción Policiaca* de Felipe Victoria (1994) que a pesar de la pretensión de llamarle "estudio", no es más que una especie de novela corta sobre un personaje que, perteneciendo a la policía preventiva, se encarga de vigilar a sus compañeros. Ejemplos estos del acercamiento periodístico que, como ejemplos muy degradados de las novelas <policiacas> y de espionaje, toman lugar a falta de otros discursos menos obtusos.

De igual manera tienen cierto auge los estudios de aquellos sobre los que se ejerció la acción delictiva (victimología), pero se ha ignorado, evitado, soslayado a ese "oscuro objeto" de poder, precisamente en tanto objeto político y civil, se ha evitado hablar y pensar lo policial¹⁵ dejando que el conocimiento común, "hable" de los aspectos que el poder nombra: la corrupción, la administración las técnicas de policía, lucha anticriminal, represión, la violencia arbitraria, criminalidad, esto decir, lo <policiaco>.

Mientras tanto en los libros y revistas de criminología o de temas jurídicos usuales en México, la policía es ignorada o bien es objeto de opinión peyorativa; esto es, del sentido común vertida en periódicos, revistas y comentarios en radio y televisión que origina lo que denomino "policiaco". Incluso esta opinión es reforzada por autores frecuentados del campo jurídico y la criminología que, como el caso del Dr. Elías Newman (1991a y 1991b), Jorge López (1991), Manuel López-Rey (1981), repiten los juicios del sentido común,¹⁶ dejando que el conocimiento común, reproduzca los aspectos que el poder de reproducción social mantiene como ignorancia: la corrupción, la administración, las técnicas de policía, lucha anticriminal, represión, etcétera, es decir, lo policiaco.¹⁷

En México ha faltado el interés científico de la historia, sociología, politología, criminología y del Derecho Penal y Administrativo, sobre las condiciones y funciones del desarrollo de lo policial a la experiencia histórica de la seguridad e inseguridad ciudadana. Así, entre otros efectos, la tradición, la improvisación, la repetición y lo policiaco han sido las bases para muchos proyectos, propuestas, acciones, operativos, programas y leyes que sobre la policía se hacen en nuestro país.

¹⁵ Deplorable es que en los escasos libros de criminología, a diferencia de otros países, que circulan en México, la policía ocupe apenas uno o dos párrafos, como en el libro de Jorge López V. (1991), *Criminología*, en donde el lugar predominante lo ocupa el tema del delincuente y la víctima, mientras que la policía sólo ocupa dos párrafos que señalan a los policías como personas que «no respetan los derechos humanos» y que caen fácilmente «en la tentación de la corrupción», «aún no se ha logrado que... respeten las normas constitucionales que prohíben la tortura». Con cierto optimismo poco realista define que «los criminólogos mexicanos tenemos que trabajar mucho (sic) para que la policía actúe siempre conforme a las normas legales», pero sin decir cómo. Total ausencia de la policía muestra otro de los libros más frecuentados por la criminología mexicana de Massimo Pavarini (1980) que sólo se ocupa de los criminales y de las teorías criminológicas. O también es notable la ausencia del tema en textos relevantes de justicia penal, como en el del notable penalista mexicano, Dr. Sergio García (1993), donde apenas la policía judicial es mencionada en 3 párrafos.

¹⁶ Por ejemplo, el Dr. Newman (1991b) en el libro *Los que viven del delito y los otros*, al detenerse en la policía lo hace para hablar de las prácticas de tortura, corrupción, "madrinis", el delator y represión política que ha ejercido la policía. Pero Newman no parece advertir que ello es parte de los sistemas políticos a los que pertenece la policía, y tampoco propone conceptos para la comprensión y estudio de esas experiencias fenomenológicas de la realidad policial.

¹⁷ Un ejemplo típico de esta versión periodística lo constituye el libro *Los Crímenes de la Policía Mexicana* de Alfredo Castillo Newman (1985) que se trata de una "auténtica antología de la barbarie", es decir, de los actos y delitos cometidos por policías.

Crimen, inseguridad ciudadana y políticas de prevención

Fernando Tenorio T.*

Como muestra la literatura especializada, el nacimiento de la criminología como ciencia, habría de propiciar la conversión del Estado Liberal Guardián como Estado Liberal Intervencionista, afirmándose esta disciplina como fundamento del denominado ius puniende o Derecho Penal subjetivo. El auge de los productos de la criminología, que paulatinamente vinieron a ser considerados como una verdad tan substancial como las ideas de verdad premodernas, implicó que rápidamente, aun los teóricos del derecho penal, recomendasen la guía de esta disciplina, como parte sustantiva de la política en materia criminal, que no sólo diagnosticaba y pronosticaba el mal, sino también proponía los remedios para que los sujetos, así patologizados, fuesen recuperados.

Introducción

El problema del crimen, distinto de aquel relativo a la inseguridad ciudadana que experimentan los actores sociales, aunque relacionado con el mismo, ha recibido diversos tratamientos no sólo en relación a la variedad de disciplinas que lo han venido abordando, sino también a las perspectivas teóricas que han guiado las interpretaciones. Tómese en cuenta, como vía de ejemplo, a la amplia gama que integra lo que he venido denominando como "cultura criminológica", con aportaciones de la inicial antropología criminal; de la también llamada psicología criminal; de la sociología criminal y del Derecho Penal; como también, dentro de éstas, las perspectivas funcionalistas, ciertamente contrastantes con las convencionalmente denominadas como críticas. Igualmente, cuando se aborda el tema de la inseguridad ciudadana, no únicamente esa variada cultura criminológica ha venido incidiendo de manera reciente, sino también estudios de otras disciplinas cuyos autores así mismos anticipan ser ajenos a la criminología (Pavarini).¹ En muchas ocasiones, aquellos

que pueden ser mencionados como profanos de un campo del saber oficializado, resultan ser quienes proporcionan discursos con mayores poderes explicativos; piénsese a este respecto en el paradigmático caso de Michel Foucault y su *Vigilar y Castigar*.

Sin embargo, todo este amplísimo panorama teórico, resulta ser la materia prima de ulteriores esfuerzos investigativos y actividades docentes que, la gran mayoría de las veces, sólo repercute en actividades editoriales difundidas y tratadas por un muy reducido número de especialistas, sin que las conclusiones de los estudios influyeran a la propia ciudadanía o a los encargados de diseñar y establecer las políticas públicas en estos campos. Las aisladas ocasiones que estos productos llegan a permear la voluntad política o a la ciudadanía a través de los medios masivos de comunicación, se refieren a aquellos casos en que los saberes se han oficializado (y a la postre se convierten en conservadores) y resultan convenientes, aunque no para las finalidades de prevención o de seguridad ciudadana. Esta cuestión, que amerita reflexiones específicas de los contextos en que se verifican, ha sido develada justo por los saberes no oficializados y que se erigen o reconocen como alternativos. La dinámica de la producción de saberes, reporta de este modo la trágica relación entre el saber y el poder exhibida por Foucault,

* Profesor-Investigador, UAM-Accapuzalco.

¹ Massimo Pavarini, Dario Melossi, *Cárcel y Fábrica*, México, Siglo XXI, 1997.

como por un amplio número de estudiosos premodernos (*La República* de Platón, por ejemplo) y modernos (entre algunos, Benjamin, Walter, 1982; Lenk, Kurt, 1975),² al parecer no únicamente de la tradición de Occidente.

Por otra parte, como es sabido, luego de consolidarse los paradigmas de la Modernidad, se vinieron diseñando los principios teóricos y metodológicos para guiar las reflexiones, que en lo aquí pertinente se vino apelando a la distinción entre los modelos interpretativos y aquellos normativos, a fin de no concretar discursos lógicamente inconsistentes, como fue la práctica de los saberes premodernos; ello habría de implicar que una vez interpretada la realidad social con criterios específicos y estrictos (prácticamente lo que los manuales difunden como el "método científico"), es decir, la serie de conjeturas acerca de cómo y por qué se presencian los fenómenos investigados, resultaba indispensable con otros criterios específicos e igualmente estrictos, responder a la pregunta de qué práctica resultaba no únicamente conveniente para encarar la realidad indagada sino, sobre todo, justificada.

Lo anterior, que contextualiza aun a la vida cotidiana guiando nuestros procederes, resulta imprescindible en las políticas públicas, esto es, en las políticas legislativas y las prácticas de las instancias gubernamentales que se desarrollan al invocarlas, a pesar de la inconsciencia sobre estos criterios de gran parte de los protagonistas de esa vida pública.

Así las cosas, resulta indispensable el desarrollo de investigaciones desde aquellas disciplinas con ánimos descriptivos y de explicación tanto del crimen como de la inseguridad ciudadana, y una vez obteniendo esos resultados, también de aquellas otras relativas a evaluar cuáles podrían ser las reglas y prácticas justificables para la convivencia social.

Esta relación de modelos ya conscientemente distinguidos, viene dibujando la fenomenología de la praxis como de la antipraxis que se le opone en la entramada de las historias, al menos desde el legado inscrito en las Tesis sobre Feuerbach. Reflexionar en ello, como es el caso de los presentes escritos, implica develar algunos de los obstáculos que han impedido, a pesar de los avances de la ciencia y de la tecnología, obtener resultados satisfactorios en este campo cada vez más publicitado como una de las prioridades a resolver en este fin de siglo, y no sólo en México sino en todo el mundo y, además, proponer las bases sobre las cuales es posible diseñar las políticas alternativas.

El crimen y las políticas de prevención en los tiempos premodernos

Como es sabido, en los tiempos premodernos, sea de manera radicalizada o flexible (sin descontar los destellos

profundamente laicos en diversas culturas), los saberes se basaron en principios sobrenaturales que implicaban, en términos generales, apreciar a los comportamientos como voluntad de los dioses; inclusive, gran parte de las penurias, como las enfermedades o las derrotas en las guerras, eran vistas como castigos de aquellos, es decir, la experiencia del sufrimiento como un castigo consecuencia de violar las reglas de vida que los dioses a través de sus representantes, como el caso de Moisés, habían transmitido a la humanidad. De esa visión, entre otros aspectos igualmente importantes, habría de desprenderse el sentido explícito que permeó a la práctica del castigo en esas sociedades relativo a la aflicción. Una cuestión que al parecer estará siempre presente si consideramos las aportaciones freudianas, particularmente las expuestas en *Totem y Tabú*. A partir de ello, puede inducirse que las políticas en este campo se basaron fundamentalmente en la irrogación de castigos que evidenciaran el sufrimiento.

Evidentemente, otra sustantiva variable que conduce a la idea esbozada se refiere a las iniciales formas de reaccionar frente a las ofensas, tanto en los tiempos de las sociedades sin Estado, como en las posteriores sociedades estatales, en aquellos ámbitos en que la sociedad civil mantenía potestades no expropiadas, es decir, la práctica de la venganza, siempre emotiva y deseosa del sufrimiento del ofensor. El castigo o la pena que la viene a sustituir, implicó a partir de sus límites formales, sólo restringir el dolor de las reacciones hacia lo que convencionalmente podía apreciarse como proporcional, como es el tan publicitado caso (como olvidado en las políticas recientes), de la ley del talión; es decir, el principio (entre muchos otros; recuérdese que el Derecho Penal Mínimo desprende 98 principios de justificación), a partir del cual las penas sólo podrían justificarse si su costo humano y social no supera el costo humano y social de la ofensa.

Finalmente, como me he permitido mostrar de manera reciente, el ajusticiamiento, más allá de sus diversas funciones simbólicas que se le han atribuido, como de sus implicaciones prácticas bastante estudiadas, habría de asumirse como una ritualidad terapéutica social, de la misma manera que el originario "pharmakos" o chivo expiatorio representó la medida terapéutica más importante de las sociedades sacrificales, es decir, la medida más importante para la prevención de posteriores malestares sociales.

El ejemplo que simboliza esta simbiosis entre las ritualidades sacrificales y las que envuelven al ajusticiamiento, en torno a la experiencia de un sufrimiento para evitar posteriores sufrimientos, lo proporciona la tradición de occidente en el proceso penal en contra de Jesús de Nazaret, quien es ajusticiado y en el mismo acto él se destina como chivo expiatorio, sacrificándose para la salvación de la humanidad.

De este modo, a mayor sufrimiento, y con el carácter de ejemplaridad que subsidiariamente se le asigna a la

² Véase Benjamin Walter, *Para una crítica de la violencia*, México, de Premià Editora, 1982.

ejecución de las penas, se crea la idea de prevenir esos ulteriores sufrimientos como los que resultan de la acción criminal. Así las cosas, la sola palabra de castigo o pena, no ha dejado de provocar la imaginación del dolor, en ocasiones de manera dantesca, como lo ha venido experimentando la vida carcelaria en sus dos siglos de existencia como sanción privilegiada y, sin embargo, parece que esa administración del sufrimiento no ha logrado aminorar las consecuencias del crimen; es decir, no ha implicado la prevención del delito.

El proyecto humanista y la herencia premoderna de la aflicción

En lo que aquí interesa, como en otros campos sociales, la Modernidad derivada de las Revoluciones Norteamericana y Francesa del siglo XVIII, significó también una revolución desarrollada por el pensamiento humanista con la cual, por ejemplo, las antiguas categorías como la pena o la policía, sufrirían una resignificación acorde al nuevo contexto laico en el que se sustentaría el poder del Estado. La función policial, por ejemplo, transmigraría de la seguridad pública, a la seguridad ciudadana, de la misma manera como el espíritu aflictivo de las penas premodernas, habría de ser sustituido por el de restricción de derechos.

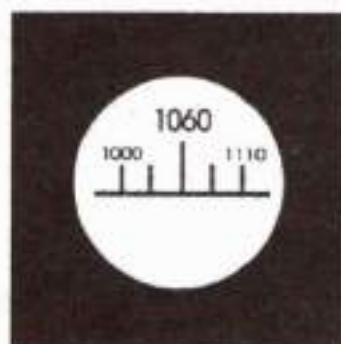
Esta cuestión que se hace inteligible a partir de otras experiencias como la clausura de las viejas estratificaciones sociales (aristocracia y plebe), con lo cual los privilegios de una clase se abrogarían al tiempo en el que la soberanía del Rey la vendría a asumir el ciudadano, encontraron sus raíces en las ideas de libertad y de la igualdad formal que la contextualiza y posibilita.

Independientemente de que el nuevo orden que dio lugar a los Estados liberales así como a los Derechos Fundamentales que hoy se enuncian como Derechos Humanos de la Primera Generación, creó nuevas estratificaciones sociales y propició las reglas para afirmar las ventajas de unos segmentos frente a otros, como lo vino a develar Carlos Marx, en el ámbito del crimen y de su ajusticiamiento, vinieron a fraguarse las reglas que habrían de constituir lo que en términos de la dogmática penal se enuncia como Escuela Clásica de Derecho Penal, que a la postre significó la primera perspectiva de un derecho penal de acto.

Lo anterior significó explicitar y defender la idea de que las intervenciones estatales, y particularmente las penales, sólo podrían verificarse contra las personas cuando éstas, en el ejercicio de su libertad, dañasen materialmente a terceros en su persona o en sus bienes. Las reacciones penales centraban su atención en la res-

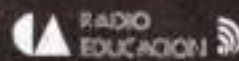
CONSEJO NACIONAL PARA LA CULTURA Y LAS ARTES

RADIO EDUCACIÓN KEEP, 1060 KHZ.



... Y LA RADIO SE HIZO

TRANSMITE
LAS 24
HORAS CON
100,000
WATTS DE
POTENCIA



CULTURA CON IMAGINACIÓN

ponsabilidad que podría imputársele a las personas que concretasen las hipótesis delictivas. En este sentido, al antiguo criterio de proporcionalidad de los actos sancionatorios en relación a los bienes lesionados por las ofensas, competencia del legislador, se le agregaba el criterio de graduación o individualización de la pena, en atención al grado de responsabilidad (es decir, a los ámbitos de libertad), que hubiese experimentado el sujeto en su proceder delictivo. De esta manera cobraba sentido la que ulteriormente fue denominada teoría utilitaria de la prevención general, al asignarle a las penas elencadas en las codificaciones el carácter de ser lenguajes motivacionales intimidatorios, dirigidos a los ciudadanos capaces y libres de connormarse o no al marco de la legalidad.

Sin embargo, y más allá de las funciones latentes o reales que la literatura crítica ha desprendido respecto del nacimiento de la pena carcelaria que inaugura esta Modernidad (entre otros los clásicos de Foucault: *Vigilar y*

Castigar y de Dario Melossi y Massimo Pavarini: *Cárcel y Fábrica*), la pena privativa de libertad, que en estricto sentido se refiere exclusivamente a la libertad deambulatoria o de tránsito, habría de nacer plenamente permeada por las inquietudes premodernas no sólo en relación a la idea correccionalista que heredaría además de las instituciones con ese nombre, de la práctica eclesiástica del encierro, sino además del sentido de la aflicción que paulatinamente fue recuperando el terreno aparentemente perdido por el auge del pensamiento humanista. De este modo, la resignificación del carácter retributivo de la pena (causar un mal por el mal producto de la acción delictiva), habría de propiciar que la amenaza penal volviese a estar del lado de la aflicción, careciendo de sentido la idea humanista de sólo restringir los derechos del ciudadano que libremente hubiese concretado las hipótesis delictivas.

A su vez, ese dolor que día con día iba en ascenso a fin de asignarle a las penas un carácter cada vez más intimidatorio, como sucedía en los tiempos premodernos, implicó además la finalidad igualmente utilitaria de corregir a los sujetos aventurados a la desviación. Así las cosas, este Derecho Penal extraviado, sólo sirvió a los fines de disciplina exigidos por las nuevas reglas que en la informalidad privilegiaban a la ya consolidada burguesía frente a los nuevos menesterosos que este periodo había igualmente producido.

Los saberes oficializados sobre el crimen y las políticas de prevención en la fase resocializante de la pena

Parte del extravío de las políticas en este campo que se vivenciarían durante el primer siglo de modernidad, fueron debidas primordialmente a la ausencia de conocimientos aceptados en el ámbito de las ciencias sociales (recuérdese que al inicio de esa época, las únicas disciplinas aceptadas como científicas lo eran las ciencias naturales). No sería sino durante la segunda mitad del siglo XIX, cuando los estudiosos de lo social, particularmente la filosofía de Augusto Comte, habría de obtener el consenso de la comunidad científica y, como sucede a menudo, no tanto por la lucidez de las argumentaciones, sino por la conveniencia política de las mismas. Orden y progreso, desde una óptica naturalista, habría de ser la base para mostrar cómo parte de la sociedad se evidenciaba "enfermiza" y justificar nuevas formas de intervención para la seguridad del progreso de la parte sana del ser social. En este sentido, así como la locura dejaba de ser una posesión demoníaca para convertirse en síntoma de una cierta patología, para otras formas de desviación, como el crimen, se desarrollaban semejantes conjeturas, como lo fue el muy difundido caso de las indagaciones de César Lombroso.

Como muestra la literatura especializada, el nacimiento de la criminología como ciencia, habría de propiciar la

conversión del Estado Liberal Guardián como Estado Liberal Intervencionista, afirmándose esta disciplina como fundamento del denominado *ius puniende* o Derecho Penal Subjetivo. El auge de los productos de la criminología, que paulatinamente vinieron a ser considerados como una verdad tan substancial como las ideas de verdad premodernas, implicó que rápidamente, aun los teóricos del Derecho Penal, recomendasen la guía de esta disciplina, como parte sustantiva de la política en materia criminal, que no sólo diagnosticaba y pronosticaba el mal, sino también proponía los remedios para que los sujetos, así patologizados, fuesen recuperados.

Quizás el caso más sobresaliente de las conciencias capturadas por el positivismo criminológico lo representa Franz Von Liszt, quien como conclusión a las desilusiones de la experiencia carcelaria a un siglo de distancia de las teorías retributivas, afirmaba:

La probabilidad de que alguien cometa un crimen, es mayor si fue condenado antes que si no lo fue.

La probabilidad de que alguien cometa un crimen crece con el número de los antecedentes penales sufridos.

La probabilidad de que un excarcelado cometa de inmediato un nuevo crimen crece con la duración de las penas cumplidas.

Si un joven o ya adulto delincuente comete un delito y le dejamos en libertad, hay menos probabilidades de que vuelva a delinquir que si le castigamos.³

En consecuencia, von Liszt no sólo iniciaría las críticas más severas contra las tesis retribucionistas y su aparente apego a los criterios de justicia valorativamente hablando, sino que representaría una de las voces más calificadas para avalar la práctica resocializante, y con ella, lo que más tarde vendría a denominarse como "ciencia penal integrada".

La ambición positivista de comprobar las hipótesis de manera empírica, dio pauta para aceptar las formulaciones de la naciente criminología y convertir a la cárcel en una especie de instituto de investigación al ser el contenedor de la materia prima de las conjeturas de esta ciencia: el hombre delincuente. Aunque por otra parte, las ideas esbozadas significaron también reificar el antiguo anhelo de mantener diferenciaciones sociales. En efecto, no sólo la sociedad relajaba sus ansiedades al momento de considerar que los delincuentes (una población siempre vista como excepcional o muy reducida), eran apreciados como sujetos inferiores al normal de la población, sino además, los nuevos saberes habíanse redimensionado adquiriendo un carácter nigromántico que destinaba a unos y otros. Consecuentemente, razón y justicia volvían a encontrarse como en los tiempos antiguos, a

³ Paul Wolf, "Espendor y miseria de las teorías preventivas de la pena", en *Power y control*, núm. 0, pp. 50-72, Barcelona, 1986.

pesar de las distinciones que la filosofía desde el siglo XVII había formulado para, por una parte, interpretar y, por la otra evaluar al mundo, con criterios claramente diferenciados, como fue el caso de David Hume y la ley que lleva su nombre.

De este modo, el criterio de justicia basado en la meritoriedad del castigo por el daño causado con la acción criminal, quedaba, aunque no erradicado, si altamente minimizado ante la tentación de la nueva política preventiva calificada como especial, consistente en recuperar a los desviados a través de diversos medios (hoy, tratamiento individualizado, progresivo y técnico), que a la postre vendrían a denominarse medios para la readaptación del delincuente.

Esta doble finalidad que ha venido preñando de manera sustantiva a la práctica custodial (pena justa y pena útil), ha sido una, entre otras razones, por la cual la prisión nace y habrá de experimentar sucesivas etapas de crisis al ser incompatibles ambas finalidades.⁴

El modelo así planteado, y que rápidamente ganó consenso en las políticas legislativas y las prácticas carcelarias, habría de significar la abrogación de los criterios humanistas de igualdad formal, como de libertad (sobre todo de conciencia), generándose un Derecho Penal de autor y ya no de acto, reaccionando contra los sujetos, no por las consecuencias de su proceder sino por su forma de ser. Efectivamente, las ideas resocializantes han significado hasta nuestros días, la herencia más deplorable de los tiempos premodernos. Y, como en seguida nuestro, no sólo injustificada sino además inútil.

Saberes alternativos y política criminal alternativa

La desilusión experimentada por von Liszt habría de renovarse con el surgimiento de los modelos alternativos a la criminología tradicional, que a pesar de las fuertes incidencias de la sociología funcionalista, como el caso de Robert Merton, no dejó de ser un modelo etiológico que veía las causas de la desviación en la persona de sus protagonistas.

El nuevo modelo, que consolidadamente cerraba la primera mitad de este siglo, la convencionalmente llamada teoría del *labeling* que significó, como aprecia Alessandro Baratta,⁵ una revolución científica (de hecho una ruptura epistemológica) en la materia, habría de sentar las bases para que las futuras indagaciones abandonasen el estudio del delincuente y sus causas, para perfilar el análisis del proceso de criminalización. Las diversas teorías que habrían de derivarse del *labeling*, como la estigmatización y el estereotipo, que luego de acreditar la inexistencia de comportamientos en sí mismos negativos

sino más bien dependientes de las valoraciones, centrarían sus esfuerzos en mostrar las consecuencias de etiquetar a los sujetos como delincuentes, vinieron a acreditar que las reacciones penales, lejos de alcanzar o concretar los objetivos de prevención especial, producían las consecuencias opuestas al ideal readaptador, de la misma manera que precedentemente (aunque por razones diversas) Edwin Sutherland, con su teoría de la asociación diferencial, había caracterizado a las prisiones como "universidades del crimen". La amplia literatura de este corte (ejemplar la compilación de Rosa del Olmo en su *Estigmatización y Conducta desviada*), venía a denunciar, aunque todavía en forma tímida, que las políticas y las reglas de su implementación venían a transformarse en productoras de criminalidad en lugar de erigirse en preventivas del fenómeno.

Sólo muy recientemente me permití demostrar, que aquellas consecuencias que provocaron la desilusión de von Liszt, como de todos los que se involucrarían con posterioridad como reformadores del penitenciarismo apelando al interés readaptador, a pesar de insistir en la hoy enunciada y reivindicada necesidad de profesionalizar al personal, de dotar al sistema de los recursos financieros y materiales necesarios, obedecía a la práctica de la exclusión simbólica (y no física), que implica justamente ese ideal resocializante. Ciertamente, la actitud estigmatizante de diferenciar y abrogar la igualdad formal, es decir, esa práctica social que se ha mantenido estable con criterios premodernos fundados en principios sobrenaturales o modernos fundados en principios laicos, representa indudablemente las raíces de la reproducción de la desviación.

Evidentemente, en contextos más amplios, como flexibles, esta cuestión dibuja la obstinación de construir la alteridad, al otro, siempre amenazante como necesario para la autoafirmación y por ello siempre combatido pero nunca eliminado; un pre-supuesto en esa, que enuncié en la introducción de estos escritos, como entramada de las historias.

El paso siguiente lo habría de desarrollar la teoría radical de la desviación, ulteriormente denominada como criminología crítica. En efecto, este modelo, que estrictamente se desarrolló en sus inicios como Sociología del Derecho Penal, y hoy en parte importante como sociología del control social, vino a construir como objeto de estudio a la instancia que producea teórica y prácticamente a la desviación, precisamente: el sistema de justicia penal. Los estudios con los que comienza esta corriente de opinión, ya bastante tratados por la literatura especializada, venían a denunciar que los sistemas penales resultaban exitosos, aunque no para los fines declarados que venían a constituirse en sus respectivas justificaciones; piénsese, por ejemplo, en la multitud de análisis sobre la vida carcelaria, que condujo, dadas las poderosas argumentaciones de su crítica, a que, aun los avaladores del sistema aceptasen recientemente (a partir de los años

⁴ Massimo Pavarini, "Fuera de los muros de la cárcel, la dislocación de la obsesión correccional", en *Poder y control*, núm. 0, Barcelona, 1986.

⁵ Alessandro Baratta, *Criminología crítica y crítica del derecho penal*, México, Siglo XXI, 1986.

setenta en la Unión Americana y en parte de Europa y paulatinamente en todo el mundo), que la prisión era incapaz de erigirse en instancia readaptadora. Aún las más recientes propuestas justificadoras de la pena, también ya bastante difundidas por la literatura extranjera, relativas a las nuevas versiones de prevención general positiva y prevención especial negativa, resultaban ser sólo instrumentos para que los sistemas penales recuperasen el consenso perdido durante las grandes crisis de finales de los años sesenta, sin que empíricamente sus objetivos tuviesen algún margen de obtención de resultados satisfactorios.⁶

Consecuente con ello, parecía que ninguna de las propuestas de política en materia criminal nacidas de los discursos oficializados podrían llegar a satisfacer la nueva oleada de demandas, ya no sólo circunscritas a la prevención del delito en general, sino además, a la exigencia de que los miembros incorporados a los sistemas penales ejecutasen sus funciones de manera honesta y eficiente. La impunidad, como la corrupción que publicitan los medios masivos de comunicación; la alarma social que estos mismos contribuyen a fortalecer; una criminalidad convencional cada vez más organizada; un poder cada vez mayor en las organizaciones de la criminalidad no convencional; la adopción de la justicia en manos de miembros de la sociedad civil efectuando diversos linchamientos; ingobernabilidad en los centros de reclusión; incompetencia de los servidores públicos; funcionarios involucrados en actividades delictivas importantes y no importantes; legislaciones cada vez más represivas y antiguarantistas; y, en fin, una lista interminable de denuncias, han venido enseñando que los sistemas penales se obstinan en mostrar un rostro de ingenuidad.

Sin embargo, así como a los saberes tradicionales les había correspondido una política criminal que condujo a la citada ciencia penal integrada, de estos saberes alternativos, fue posible, desde la filosofía del derecho, construir a su vez una alternativa de política en materia criminal.

Los años ochenta de manera por demás consolidada, habrían de contextualizar el debate, que mantenido hasta nuestros días, se circunscribe a las propuestas abolicionistas, cada vez menos radicalizadas, y aquellas tan humanistas como las primeras recuperadoras del garantismo penal; me refiero efectivamente al denominado Derecho penal mínimo.

En ambos casos, la tendencia se centra en erradicar la intolerancia que progresivamente fue permeando a las políticas de estos temas y propiciar, en la medida de lo posible, formas alternas de solución a los conflictos que envuelve la actividad delictiva. Piénsese, como vía de ejemplo, que mientras el abolicionismo insiste de manera por demás razonable, que la víctima del delito representa

al actor social más interesado en resolver su propio problema y paradójicamente es aquel que menos participación tiene en los escenarios penales, en donde se plantea como única solución el castigo del ofensor, el Derecho Penal Mínimo insistirá, igualmente de manera por demás razonable, que los sistemas penales encuentran la base de su justificación, precisamente en la posibilidad de evitar que las víctimas y sus grupos solidarios reaccionen en forma desproporcionada contra los ofensores. Sin embargo, esto último también implica, que si esa venganza no va a implementarse, no se justificaría la irrogación de las penas. De ahí que una propuesta bastante razonable por mediar entre ambas posiciones, lo sea el aumentar el número de los delitos perseguibles por querrela de la parte ofendida. A este respecto, en una reciente investigación, Edmundo Peregrina,⁷ cuyo universo de estudio fueron todos los casos penales verificados en un sexenio judicial en la ciudad de Puebla, que cuenta además con una ley para la reparación del daño, vino a demostrar que solo fue satisfecha esta exigencia de las víctimas en el 0.04 % de los casos, y todos ellos se refirieron a delitos perseguibles a querrela de la parte ofendida.

Las amplias propuestas de ambas posiciones, ya bastante tratadas por la literatura especializada y con diversas traducciones a la lengua española, han venido influenciando, como afirmé al inicio de este documento, mayoritariamente a los especialistas que se desenvuelven en la vida académica, y sobre todo a aquellos que comparten los saberes críticos. Sin embargo, esta actividad en forma importante no ha podido influenciar a las políticas de manera decisiva, siendo los principales obstáculos, por una parte, el argumento (por demás inconsistente) de que aquellos que nos desenvolvemos sólo en la vida académica (argumentada como teórica), carecemos de la experiencia para hacer propuestas razonables; y, por la otra, el argumento, en principio válido, aunque también bastante inconsistentemente tratado, de que los saberes alternativos (refiriéndose esencialmente a la criminología crítica), han sido extraídos de realidades ajenas a las nuestras, como si el positivismo criminológico o las restantes políticas fuesen resultado de reflexiones sobre nuestra realidad.

Bases para una política alternativa en materia de seguridad ciudadana: el proyecto "ciudades seguras"

La breve reconstrucción histórica de las políticas en este campo, conducen a diseñar los presupuestos necesarios para implementar propuestas alternativas al actual estado de las cosas. Lo que a continuación se enuncia, se circunscribe al proyecto italiano denominado "Ciudades Seguras", del que su correspondiente proyecto mexicano asu-

⁶ Véase Stanley Colzin, *Visión del control social*, Barcelona, 1996, y Alessandro Baratta, *op. cit.*, 1986.

⁷ Edmundo Peregrina, *El sistema penal: entre declaración y práctica de un finis*, México, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Tesis de Maestría, 1985.



FOTO: ANTONIO OROPEZA

me la metodología y la conciencia teórica alternativa que guía las investigaciones. El proyecto en cuestión, nacido para la región Emilia Romagna, y específicamente para la ciudad de Bologna, bajo la coordinación científica de Massimo Pavarini, dados los resultados satisfactorios de sus primeros dos años, hoy viene proyectándose en 150 ciudades de la Unión Europea.

Evidentemente, gran parte de esta labor reflexiva se circunscribe al amplio campo de la filosofía del derecho, para los efectos de evaluar, cuáles políticas resultan ser ante todo justificadas. Para estos fines, me parece pertinente reiterar, que en diversas ocasiones las políticas o algunas prácticas abiertamente injustificadas pueden inclusive gozar del consenso de la comunidad y dar resultados empíricamente observables; empero el sólo hecho de que sean injustificadas, como el caso de la tortura y la aplicación de castigos desproporcionales, implica que las mismas sean desechadas. Consecuentemente, parece que no existe duda alguna en nuestros días, que los únicos parámetros que satisfarían plenamente este presupuesto, son los que se inscriben en el garantismo penal, que hoy compendia el Derecho Penal Mínimo.

Lo anterior exige, el desarrollo de investigaciones (algunas ya bastante avanzadas), respecto de las legisla-

ciones en estas materias del país, a fin de proponer las reformas pertinentes.

El segundo presupuesto, que atiende ya no a cuestiones valorativas sino más bien al ámbito de la reflexión científica, se refiere a la necesidad del desarrollo de investigaciones que, en principio, describan, por una parte, cómo se manifiesta el fenómeno de la llamada "criminalidad aparente" en la realidad en donde las propuestas habrán de diseñarse e implementarse y, por la otra, cómo está constituido y cómo funciona el completo sistema penal. A su vez, y para los efectos de que estas investigaciones de diagnóstico tengan sentido, parece indispensable que esa actividad descriptiva se complemente con investigaciones tendientes a reconstruir el desarrollo sociocultural de la realidad indagada. Piénsese, para estas finalidades, que las realidades sociales de Campeche y Baja California difieren considerablemente a pesar de pertenecer ambas a la correspondiente del país.

Finalmente, resulta además indispensable el desarrollo de investigaciones empíricas dirigidas a la propia ciudadanía, a fin de aproximarse a la "cifra oscura de la criminalidad" así como a la forma en que el ciudadano aprecia al fenómeno criminal, al sistema penal y como experimenta la inseguridad.

Sólo con los resultados de investigaciones semejantes se estaría en posibilidades de hacer propuestas que agotasen (y en el orden que se señalan), los siguientes requisitos:

1. Propuestas garantistas que agoten plenamente las exigencias de justificación.
2. Propuestas, que debidamente informadas a la ciudadanía, gocen de su consenso; y
3. propuestas que den resultados empíricamente observables.

Efectivamente, lo anterior implica también, que como resultado de las investigaciones, se diseñen además de las políticas de prevención primaria, secundaria y terciaria, programas de profesionalización del personal involucrado en el sistema de justicia penal, pero esta vez, acordes a las propuestas formuladas; así mismo, se diseñen los programas de información a la ciudadanía para que ésta, conociendo las mismas, esté en posibilidades de exigir de la autoridad (es decir, del servidor público), el cumplimiento de la ley. Y, finalmente, continuar con el proceso de investigación, para los efectos de supervisar el desarrollo de las políticas propuestas a fin de reforzarlas o modificarlas, conforme los fenómenos también vayan transformándose.

De este modo, se agotarían dos exigencias hasta hoy no experimentadas. Por una parte, generar políticas justificadas desde saberes alternativos. Y por la otra, instrumentar políticas acordes a investigaciones sobre la realidad social a la que van destinadas.

Violencia política y expectativas escasas para su reducción

Agustín Pérez C.*

El objetivo del artículo es formular y verificar una hipótesis sobre la situación actual en la nación mexicana en la que considero existe un conflicto social y una escalada de violencia en general y de violencia política en particular; (afirmo que) se da ese ambiente porque se atiende en forma aislada y sin éxito algunos síntomas del conflicto social y la escalada de violencia. Aludo a un conjunto de casos de violencia política de las autoridades estatales en el periodo de 1993 a 1994; asimismo refiero que algunas de las decisiones para resolver problemas también son violentas y se toman desde el poder sin estimar las causas del conflicto.

Violencia política en México

En el actual ambiente social de la nación mexicana y en particular en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) y en algunos estados como Chiapas, Oaxaca, Morelos, Guerrero, Jalisco y Sinaloa, existen manifestaciones de violencia en general y de violencia política. Cuando las autoridades federales practican los actos de violencia política se generaliza la situación de agresión en la nación mexicana con más claridad y aumenta el número de personas, familias y grupos que la sufren. En referencia a la descripción anterior formulo la siguiente hipótesis:

El conflicto social que se padece en la nación mexicana no está atendido adecuadamente, porque sólo se enfrentan, sin éxito, algunos de sus síntomas, lo cual implica falta de comprensión de la magnitud del conflicto y de la naturaleza de los síntomas; se presenta y desarrolla una escalada de violencia en general y de violencia política y se continúa perjudicando a personas, familias y grupos por la insatisfacción de necesidades humanas fundamentales.

La violencia política se desarrolla de manera similar a la violencia en general y por ello se presenta el uso vigoroso de la fuerza en contra de personas con el propó-

sito de causarles daño y las amenazas e intimidaciones que constituyen la violencia psicológica; la diferencia inicial es que la practican, patrocinan, toleran, encubren o admiten agentes estatales de las diversas escalas de la jerarquía gubernamental. Utilizaré una caracterización de violencia política y a ella referiré algunas acciones de autoridades estatales y señalaré sus posibles consecuencias en la vida nacional.

De acuerdo con Carlos E. Sluzki la violencia política se presenta en las situaciones de imposición de modelos por parte del Estado; dicho autor expresa: "La violencia política, en cualquiera de sus muchas variantes, tiene un efecto devastador y de largo alcance en quienes han sido sus víctimas. Este efecto deriva —dice—, a mi entender, de la coexistencia de dos factores: a) la violencia física y emocional es perpetrada, precisamente por quienes tienen la responsabilidad social y legal de cuidar a los ciudadanos, de mantener el orden en su mundo, de preservar la estabilidad y predictibilidad de sus vidas; el Estado, a través de sus agentes tales como la policía y las fuerzas armadas; b) esta transformación del carácter protector en carácter violento ocurre en un contexto y en un discurso que destruye o falsea los significados y deniega esta transformación".¹

¹ E. Carlos Sluzki, "Violencia familiar y violencia política. Implicaciones terapéuticas de un modelo general", en *Nuevos paradigmas, cultura y subjetividad*, colección de Dora Fried Schritman, Buenos Aires, Barcelona, México, Paidós, 1994, p. 351.

* Profesor de la Universidad Autónoma Metropolitana.

Además, continúa el mismo autor, "la violencia adquiere características devastadoras cuando el acto de violencia es re-rotulado: "Esto no es violencia, sino educación". Su efecto, por ejemplo el dolor físico: "No te duele tanto", es negado. El corolario de valores es redefinido: "Lo hago por tu propio bien" o "Lo hago porque te lo mereces". Los roles son mitificados: "Lo hago porque te quiero", o la posición de agente es redirigida: "Tu eres quien me obliga a hacerlo".² En todos estos casos la persona es tratada como objeto social y no como sujeto social.

Ambiente de conflicto social y escalada de violencia

El ambiente de conflicto social daña a personas, familias, grupos, pueblos y potencialmente a la nación entera, en tanto no están satisfechas las necesidades humanas fundamentales de carácter moral como el reconocimiento, la autonomía, la dignidad y la identidad de personas o pueblos, ni las de carácter material como las de alimentación, salud y vivienda. Este tipo de necesidades no son negociables y atañen a la subsistencia y desarrollo de la persona y de los pueblos. El ambiente de conflicto social se detecta en virtud de un número amplio de síntomas graves como protestas –huelgas de hambre, resistencia activa y pasiva, marchas, plantones, desobediencia civil, entre otras– secuestros, aumento de los índices delincuenciales, guerrillas, pugnas sin cuartel entre gobernantes, etcétera.

Cuando las autoridades estatales no intervienen para sanear el ambiente y prevenir futuros conflictos sociales o sea para enfrentar seriamente las causas con intervenciones constructivas, de seguro se desarrollará una escalada de violencia en modalidades y formas impredecibles, lo cual originará mayores daños a las personas y a los grupos en general.³

¿Hasta cuándo se prolongará el conflicto social y la escalada de violencia? Esta pregunta puede ser contestada en principio de tres maneras: mediante golpe de Estado que instaure una dictadura y pretenda la recomposición de las cosas por medio de la coacción, represión e imposición de decisiones; por la intervención constructiva que ataque las causas del conflicto social y al mismo tiempo sus síntomas, para lo cual se requiere que todas las partes involucradas o comprometidas tengan objetivos comunes y que no busquen resoluciones unilaterales principalmente desde el poder estatal y la última cuando la sociedad civil se decida a actuar prácticamente en legítima defensa o estado de necesidad de manera más decisiva o en un proceso revolucionario.⁴

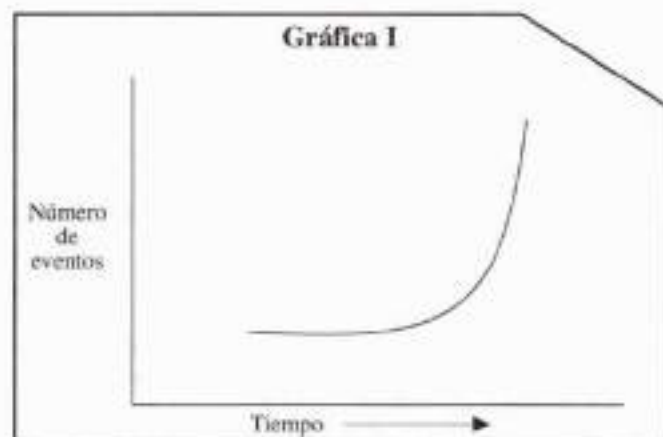
² E. Carlos Sluzki, *op. cit.*, p. 353.

³ John Burton, *Conflict: Resolution and Prevention*, London, The Macmillan Press Ltd, 1990, principalmente el capítulo 1, denominado "The Problem Area".

⁴ Cfr. Ralf Dahrendorf, *The Modern Social Conflict. An Essay on the Politics of Liberty*, University of California Press, Berkeley-Los Angeles, 1990, principalmente el capítulo titulado: "Conflict After Class" y en especial la parte relativa a "The risks of Anomy".

John Burton sostiene que como consecuencia de no enfrentar las causas de los conflictos sociales se desata una escalada de violencia y que dadas las actuales tendencias sociales y políticas, y los medios tradicionales de control, habrá en todos los niveles sociales una escalada del conflicto de manera acumulativa.⁵ Ofrece para ello razones generales en las cuales se encuentran las siguientes: muchos integrantes del tercer mundo tienen acceso a medios de violencia y de comunicación para apoyar sus reclamos de satisfacción de necesidades humanas básicas; las grandes potencias mundiales se asocian y desatienden los problemas internos, provocando con ello conductas divergentes al orden pretendido por dichas potencias; la creencia de que la conducta divergente es una lucha por los escasos recursos ha desviado la atención, durante mucho tiempo, de las causas humanas del conflicto; razones ambientales y de calidad de vida motivan a considerar que se reducirán las oportunidades para satisfacer necesidades humanas básicas, aun las de carácter material.

Las sociedades, –continúa su explicación–, no se dan cuenta, "aun cuando los problemas particulares no son controlados, de la forma dinámica en que el ambiente de conflicto llega a estar fuera de control".⁶ Al respecto manifiesta que existe un fenómeno de cambio exponencial, del cual no se tiene suficiente consciencia. "Con el cambio exponencial existen inicialmente movimientos imperceptibles, como en el crecimiento poblacional, en el cambio ambiental o en la presentación de nuevas enfermedades. Los incrementos en los actos de violencia social son también de esta naturaleza [...] Una curva típica de cambio exponencial se mueve en una línea casi horizontal durante un periodo de tiempo, antes de mostrar algún cambio en una dirección determinada, y una vez que existe un aumento significativo en el curso del cambio se da repentinamente una aceleración hasta que la curva se mueve abruptamente en una dirección cercana a la vertical", (véase Gráfica I).⁷



Una curva de cambio exponencial⁸

⁵ John Burton, *op. cit.*, pp. 51-52.

⁶ *Ibidem.*, p. 52.

⁷ *Ibidem.*, p. 53.

⁸ *Ibidem.*

Casos de violencia política en México

La existencia de cotidianos y graves actos de violencia política verifican el ambiente de conflicto social originado por la violación sistemática, permanente y generalizada de derechos humanos en la nación mexicana y por la deshonestidad, corrupción e impunidad de funcionarios públicos y aprovechamiento de las estructuras de gobierno para fines ajenos a los institucionales.

Refiero a continuación un conjunto de actos, procesos, decisiones y discursos identificados en el periodo 1993-1998 que constituyen ejemplos de violencia política y reflejan el crecimiento del conflicto social a nivel nacional y el desdén—falta de comprensión, voluntad política, incapacidad personal o limitaciones por pertenencia a grupos de poder o delincuencia organizada, etcétera—de los principales actores involucrados para enfrentar y procurar seriamente solucionarlo. La relación no excluye la existencia de otros actos de violencia política, sucedidos en el mismo periodo o anteriormente, entre estos:

El asesinato perpetrado en contra del Cardenal Juan José Posadas Ocampo, el 24 de mayo de 1993 por la delincuencia organizada, particularmente del narcotráfico, y la incapacidad manifestada por las autoridades persecutoras de los delitos para aprender a alguno de los hermanos Arellano Felix no obstante las posibilidades reales que se tuvieron.⁹

Los Roles protagónicos de Manuel Camacho Solís y Carlos Salinas de Gortari a partir de la postulación de Luis Donald Colosio como candidato a la Presidencia de la República por el PRI. El primero renuncia a la Jefatura del Distrito Federal en auténtico desplante de incomodidad, es reubicado en la Secretaría de Relaciones Exteriores y se autopropone para representar al gobierno federal en las negociaciones con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), con la esperanza de que, por alguna circunstancia, el PRI se viera precisado a designar a otro candidato. Camacho Solís no acató las reglas del juego político en el cual participaba y la desobediencia la auspició o toleró Carlos Salinas de Gortari.

Los indicios de torturas y ejecuciones en contra de integrantes del EZLN en los primeros días de enero de 1994 cuando se inició el movimiento armado en contra del Ejecutivo Federal y del Ejército Nacional Mexicano (ENM), por el EZLN. Según los informes publicados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) del mes de enero a mayo de 1994 se habían presentado 247 quejas y concluido 228, de las cuales dos eran recomendaciones, una de ellas se publicó, no así la otra. Un conjunto amplio de quejas era en contra del ENM. Uno de los casos más sonado fue el de cinco muertos de Ocosingo, respecto del cual la CNDH, después de aceptar que fueron ejecutados sumariamente, expresó: "La PGR refirió que en dichos sucesos no intervino ningún elemento

del Ejército Mexicano, toda vez que, de acuerdo con sus investigaciones, a la hora de la muerte de esas cinco personas, las acciones se libraron en las afueras de la población de Ocosingo. La misma dependencia señaló que continuará con las investigaciones a fin de identificar a los presuntos responsables de dicho ilícito".¹⁰

Magnicidio en contra de Luis Donald Colosio el 23 de marzo de 1994 y falta de claridad en las investigaciones de la Procuraduría General de la República y de los cuatro fiscales especiales encargados en tiempos distintos del esclarecimiento del caso. Por otra parte la incapacidad para reconocer o asumir responsabilidades políticas en relación con el mencionado crimen por protagonistas tales como Carlos Salinas de Gortari, Manuel Camacho Solís, Ernesto Zedillo Ponce de León, José Cordova Montoya, principalmente, lo cual demuestra permanentemente la incapacidad de conducción política de una nación por miembros del partido hegemónico (PRI).

La creación por el Ejecutivo de la Unión, sin facultades constitucionales para ello, de la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, una de cuyas motivaciones fueron los secuestrados perpetrados en aquella época en contra de Alfredo Harp Helú y Angel Losada Moreno, entre otros. El decreto de creación fue publicado el 26 de abril de 1994 en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF).¹¹ Posteriormente hubo necesidad de reformar el artículo 21 de la Constitución para constitucionalizar lo que inicialmente era inconstitucional—expediente favorito, por fácil, para el manejo arbitrario de la cosa pública—.

Asesinato cometido el 30 de septiembre de 1994 en contra de José Francisco Ruiz Massieu en el cual hubo responsabilidad penal de funcionarios públicos y quizá muertes asociadas al crimen. No puedo dejar de mencionar, entre otros, el involucramiento de Raul Salinas de Gortari—hermano de Carlos Salinas de Gortari, Presidente de la República en aquellos días, y quien se declaró ignorante de los negocios de su hermano Raul— y el de Manuel Muñoz Rocha, Diputado federal.¹²

La ilegal participación de Mario Ruiz Massieu, como Subprocurador General de la República, en las investigaciones del crimen cometido en contra de su hermano, pues estaba impedido para ese efecto por el parentesco con el occiso. Procede señalar, además, la persecución delictiva de que ha sido objeto en Estados Unidos de Norteamérica por sus cuentas bancarias—ascendían a 9 millones de dólares aproximadamente— y la presunta participación en el narcotráfico. Renunció al cargo el 21 de noviembre de 1994.¹³

¹⁰ José Antonio Jiménez Segura y Azul Valdivieso Martínez, *La Comisión Nacional de Derechos Humanos ante el conflicto en el estado de Chiapas*, trabajo terminal, Departamento de Derecho, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1995, p. 24.

¹¹ Proceso núm. 913, 2 de mayo de 1994.

¹² Proceso núm. 935, 3 de octubre de 1994, p. 11 y ss.

¹³ Cfr. Proceso núm. 964, 24 de abril de 1995, Proceso núm. 972, 19 de junio de 1995 y Proceso núm. 1050, 15 de diciembre de 1996.

⁹ Proceso núm. 865, 31 de enero de 1993, p. 6 y ss.

Otro acto de violencia política es el llamado "error de diciembre" de 1994 en virtud del cual se decretó hacer más pobres a los pobres en al menos un 50% con las consecuencias económicas de dicho error. Al respecto se publicó la noticia de que algunas casas de bolsa en la cuales eran accionistas políticos con fuerte influencia habían apostado a la devaluación del peso mexicano en relación con el dólar norteamericano y por ello habían comprado Tesobonos en pesos mexicanos pagaderos en dólares, independientemente de la paridad; se pagaron a la paridad en la época del vencimiento. El "error de diciembre", hasta agosto de 1995 implicó el pago de cerca de 30 mil millones de dólares y la paridad varió considerablemente en esos meses. La devaluación inmediata en diciembre de 1994 fue del 33 por ciento.¹⁴

La desaparición virtual de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como consecuencia de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el DOF el 31 de diciembre de 1994, en virtud de la cual se modificaron varias disposiciones de la organización e integración de dicho tribunal; entre las reformas relevantes se encuentra la disminución del número de ministros que lo integrarían y las causas de separación. En el artículo segundo transitorio se determinó la jubilación de los ministros que estaban sujetos al anterior régimen de separación, pues sólo podían ser separados por responsabilidad oficial. Mediante un quebranto constitucional se les separó, o sea se les privó en forma retroactiva de un derecho por disposición de un artículo transitorio, que en sentido estricto no es parte de la Constitución. A algunos de los ministros jubilados se les volvió a nombrar por obra y gracia de las oficinas presidenciales y aceptaron la irregularidad constitucional.

Diecisiete campesinos asesinados el 28 de junio de 1995 en Aguas Blancas, Guerrero, y la secuencia de impunidad con la cual se protegió a los sospechosos hasta que en un video transmitido televisivamente se demostró la saña con la cual se acribilló al grupo de campesinos. A partir de esa publicación se ordenó la intervención de la CNDH, la cual emitió dictamen atribuyendo responsabilidades a varios funcionarios. A la Suprema Corte de Justicia de la Nación (la nueva) se le recordó por particulares y organizaciones no gubernamentales que conforme al artículo 97 constitucional tenía competencia para averiguar la violación de garantías individuales y siempre contestó que quienes se habían dirigido a ella carecían de legitimación activa para iniciar tal proceso. Esto era obvio, pues simplemente se le recordaba su competencia. Fue hasta que el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León

¹⁴ *La Jornada*, 7 de febrero de 1995. "La intensidad, que casi podría calificarse de "frenesí", con la que negociaron los Tesobonos estas seis casas de bolsa puede apreciarse si se comparan los montos operados en noviembre, respecto a los del último mes del año, en el que la moneda nacional se devaluó en 33% para convertir las pérdidas de la sociedad en los beneficios del "público inversionista" poseedor de estos instrumentos", p. 40. *Cfr. Proceso* núm. 947, 26 de diciembre de 1994.

solicitó su intervención cuando el máximo tribunal de justicia actuó y atribuyó a varias autoridades estatales la violación de garantías individuales; entre dichas autoridades se mencionó al gobernador Figueroa Alcocer. Al menos éste tuvo que dejar la silla gubernamental, aunque se le exoneró de toda responsabilidad legal, pues la PGR decidió no atraer el caso a su fuero y las autoridades locales de la entidad federativa involucrada consideraron que no existía responsabilidad legal.¹⁵

Aunque existen varios procesos electorales en los que se considera hubo graves transgresiones a la legalidad, se destaca el caso Tabasco y el abrazo del Dr. Zedillo al licenciado Madrazo.¹⁶ La acusación de destinar fondos en exceso a los autorizados legalmente en la campaña que realizó como candidato a la gubernatura, denuncia violencia política.

Las amenazas a los miembros de la sociedad a través de diversas iniciativas de ley sobre el crimen organizado y la ley definitiva, consistentes en hacer sospechosos por decisión legislativa a quienes pertenezcan a la delincuencia organizada y a quienes colaboren con ella, para quedar en que son sospechosos aquellos en relación con quienes "existan indicios suficientes" para considerar que pertenecen a la delincuencia organizada. Este tipo de legislación pone en riesgo los derechos humanos de una gran parte de la población. La Ley en Contra de la Delincuencia Organizada se publicó en el DOF el 7 de noviembre de 1996. No puedo dejar de mencionar una expresión de la Iniciativa de ley presentada por el Dr. Zedillo al indicar que algunas alternativas político criminales "seguramente implicarán ciertas excepciones a la aplicación general de algunas de las garantías individuales".¹⁷

La instrumentación de la mencionada ley a través de operativos para detener a personas que se estima pertenecen a la delincuencia organizada; uno de estos operativos, el del 8 de septiembre de 1997, demostró la arbitrariedad con la cual se condujeron algunos agentes encargados de "cumplir" la decisión respectiva, pues ejecutaron a cinco jóvenes como consecuencia del operativo de la Buenos Aires en el Distrito Federal.¹⁸ La pena de muerte existe aun cuando no esté prevista en las leyes penales ordinarias y lo que es peor sin juicio, ni siquiera sumario.

La forma en que se ha manejado el movimiento de protesta del EZLN y los pueblos indios es una constante

¹⁵ *Proceso* núm. 1009, 4 de marzo de 1996, pp. 6-11 y *Proceso* núm. 1017, 29 de abril de 1996, pp. 6-10. Me parece importante mencionar la colaboración "Guerrero: el crimen detrás del crimen" de Rafael Ruiz Hamel, republicada en el libro del mismo autor *Continuidad y mal gobierno*. Sansores y Aljore Editores, México, 1998 y recomendar su lectura en relación con situaciones de violencia política referidas con oportunidad y precisión.

¹⁶ *Cfr. Proceso* núm. 984, 11 de septiembre de 1995 y *Proceso* núm. 1026, 30 de junio de 1996.

¹⁷ *Iniciativa de la Ley Contra la Delincuencia Organizada*, pp. 10-11.
¹⁸ *Cfr. Proceso* núm. 1089, 14 de septiembre de 1997, *Proceso* núm. 1091, 28 de octubre de 1997 y *Proceso* núm. 1092, 5 de octubre de 1997.

de violencia política por falta de comprensión de uno de los síntomas graves del conflicto social. Las posibilidades de una negociación exitosa son cada vez más escasas; el gobierno federal ha intentado, desde el poder, la conclusión del "conflicto armado" o el exterminio del EZLN o la neutralización de sus líderes, sin atender los objetivos planteados por el movimiento a partir del 1º de enero de 1994.¹⁹

Recrudescimiento de ataques físicos, amenazas y descalificaciones a una biografía como la de Samuel Ruiz García. Destaco la parte de su vida a partir del 1º de enero de 1994, su participación en el diálogo para la paz en San Cristobal de las Casas, la cual contribuyó para lograr un acercamiento real entre el EZLN y el gobierno federal; su ayuno de diciembre de 1994 a enero de 1995, motivado porque advirtió la proximidad de una lucha fratricida y logró disminuir la tensión entre personas involucradas; su actuación en la firma de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar y su constante diálogo con autoridades estatales y representantes del EZLN. Sin embargo ha sido emboscado y objeto de calificaciones o adjetivos del actual Secretario de Gobernación respecto de parcialidad en su función de mediador. Cuando se le ocurrió al Obispo Samuel Ruiz decir que no podría ser imparcial ante los problemas existentes en Chiapas, la andanada de descalificaciones no se hizo esperar. Se trata, pues, de una violencia desatada desde el poder.

Se ha advertido una política de castigo en relación con extranjeros a quienes se les han aplicado las leyes sobre extranjera o el artículo 33 constitucional. Al respecto existen tres premisas verdaderas: a) los extranjeros en el territorio nacional mexicano tienen los derechos humanos o garantías individuales que otorga la Constitución; b) los extranjeros "no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país". c) El Ejecutivo de la Unión tiene la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente. La pregunta que surge es acerca de si los extranjeros gozan efectivamente de garantías individuales en el territorio mexicano.

Una modalidad de expulsión ha sido respecto de sacerdotes de diferentes cultos y ello quizás entre en inconsistencia con la reforma constitucional al artículo 130. Este tipo de expulsiones son actos de violencia que no se esperaba sucedieran y se presentan por la desatención a las causas del conflicto social y del síntoma relacionado con el EZLN.

La forma en que "se concluyó", el 20 de enero de 1997, la protesta de los barrenderos de Tabasco que se encontraban en huelga de hambre frente a la CNDH; en efecto, sin atender y resolver la problemática laboral planteada,

con independencia de lecturas políticas, se publicó que por "razones humanitarias" —no sufrieran daños irreversibles en su salud física y mental o incluso la muerte—, se les aplicaron los medicamentos pertinentes. Entonces, sucedió que autoridades estatales afectaron la intimidad de quienes protestaban porque ellos tienen derecho a hacer con su cuerpo lo que deseen y si era el caso de exponerlo para lograr algún beneficio personal legítimo o para el sector con el cual se identifican, la actitud paternalista de las autoridades estatales está muy lejos de respetar los derechos humanos.

El caso de la oleada de secuestros en el estado de Morelos y la participación en ellos de funcionarios encargados de la persecución delictiva. Hace crisis esta situación cuando el 27 de enero de 1998 agentes judiciales de dicho estado, pretenden deshacerse del cadáver de Jorge Nava Avilez —presunto responsable de secuestro y asalto con violencia—, en la carretera México-Iguala y son sorprendidos por agentes del estado de Guerrero. Al parecer en la comisión de los delitos de secuestro estaban comprometidos el Comandante del Grupo Antisecuestros y quizá por omisión el Jefe de la Policía Judicial y el Procurador de Justicia de Morelos. Aparte de las responsabilidades penales, el 11 de mayo del año en curso presentó licencia para separarse del cargo el General Jorge Carrillo Olea, gobernador del estado.²⁰

*La guerra de baja intensidad sostenida por el ENM en el estado de Chiapas con el consentimiento o las órdenes del Dr. Ernesto Zedillo, quien recientemente fue a apoyarla a ciertas zonas de aquella entidad federativa.*²¹ En la guerra de baja intensidad participa el ENM con el propósito de desalentar a líderes e integrantes de un movimiento de protesta armado, así como a simpatizantes, a través de una variedad de acciones como presencias sin ataques, bloqueo de suministro de bienes y servicios a rebeldes y simpatizantes, bloqueo de medios de comunicación, dejar de prestar ayudas, en ocasiones realizar labores humanitarias en beneficio de ciertos sectores seleccionados y de cuando en cuando vulnerar los derechos humanos de personas bien identificadas, por lo general, solidarios con el movimiento. Los ataques al Obispo de San Cristobal Samuel Ruiz García (ya mencionados) son de este tipo.²²

La actitud del gobierno federal de no aceptar la propuesta de la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) que recoge los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, presentar una contrapropuesta al EZLN, la cual fue rechazada con la expresión "todo o nada", y el envío del Dr. Zedillo, en forma unilateral, de su propuesta de reforma constitucional al Congreso de la Unión. Es violencia

¹⁹ Proceso núm. 1111, 15 de febrero de 1998, pp. 15-19.

²⁰ Proceso núm. 1122, 3 de mayo de 1998 y Proceso núm. 1123, 10 de mayo de 1998.

²¹ Cfr. *Ni Paz ni Justicia o Informe General y amplio acerca de la Guerra Civil que sufren los CN'oles en la Zona Norte de Chiapas*, Centro de Derechos Humanos "Fray Bartolomé de Las Casas", 1996.

²² Agustín Pérez Carrillo, "Más allá de la legalidad para comprender los reclamos de los pueblos indios", en *Alejo* núm. 36, Revista del Departamento de Derecho, Universidad Autónoma Metropolitana, 1997.

política en un gobierno que ostenta el principio del Estado de derecho de los regímenes democráticos, incumplir los acuerdos surgidos y firmados por los representantes debidamente acreditados.²³ Incumplidos los pactos por el Dr. Zedillo se ubicó en la posición de "no ser digno de confianza" ni objetiva ni subjetivamente y por ello el EZLN no quiere dialogar si no son cumplidos los acuerdos de San Andrés Larráinzar. Jürgen Habermas afirma que la búsqueda del consenso racional debe orientarse por el supuesto de una situación ideal de habla en la cual no exista violencia externa ni interna en relación con el discurso argumentativo;²⁴ en el caso planteado existen los dos tipos de violencia de parte del gobierno federal: participación activa del ENM e incumplimiento de la palabra dada. Ambas violencias y su ratificación cotidiana reflejan un atrincheramiento conceptual y de voluntad en el Dr. Zedillo para no intentar la resolución del conflicto social mexicano uno de cuyos síntomas es el movimiento del EZLN a partir del 1º de enero de 1994. Quien estuvo al frente de la Secretaría de Educación Pública no comprende del movimiento señalado, entre otras virtudes, el proceso educativo que se desarrolla con éxito en la nación y que se fortalece día a día por la presencia del EZLN. Nada más —como ejemplo— la formación de quienes tenían 12 años en 1994, en las elecciones del 2000 serán, desde el punto de vista de la educación cívica, política y social, diferentes a la de quienes antes eran votantes cautivos. Y serán muchos; y serán más.

La matanza de 45 indígenas, el 22 de diciembre de 1997, en Acteal, municipio de Chenalho, Chiapas, por grupos paramilitares patrocinados o encubiertos por autoridades municipales, estatales y quizá federales. Un indicio para este aserto es el cúmulo de separaciones de los cargos a la presidencia de Chenalho, Gubernatura del estado y Secretaría de Gobernación, entre otras, y porque, otro indicio, la mención de que había preparativos sobre el posible ataque y que era del conocimiento de algunas de los agentes estatales.²⁵

La "sobrerreacción" —así la llamó el Dr. Ernesto Zedillo, según la nota que cito— de un grupo de policías en contra de una manifestación de chiapanecos quienes protestaban por la matanza mencionada en el punto anterior, acontecimiento en el cual resultó muerta una mujer.²⁶

Fracasos, corrupción, deshonestidad o impunidad de funcionarios con atribuciones para efectuar la persecución delictiva o administrar justicia o asuntos financie-

ros. Ingresan en este rubro Cabal Peniche, Lankenau, el General Gutiérrez Rebollo quien era el Director General del Instituto Nacional de Combate al Narcotráfico y ahora es juzgado por delitos contra la salud, entre otros. El ex gobernador del estado de Jalisco Flavio Romero de Velasco a quien se le vincula con lavado de dinero proveniente del narcotráfico.²⁷

El lenguaje utilizado por el Dr. Zedillo para calificar o regañar a quienes no están de acuerdo con sus ideas muestran indicios de política beligerante, amenazas sutiles y posibles engaños —no mentiras porque él ha dicho que no es mentiroso—. Así, se conocen sus calificaciones de "malos" para quienes no están de acuerdo con sus ideas; de "equivocados" a quienes sostienen puntos de vista distintos a los suyos y de que "si fueran sus alumnos los reprobaría". Los violentos son los otros, no yo; y manifestarse enojado por críticas que se le formulan.

Estos hechos, entre muchos más que se pueden mencionar, y sus consecuencias, demuestran la hipótesis de una escalada de violencia en general y en particular de violencia política; por esta razón no se avizora la posibilidad de que disminuyan ni que se dejen de producir efectos inesperados y costosos: nuevas formas de delincuencia como la industria del secuestro en diversas modalidades, vandalismo, extensiones de la guerra de baja intensidad, crisis entre grupos gobernantes, incapacidad de atender desastres naturales, como incendios forestales, sequías y huracanes (recuérdese a Paulina en el estado de Guerrero), culpar a los otros y diversas clases de resonancias sociales que producen temor y terror.

La hipótesis se fortalece, desafortunadamente, porque existen cuatro circunstancias que operan en su favor: la resistencia al cambio de parte de las autoridades federales y su insistencia en lograr a todo trance los indicadores macroeconómicos; la falta de simpatía a las reclamaciones hechas por quienes exigen la satisfacción de necesidades humanas básicas; la incompreensión respecto de las formas de vida diferentes a las propias, lo cual implica incapacidad intelectual y falta de madurez política y de juicio humanitario; el atrincheramiento conceptual como un obstáculo epistémico que demuestra una posición dogmática con escasas o nulas posibilidades de modificar, aunque sea ligeramente, el lenguaje con el cual se expresan.

La administración de justicia entendida como la institución encargada de resolver las disputas surgidas en una sociedad, de acuerdo con la legalidad y las consideraciones más razonables respecto de la situación litigiosa, poco o nada tiene que hacer ante un conflicto social y la escalada de violencia que le es inherente. En última instancia la administración de justicia puede llegar a ordenar la aplicación coactiva, esto es por la fuerza, de las decisiones o sentencias judiciales, y la fuerza en cualquiera de sus manifestaciones no es apta para resolver los conflictos sociales ni la escalada de violencia.

²³ Cfr. "Acuerdos de Larráinzar", debidamente firmados por todas las partes intervinientes, en *Crónica Legislativa*, año v, núm. 7, Nueva Época, febrero-marzo de 1996, H. Cámara de Diputados, pp. 179-218.

²⁴ Jürgen Habermas, "Teorías de la verdad", en *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*, colaboración de Inter Naciones, Red Editorial Iberoamericana, S. A., (s.m.), México, 1993, pp. 150-158.

²⁵ Proceso núm. 1104, 28 de diciembre de 1997 y Proceso núm. 113, 1º de marzo de 1998.

²⁶ *El Financiero*, 14 de enero de 1998, p. 40.

²⁷ Proceso núm. 1109, 1º de febrero de 1998.

Violencia sexual y procuración de justicia

Marta Torres F.*

El hostigamiento sexual es delito a partir de las reformas de 1991, pero esa penalización ha demostrado ser una herramienta muy poco eficaz para combatir una práctica tan arraigada, tan extendida, tan "naturalizada" y tan lesiva para el desarrollo profesional de muchas mujeres. El problema con el hostigamiento sexual es que es intangible y huidizo; muchas veces no puede siquiera formularse con palabras porque son actitudes, miradas lascivas, apretones de manos muy prolongados, abrazos que pretenden ser casuales, movimientos de labios que sugieren un deseo incontenible, y así de manera interminable. Rara vez se formula una invitación directa y se acompaña de una amenaza que finalmente se cumple, ocasionando el daño preciso y cuantificable que se requiere para demostrar el tipo penal.

Introducción

En las agencias del Ministerio Público se da el primer contacto de las mujeres que han sufrido algún tipo de violencia con el sistema de procuración de justicia. Esa experiencia resulta decisiva no sólo para el curso posterior de las investigaciones, la integración de la averiguación previa y eventualmente el proceso penal, sino también para la elaboración que haga la mujer del evento violento y la credibilidad que le confiera a las autoridades, cuya responsabilidad es precisamente sancionar a los agresores y proteger a las víctimas. Por ello la decisión de denunciar la violencia no tiene nada de trivial; más aún, es algo definitivo para el futuro inmediato de la mujer y que tendrá repercusiones posiblemente durante toda su vida.

Aunque esta última afirmación a simple vista puede parecer exagerada o fatalista, conviene recordar que cualquier hecho de violencia constituye una experiencia desgarradora de la integridad física y emocional; cuando se trata de violencia sexual los efectos se multiplican, porque se lesiona la parte más íntima de la mujer: la libertad de disponer sobre su cuerpo y sus emociones. Esto es algo

que frecuentemente se olvida en los espacios de procuración de justicia, a pesar de los esfuerzos por brindar una atención especializada.

La primera vez que yo fui a una agencia del Ministerio Público fue hace muchos años, pero la recuerdo con claridad porque, curiosamente, recibí una buena atención. El motivo de la visita era denunciar el robo de mi auto. El amigo que me acompañaba y yo habíamos caminado durante casi una hora, impulsados por el despliegue de adrenalina que obviamente no habíamos previsto (todo acto de violencia es sorpresivo) y nuestra apariencia, hay que reconocerlo, dejaba mucho que desear: desaliñados, sudorosos, con el pelo revuelto, los zapatos cubiertos de tierra y un inexplicable buen humor. La delegación que nos correspondía era la de Coyoacán. Todavía no existía la famosa "atención de barandilla" (sobre la que voy a volver más adelante), no había cubículos para diferenciar los servicios, ni los corredores lucían las macetas plateadas y geométricas que exhiben ahora. Nada de eso. Era una simple y llana delegación de policía, con sus ruidosas máquinas Remington sobre escritorios metálicos, el piso sin pulir y las paredes pidiendo a gritos —¡si las paredes hablaran!— una mano de pintura.

En el centro de la escenografía los actores: funcionarios de ceño fruncido, semi acartonados y con el cansan-

* Investigadora del Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer de El Colegio de México.

cio acumulado del turno, el famoso 24 por 48. Nunca se sabe si la persona que está al otro lado del mostrador va en su segunda, octava, décima o vigésima tercera hora de trabajo. El caso es que escucharon mi narración desordenada y después me tomaron una declaración de los hechos que, con su ayuda, quedó muy puntual, incluida la detallada filiación de los asaltantes. Al finalizar me dijeron que debía acreditar la propiedad del vehículo y me dieron un plazo para presentar la factura, a fin de continuar con la investigación, pero el trámite ya se había iniciado.

En su momento, nada de lo que pasó en la agencia me llamó particularmente la atención. Como ésa fue mi primera experiencia pensé que así funcionaba habitualmente y que era lo normal. Nadie dudó que el auto fuera de mi propiedad (a pesar de que yo tenía escasos veintidós años), ni tampoco que me hubieran asaltado precisamente en la forma, a la hora y por los sujetos que señalé. En síntesis, nadie puso en tela de juicio la veracidad de mis palabras. Con el tiempo me habría de sorprender qué diferente es la atención y sobre todo la actitud de los funcionarios, cuando el bien protegido por el delito que se denuncia no es la propiedad sino la integridad personal de las mujeres y su derecho a una vida libre de violencia.

Aunque para muchas personas que hayan tenido algún contacto con el tema de la violencia, o hayan visitado algún espacio de procuración de justicia, resulta obvio que en la atención de cada caso concreto intervienen —e interfieren— las creencias, valores y prejuicios de quien presta el servicio, esto no es tan evidente para otra gente, por ejemplo para los propios funcionarios. Además muchas veces existen mecanismos inconscientes que generan una respuesta determinada y que, obviamente puesto que son inconscientes, no se expresan con claridad. En el caso concreto de la violencia contra las mujeres, existe una tolerancia social tan amplia, que llegan a condonarse actos delictivos y muchos otros ni siquiera se registran. Están impresos en el imaginario social de manera indeleble.

La vida de las mujeres es una exposición constante a muy diversas formas de violencia. Están tan extendidas que muchas veces se pasan por alto y llegan a considerarse "naturales". La violencia de un lenguaje que invisibiliza y discrimina, la violencia verbal que se traduce en insultos o comentarios obscenos, la violencia gestual que descalifica y rechaza, los tocamientos que se producen en la calle y los transportes públicos, son algunos ejemplos de esa tolerancia. Pero las cosas van más allá; aun en los casos en que esos actos de agresión han conquistado un espacio en la legislación penal, hay una clara tendencia a minimizarlos, a considerar que no son tan importantes como otras formas de violencia (por ejemplo el robo de un auto) o, peor aún, a inculpar a las víctimas.

En efecto, hay muchos testimonios de mujeres que afirman que ese primer contacto con el sistema de procuración de justicia fue, si es posible imaginarlo, casi peor que el ataque sexual. Hasta hace relativamente poco

tiempo (podría decirse que veinte años) no era tan extraño que las mujeres fueran violadas —literalmente— en las propias agencias del M.P.; el consultorio del médico legista era un espacio de impunidad absoluta. En esos casos la llamada doble victimización dejaba de ser una metáfora para convertirse en una pesadilla insuperable. En muchas otras ocasiones no se llegaba a esos extremos, pero sí había otras manifestaciones de violencia: se descalificaba el dicho de las mujeres, se les hacían bromas sobre "si lo habían disfrutado", comentarios procaces relativos a la identificación de los agresores y cuestionamientos sobre el más mínimo detalle de su conducta, desde su vida sexual hasta sus hábitos personales, pasando por su forma de vestir, de hablar, de comportarse, etcétera. En muchos casos ni siquiera se les atendía.

Si describo todas estas actitudes en pasado no es porque hayan dejado de existir, o por lo menos no del todo. Sin embargo, en el terreno de la atención a mujeres agredidas sexualmente, durante los últimos años se han dado avances que no deben pasar inadvertidos. Uno de ellos es la creación de agencias especializadas en delitos sexuales, que se inició en el Distrito Federal¹ a fines de la década pasada y después se hizo extensiva a los estados.

En 1989, cuatro meses después de la creación de la primera agencia, se estableció el Centro de Terapia de Apoyo a Víctimas de Delitos Sexuales (CTA), con el propósito de contribuir a la atención integral de las víctimas. Al igual que las agencias, el CTA está inserto en la Procuraduría de Justicia del DF.

Un antecedente importante de estos modelos de atención es el Centro de Orientación y Apoyo a Personas Violadas (Coapevi), que constituye el primer esfuerzo de interacción entre el gobierno capitalino, a través de la Secretaría de Protección y Vialidad y el feminismo, representado principalmente por el Movimiento Nacional de Mujeres.

El objetivo de este artículo es ofrecer un panorama general de los servicios institucionales que, en el rubro de procuración de justicia, proporciona el gobierno capitalino a quienes han sufrido una agresión sexual. En la primera parte se aborda el tema desde la óptica del movimiento feminista y la trayectoria de la atención a mujeres violentadas, desde los primeros grupos hasta la consolidación de espacios institucionales.

En la segunda parte se hace un análisis de la violencia ilícita. Aunque, como se ha dicho, la violencia sexual tiene múltiples manifestaciones, sólo se consideran los actos que el título décimo quinto del Código Penal vigente tipifica como delitos contra la libertad y el normal

¹ En Guerrero y Tabasco existían mesas especializadas en delitos sexuales, que funcionaban dentro de una agencia y que constituyen un antecedente importante. La primera agencia fue la de la Delegación Miguel Hidalgo, inaugurada en 1989. Ese mismo año las Delegaciones Coyoacán y Venustiano Carranza contaron con sendas agencias especializadas y en marzo de 1991 se creó la cuarta agencia en Gustavo A. Madero.

desarrollo psicosexual. En esta reflexión se toman en cuenta, si bien de manera breve, tanto los aspectos sustantivos (de fondo), como la parte procesal, donde suelen aparecer los principales obstáculos.

Finalmente se comentan los servicios del Centro de Terapia de Apoyo de la Procuraduría, a partir de su reestructuración y consecuente inclusión de la asesoría y seguimiento jurídico.

Desde el movimiento

Una de las preocupaciones centrales del feminismo en México desde la década de los setenta ha sido precisamente el de la violencia sexual. Además de nutrir el debate teórico y dar sustancia a las principales demandas, ha constituido el núcleo de los primeros encuentros fecundos con el Estado.

En efecto, entre los grupos que empezaron a formarse a principios de los setenta, están el de Mujeres en Acción Solidaria (MAS) y el Movimiento Nacional de Mujeres (MNM), que realizó el análisis de algunas leyes y códigos y paulatinamente entró al tema de la violencia. Para 1974 el MNM definió sus prioridades: aborto y violencia, que abarcaba violación y mujeres golpeadas. En ese mismo año el MAS se divide y surge el Movimiento de Liberación de la Mujer (MLM), que forma grupos de autoconciencia en los que se discute sobre sexualidad y con ello empieza a abordarse el tema de la violencia sexual y doméstica.

En 1977 se forma la Coalición de Mujeres Feministas y la lucha contra la violencia se convierte en un tema central de trabajo. Otros proyectos de coordinación fueron el Frente Nacional por la Liberación y los Derechos de la Mujer (FNALIDM) y posteriormente la Red Nacional contra la Violencia. A partir de entonces se plantea la necesidad de denunciar la violación y se atienden casos concretos. Surgen nuevos grupos, tanto en la capital como en la provincia, se genera gran difusión y el movimiento feminista como tal empieza a ganar presencia en los medios. Hay víctimas de violación que enfrentan ese carácter públicamente y esto fortalece el aspecto ideológico de la denuncia como presión política.

Por otra parte, aunque se inicia el análisis de algunas leyes y códigos, no se privilegia el interés por los aspectos jurídicos. No se percibe el ámbito legal como campo de lucha. Por ello cuando en 1978 la Coalición tiene que presentar un documento a la Procuraduría General de Justicia del DF, se incluyen demandas como aumento en la pena por violación, tratamiento médico y psicológico a la víctima, supresión del examen médico, entre otras, pero no se le da seguimiento alguno.²

A principios de 1979 surge el Colectivo de Apoyo a Mujeres Violadas (CAMVAC), con el propósito de brindarles ayuda emocional y acompañamiento en algunos trámites legales y también hacer campañas de sensibilización.³ El CAMVAC puede considerarse un grupo pionero en la atención de casos de violación. Sufrió varias escisiones; después de una de ellas, en 1981, se incorporó el servicio de asesoría legal y en 1984, después de otra separación, surge la Asociación Mexicana (también conocida como Colectivo) de Lucha contra la Violencia hacia las Mujeres, (Covac) que hasta la fecha sigue realizando trabajo sobre violencia en general, aunque en los últimos años los casos atendidos se ubican mayoritariamente en el rubro de la violencia intrafamiliar.

Al iniciarse la segunda mitad de los ochenta había muy buena voluntad pero poca sistematización y tampoco existía una metodología propia para la atención de casos de violencia sexual, que más bien se abordaba desde una perspectiva asistencial y que además era reducida. El total de casos atendidos por CAMVAC y Covac hasta septiembre de 1985 era de doscientos y no en todos ellos se habían atendido aspectos legales; sólo en 75, lo que equivale al 37.5 por ciento. El promedio mensual era mínimo.⁴

Desde una perspectiva un tanto distinta a la de los grupos autónomos e independientes se creó en 1988 el Centro de Orientación y Apoyo a Personas Violadas (Coapevi), resultado de un convenio entre la Secretaría de Protección y Vialidad (dependencia del Departamento del Distrito Federal) y varios grupos feministas⁵ entre los que destaca el Movimiento Nacional de Mujeres. El Coapevi es el primer ejemplo de interacción entre el feminismo y el gobierno capitalino.⁶

En esa época fue muy criticada la inserción de un proyecto gestado en el feminismo en una dependencia gubernamental; más aún si esa dependencia era precisamente la policía. Todavía se defendía la autonomía de los grupos (los vocablos "organizaciones no gubernamentales" no se habían difundido, tal vez ni siquiera acuñado) como baluarte indiscutible y cualquier contacto con el Estado se consideraba una impureza imperdonable, algo

² Ese mismo año surge el Colectivo Feminista de Colima, que organizó círculos de estudio, reuniones de autoconciencia y logró influir en algunas modificaciones a leyes estatales en materia de delitos sexuales.

³ Gerardo González et al., *El maltrato y el abuso sexual a menores: una aproximación a estos fenómenos en México*, México, UNAM, Unicef, Covac, 1993, pp. 77 y 91.

⁴ Quienes hicieron frente común para firmar ese convenio con la Secretaría de Protección y Vialidad, además del MNM fueron los representantes del Programa Integral de Apoyo a Víctimas (PIAV), el Grupo Interdisciplinario de Sexología (GIS) y La Colectiva.

⁵ El único antecedente de interacción con el Estado era el Centro de Apoyo a la Mujer (CAM) de Colima, que empezó a funcionar en 1984 con el apoyo de la gobernadora de esa entidad Griselda Álvarez. A diferencia del Coapevi, que tuvo una vida más bien efímera, el CAM ha resistido y ha tenido varios cambios sexenales, ha acumulado experiencia durante más de una década y ha tenido un papel decisivo en las políticas públicas y cambios legislativos que en materia de violencia contra las mujeres se han generado en esa entidad.

² Ximena Bedregal, "Algunos hilos, nudos y colores en la lucha contra la violencia hacia las mujeres", en Ximena Bedregal, Florinda Raquer e Irma Saucedo, *Hilos, nudos y colores en la lucha contra la violencia hacia las mujeres*, México, CICAM, 1991, p. 56.

que debía esconderse con vergüenza, con el rubor que provoca la identidad mutilada. En ese rumbo iban las críticas, que podrían contrastarse –¡y vaya que sería contraste!– con las posiciones que manejan ahora las ONG, para usar la terminología que corresponde al momento, de gran cercanía con los espacios públicos.⁷

Esas eran las críticas, pero la gente que impulsó el proyecto y lo puso en marcha, lejos de la vergüenza y el rubor, estaba abriendo brecha en un terreno habitado por la ineptitud, la corrupción y el cinismo. El trabajo de Coapevi se centró casi exclusivamente en la atención a mujeres violadas, a quienes se les proporcionaba un servicio integral. Por un lado se proporcionó terapia psicológica y se formaron grupos llamados de autoconciencia, pero el aspecto central era la atención legal. Las actividades del Centro eran muy intensas y además se realizaban contra viento y marea. Si en un principio había existido la voluntad política de impulsar el proyecto, al poco tiempo hubo cambios en los altos mandos de la Secretaría –frecuentes expresiones de otro tipo de voluntad política– y el Coapevi tuvo que enfrentar la indiferencia oficial. Más que indiferencia era una suerte de negación: paulatinamente se diluyeron recursos, apoyos, atención de demandas y necesidades, contratación de personal, servicios, y un etcétera interminable. El Coapevi se cerró después de múltiples esfuerzos infructuosos de horadar el muro impenetrable del silencio de las autoridades. El MNM decidió rescindir el convenio por incumplimiento de la Secretaría.

Aun así fueron dos años de labor ardua y continua, durante los cuales se atendieron aproximadamente 700 casos.⁸ Cuando se abrió la primera agencia especializada en delitos sexuales, el camino ya estaba por lo menos parcialmente desbrozado. De hecho Coapevi coexistió con la primera agencia durante casi un año, pero atendían un público distinto. Las víctimas que acudían a la agencia eran principalmente menores (adolescentes, niñas y niños), en tanto que en el Coapevi había muchas mujeres adultas que no siempre querían formular una denuncia penal.

Después de la creación de las agencias, resultado en buena parte de la presión del movimiento de mujeres, hubo otras experiencias importantes que se inscriben en esta misma lucha contra la violencia. A principios de la década actual⁹ se lograron reformas legislativas en lo que hasta entonces se denominaban “delitos sexuales” y que ahora se agrupan bajo el rubro de “delitos contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual”.

⁷ Algunas organizaciones no gubernamentales que trabajan sobre el tema de la violencia han celebrado convenio de colaboración con la Procuraduría, en virtud de los cuales reciben una cantidad mensual a cambio de capacitación y asesoría.

⁸ Ximena Bedregal, “Tres experiencias en la Ciudad de México”, en Bedregal, et al., *op. cit.*

⁹ El decreto de reformas se expidió el 22 de diciembre de 1990 y entró en vigor un mes después.

Los delitos

El título décimo quinto del Código Penal vigente contiene seis delitos: hostigamiento sexual, abuso sexual (antes atentados al pudor), estupro, violación en sus distintas variantes, incesto y adulterio.

Los cuatro primeros se refieren a conductas estrechamente relacionadas entre sí, cuyo común denominador es que se transgrede (o manipula) la voluntad de la mujer agraviada. En cambio el carácter criminal de los dos últimos, adulterio e incesto, es muy debatible.

Cada vez que en algún seminario, grupo de estudio o reunión de trabajo sobre violencia, se me ocurre decir que el incesto no debería ser delito, aumenta de inmediato el tamaño de las órbitas oculares de la gente cercana y a la sorpresa sigue la condena: después de poner ojos de plato se escucha un puñetazo sobre la mesa. Hay una obligada explicación pero, como dijo el descuartizador, vamos por partes. La definición del Código Penal sobre incesto es muy distinta de la que se utiliza en otras disciplinas (por ejemplo la antropología o la psicología) y se refiere a una relación sexual *voluntaria* entre dos personas que, para su desgracia, están unidas por parentesco consanguíneo. Todavía hacen falta muchas precisiones. La más importante se refiere a las condiciones en que una relación incestuosa puede considerarse voluntaria:

- Si se trata de una niña menor de doce años en ningún caso puede considerarse que hay una relación voluntaria; siempre será violación, aunque se argumente que la niña había dado su consentimiento. Si el agresor es un ascendiente, por ejemplo el padre, el delito estará agravado por el parentesco y por lo tanto la sanción mayor. Este sería el caso de una *violación incestuosa*. El mismo acto en otros países se denomina lisa y llanamente incesto, pero en México la terminología es engañosa y por ello se requieren aclaraciones como ésta.
- Si se trata de una mujer de entre doce y dieciocho años, puede ser que se haya obtenido su consentimiento con engaños, en cuyo caso se trataría de un estupro, no de un incesto. Sobre la figura del estupro voy a volver más adelante.
- Por último, independientemente de la edad de la mujer, si se ejerció algún tipo de violencia física o emocional (moral, dice la ley) el delito a perseguir será la violación, siempre agravada por el parentesco. Ésta es la señal de alarma: no confundir violación con incesto.

Sólo cuando no hay violencia, es decir cuando se trata de una relación voluntaria (auténticamente voluntaria, no sólo en apariencia)¹⁰ estamos en presencia de un caso de

¹⁰ Un ejemplo muy claro son los acercamientos eróticos entre primos (as), tan frecuentes entre jóvenes y adolescentes. No obstante, hay que aclarar que

incesto, en el sentido en que lo maneja el código penal, que es muy distinto –hay que reiterarlo hasta el cansancio– en otros países o en otras disciplinas. Por ello es tan sorprendente, a simple vista, que existan tan pocas denuncias de incesto; cualquiera diría que en la sociedad mexicana existe un profundo respeto a las niñas (os), si observa que de 4 mil 74 casos atendidos en el Centro de Terapia de Apoyo en 1997, sólo 7, es decir 0.17%, corresponden a incesto, (véase Cuadro 6).

La pregunta que surge es: ¿por qué se castiga una relación en la que no hay violencia? ¿Cuál es el bien protegido? ¿La libertad? ¿El normal desarrollo psicosexual? ¿Son resabios de la moral decimonónica que aún impregnan la legislación? Son tan pocos los casos de incesto que se denuncian y tan frágil su sustento como conductas criminales, que su permanencia en el código sólo genera confusiones. Sería más afortunado eliminar este delito y rescatar el vocablo para enfatizar el carácter doblemente lesivo de algunas violaciones, a fin de uniformar la terminología jurídica con la de otras disciplinas.

Respecto al adulterio, siempre se ha criticado la falta de definición y las dificultades para comprobar que el acto fue consumado (artículo 275) y que se llevó a cabo en el domicilio conyugal o que hubo escándalo (artículo 273).

Aunque los casos denunciados del delito de adulterio son un poco más que los de incesto, porcentualmente son menos de media unidad, (véase Cuadro 6). En algún momento el adulterio saldrá del Código Penal; caerá por su propio peso en la medida en que construyamos relaciones sociales más libres y se diluya paulatinamente la condena y la criminalización del deseo. Conservará su sitio en la legislación civil, como causal de divorcio indudable, pero despojado ya del estigma penal.

Los otros cuatro delitos (hostigamiento, abuso sexual, estupro y violación) se refieren de manera específica a formas de violencia contra las mujeres.

El hostigamiento sexual es delito a partir de las reformas de 1991, pero esa penalización ha demostrado ser una herramienta muy poco eficaz para combatir una práctica tan arraigada, tan extendida, tan “naturalizada” y tan lesiva para el desarrollo profesional de muchas mujeres. El problema con el hostigamiento sexual es que es intangible y huidizo; muchas veces no puede siquiera formularse con palabras porque son actitudes, miradas lascivas, apretones de manos muy prolongados, abrazos que pretenden ser casuales, movimientos de labios que sugieren un deseo incontenible, y así de manera interminable. Rara vez se formula una invitación directa y se acompaña de una amenaza que finalmente se cumple, ocasionando el daño preciso y cuantificable que se requiere para demostrar el tipo penal.

todavía entre primos la relación es lícita (están en el límite) e incluso pueden obtener dispensa para casarse. El mismo tipo de relación entre hermanos se sanciona con prisión de seis meses a cuatro años.

¿Cómo trasladar la dinámica tan compleja del hostigamiento sexual al texto de la ley? ¿Cómo crear un tipo penal –con las restricciones que implica la materia– que recoja la problemática y además resulte operativo y funcional? Lo que se hizo fue penalizar el asedio a “personas de cualquier sexo” siempre que el hostigador ocupe una posición jerárquica superior en la relación laboral, docente o doméstica.

En su momento se festejó el hecho como una conquista del feminismo, pero su concreción sigue siendo ilusoria. Desde el principio el número de denuncias fue mínimo, no ha habido un solo caso que llegue a los juzgados penales y el hostigamiento sexual sigue siendo pan de todos los días en los espacios laborales. A estas alturas ya queda claro que la ley penal no resuelve muchas cosas y que incluso su poder simbólico palidece ante su ineficacia.

Además en varios artículos relacionados con la violencia hacia las mujeres se advierte una clara resistencia a abordar el tema como algo que deriva precisamente de las relaciones asimétricas entre los sexos. Esta reticencia se traduce en incluir a “personas de cualquier sexo”, lo cual es una constante en la regulación legal de la violencia. Es cierto que en estricto rigor jurídico no debe “olvidarse” o “marginarse” a la población masculina, pero ese mismo rigor no ha sido invocado para suprimir todos los preceptos que discriminan a las mujeres (que todavía son muchos) y en aras de la igualdad ante la ley se ignora, desatienden y tácitamente condonan las desigualdades sociales. El caso específico del hostigamiento sexual afecta de manera diferenciada a hombres y mujeres y esa diferencia es la que se diluye en la ley, que hasta ahora ha sido ajena e inmutable a la perspectiva de género.

La violación es la realización de la cópula mediante el uso de violencia física o moral. La ausencia de consentimiento de la víctima fue eliminada con las reformas de 1991, sobre la base de que la violencia y la voluntad de la ofendida son excluyentes.¹¹ ¡Glorioso descubrimiento de nuestros legisladores!

Con las reformas se explicita lo que debe entenderse por cópula: la introducción del miembro viril en el cuerpo de la víctima por vía vaginal, anal u oral. Se prevé además la introducción de cualquier instrumento distinto al pene, sólo que en este caso la sanción era inexplicablemente menor: hasta 1991 era de uno a cinco años y luego fue de tres a ocho. Esta deficiencia, que generó protestas airadas desde distintos foros, principalmente desde el feminismo, fue corregida en diciembre de 1997; ahora la penalidad es la misma que para la violación simple, es decir de ocho a catorce años. Vale la pena anotar que en ese mismo decreto de reformas, a fines del año pasado, se incluyó expresamente la violación en el matrimonio, con la mis-

¹¹ En realidad era frecuente que se argumentara que la mujer ofendida había accedido o incluso solicitado que se ejerciera algún tipo de fuerza física, lo que ahora resulta irrelevante.

ma penalidad pero con una diferencia de procedimiento, ya que en este caso el delito se persigue por querrela de parte, o sea sólo si lo solicita directamente la mujer agredida.

Otra reforma importante (de 1991) relacionada con la violación, pero en materia procesal, es la que da un peso específico a la "imputación que haga el sujeto pasivo" (o sea la mujer) "y cualesquiera (*sic*) otro elemento probatorio que la robustezca". Este precepto fue muy criticado porque se decía que se daba a las mujeres un elemento extraordinario para perjudicar a cualquier hombre, sólo porque así lo desearan; se veía a éstos como víctimas potenciales de un poder ilimitado que seguramente sería ejercido de manera irracional y pernicioso. Estas críticas no tenían ninguna base, ya que el dicho de la mujer sigue siendo insuficiente si no hay otras pruebas (por ejemplo un examen médico). Además no basta que lo ordene la ley; en el mejor estilo de nuestras autoridades "se acata pero no se cumple". Las estadísticas posteriores demostraron que, si bien en un principio aumentó el número de denuncias, no ocurrió lo mismo con las consignaciones, muchos menos con las sentencias, (véanse Cuadros 3 y 7).

El abuso sexual, por otra parte, implica a ejecución "de un acto sexual", pero "sin el propósito de llegar a la cópula" (artículo 260). La intención del agresor (es decir el propósito) sólo puede saberse si hay una confesión expresa, lo que evidentemente nunca sucede. En la práctica la diferencia se establece en función de si hubo o no penetración. En el primer caso se trata de una violación y en el segundo de un abuso sexual, que se sanciona con prisión de seis meses a cuatro años y además alcanza fianza, (véase Cuadro 1). Como puede advertirse claramente, hay una diferencia notoria en las sanciones, establecida en función del agresor, de si hubo o no penetración. ¡Gajes de la falocracia!

Por último está el estupro, cuyo principal ingrediente es el engaño. En este caso no se impone la cópula contra la voluntad de la mujer, sino que se manipula su consentimiento, de tal suerte que accede a la relación sexual porque la petición va acompañada de una promesa que después no se cumple. Antes de las reformas de 1991 la víctima del delito tenía que ser "una mujer casta y honesta de entre doce y dieciocho años". Con las reformas se suprimieron los calificativos y se sustituyó el término mujer por el de persona. Otra vez la invisibilidad del género.

Ésta es, en síntesis, la regulación de la violencia sexual en el Código Penal. Se han logrado avances importantes que deben ser reconocidos; en realidad la lucha iniciada hace aproximadamente dos décadas ha rendido frutos en el terreno legal. Detrás de cada reforma hay un largo recorrido, detrás de cada artículo hay un debate a veces interminable y detrás de cada discusión está la presencia de un movimiento feminista que ha logrado consolidarse y crecer.

Cuadro 1
Delitos contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual: título décimo quinto del código penal vigente en el DF

<i>Delito</i>	<i>Definición</i>	<i>Sanción</i>
Hostigamiento artículo 259 bis	Asedio lascivo reiterado, si el agresor ocupa una posición jerárquica superior y causa un daño o perjuicio.	40 días de multa y destitución del cargo si es servidor público.
Abuso sexual artículos 260 y 266 bis	Ejecución de un acto sexual sin el consentimiento de la otra persona, pero sin el propósito de llegar a la cópula.	Seis meses a cuatro años de prisión que aumentan hasta en una mitad si hay violencia.
Violación artículos 265, 265 bis, 266 y 266 bis	Realización de la cópula mediante el uso de violencia física o moral.	8 a 14 años. Se agrava si es tumultuaria o si hay parentesco.
Estupro artículos 262 y 263	Realización de la cópula con persona de entre 12 y 18 años si hubo engaño para obtener el consentimiento.	Tres meses a cuatro años
Adulterio artículos 273 al 276	Relación sexual extra marital en el domicilio conyugal o con escándalo.	Hasta 2 años de prisión y privación de derechos civiles hasta por seis años
Incesto artículo 272	Relación sexual voluntaria entre ascendientes y descendientes y entre hermanos.	Ascendientes: 1 a 6 años de prisión. Descendientes y hermanos: 6 meses a 3 años.

Fuente: Código penal vigente para el DF.

Sin embargo, a la vez que se reconocen los esfuerzos y los logros, hay que apuntar lo que falta por hacer. Desde 1991 se plantearon varias cosas que no llegaron a cristalizar: la denominación de estos ilícitos como "delitos contra la integridad personal", la regulación precisa del aborto cuando el embarazo es resultado de una violación y la creación de un Fondo de Apoyo a Víctimas para que el Estado fuera subsidiario de la reparación del daño. Es importante insistir en estas demandas.

Por otra parte, si bien la regulación actual de la violencia sexual es mucho mejor que hace veinte años, hay que considerar también la otra cara de la moneda: la parte procesal, el camino accidentado de la aplicación de la norma. El primer paso en este terreno fue la creación de las Agencias Especializadas en Delitos Sexuales y poco después el Centro de Terapia de Apoyo.

Los procesos

Entre 1989 y 1991 se crearon las cuatro Agencias Especializadas en Delitos Sexuales (el nombre no se modificó con las reformas al código penal) que hasta la fecha siguen dando servicio. Inmediatamente después de su instalación aumentó el número de denuncias casi al doble, pero después se estabilizó.

El proyecto inicial buscaba la integralidad de la atención y la creación de una atmósfera que diera confianza

Cuadro 2
Denuncias formuladas ante las agencias
especializadas en delitos sexuales 1989-1996

Año	Denuncias
1989	1789
1990	3176
1991	3878
1992	3886
1993	3282
1994	3306
1995	3412
1996	3567

Fuente: Procuraduría General de Justicia del DF. Informe estadístico.

a las mujeres que habían sufrido una agresión sexual. Por ello el personal era femenino en su totalidad.¹² Con el tiempo se ha visto que éste es un requisito indispensable pero no suficiente; se requiere capacitación profesional constante y, sobre todo, sensibilización sobre la problemática de la violencia.

Y aquí voy a retomar el tema de la barandilla, que algunos autores consideran frontera-límite con la justicia criminal.¹³ Si las agencias del Ministerio Público son la antesala de la justicia, las barandillas son el umbral de las agencias; constituyen el espacio que debe franquearse para que se reciba la denuncia, es decir para que se tome la primera declaración y se proceda a investigar los hechos. En otras palabras, es el primer obstáculo a vencer.

La mayoría de las veces las mujeres no son escuchadas con el ánimo de conocer los hechos y redactar con claridad su secuencia, ni se les ayuda a proporcionar una filiación aproximada del agresor, como cuando yo fui a denunciar el robo de mi auto. En general existe desconfianza y descalificación de las palabras de las víctimas, que se manifiesta de distintas maneras; 63.3% ordena el examen médico para creer en la denunciante, 63.4% desacredita a la víctima si no llega "en estado alterado" y 69% desconfía de la declaración de un(a) menor de edad.¹⁴

Las actividades del Ministerio Público en la etapa de la averiguación previa culminan con alguna de las decisiones siguientes:

Archivo, que cierra definitivamente la investigación porque se considera que no hay elementos para ejercer la acción penal.

¹² En varios países latinoamericanos, por ejemplo Argentina, Brasil, Ecuador y Perú, existen comisarías delegaciones similares. Sin embargo, la experiencia ha sido problemática, entre otras cosas, porque su trabajo no se considera tan importante y por lo tanto no se cataloga como verdadero trabajo policial.

¹³ Gerardo González Ascencio, *La antesala de la justicia. La violación en los dominios del Ministerio Público*. México, Covac, 1993.

¹⁴ Estos datos aparecen en el reportaje de Fernando del Collado, "Violación e impunidad. Los delitos sexuales", en *Enfoque*, suplemento del periódico *Reforma*, núm. 194, 23 de septiembre de 1997. Las fuentes que cita el periodista son: Covac, Fundación Humana, oyt.

Reserva es la más frecuente. Significa que se suspende la investigación porque no hay elementos para continuarla, pero que puede reabrirse en cualquier momento si éstos aparecen.

Ejercicio de la acción penal, que implica una consignación (con o sin detenido) y turnar el expediente al juzgado correspondiente.

El Cuadro 3 muestra que si bien hay consignación en la mitad de los casos, sólo uno de cada cinco agresores es detenido y presentado en el juzgado penal.

Cuadro 3
Situación jurídica de las denuncias formuladas en
las AEDS 1997

Año	Denuncias
Decisión del MP	%
Archivo	9
Reserva	35
Consignación sin detenido	29
Consignación con detenido	19
Incompetencia	8
Total	100

Fuente: ICAJG.

En efecto, durante los últimos años ha aumentado sensiblemente el número de consignaciones, como parte de una política de combate a la delincuencia por parte de la Procuraduría. Sin embargo es mayor el porcentaje de consignaciones sin detenido (o sea prófugo) que el de agresores denunciados que llegan a poner un pie en la cárcel, aunque sea por poco tiempo. Y enfatizo la palabra denunciados porque si en algo hay acuerdo entre instancias oficiales, ONG, especialistas, etcétera, es que sólo una mínima parte de los delitos realmente cometidos llega a las agencias. La gran mayoría de las agresiones engrosa las dimensiones de una cifra negra que sólo nos aventuramos a calcular pero que evidentemente desconocemos. Por algo es negra.

Pero las cosas no terminan en esa triste cifra de una quinta parte de detenidos. En los juzgados penales hay nuevas dificultades que enfrentar. Para empezar está la posible reclasificación del delito. Ésta consiste en ubicar los hechos, sin variarlos, en otra figura delictiva. Así, muchas denuncias que originalmente se formularon por violación, si no existen "elementos indubitables" de que se realizó la cópula con uso de violencia, al llegar al juzgado se convierten en acusaciones de abuso sexual, lo que permite al agresor salir bajo fianza.

Una vez que el caso llega al juzgado el Ministerio Público ya no es investigador sino representante social, porque se considera que la comisión de un delito lesiona a la sociedad en su conjunto. Por atractivo que pueda parecer este planteamiento, lo que implica es que las víctimas (de violación, de robo o de cualquier otro delito) no son parte del proceso penal. O sea que no cuentan con

una abogada(o) que defienda sus intereses; lo único que pueden hacer es coadyuvar con el MP, pero siempre será este último quien lleve la voz cantante, para decirlo en términos coloquiales. En algunos estados no existe la coadyuvancia y las mujeres están prácticamente imposibilitadas de actuar.

No voy a describir paso a paso todo el proceso penal y las dificultades que conlleva, por razones obvias de espacio, pero quiero mencionar que además de las escasas posibilidades de éxito, está lleno de experiencias difíciles y dolorosas. Una de ellas es el careo, en el que suele haber provocaciones por parte del agresor (que además ya recibió información y entrenamiento de su abogado) y preguntas capciosas para incitar a caer en contradicciones. No es extraño que el abogado defensor formule más de cincuenta preguntas y el Ministerio Público menos de diez.

La defensa de los hombres no sólo es legal; también es social. La desconfianza, la duda, la descalificación de las mujeres no sólo se da en las agencias del Ministerio Público, permea también la estructura judicial, desde el escribiente del juzgado penal hasta los ministros de la Suprema Corte de Justicia. Para muestra un botón, un par de tesis jurisprudenciales escogidas casi al azar.

Sobre el valor del dicho de la ofendida:

...la declaración de la víctima (...) produce fuerte presunción de culpabilidad (...) mientras no aparezca móvil alguno que la induzca a acusarlo de una manera injustificada"¹⁵ En caso de duda, siempre triunfa la palabra del agresor: "... cuando de la declaración aparece que consintió en actos previos, sin haberse quejado a sus padres o querellado ante alguna autoridad, (...) no puede considerarse probada la violencia, por carecer a declaración de la ofendida del carácter decisivo y de firmeza, revelador de la condición de verdadera víctima del delito.¹⁶

Los ejemplos hablan por sí solos. Hay un parámetro preciso de lo que es una verdadera víctima, que no miente ni acusa injustificadamente, mucho menos consiente en actos previos y luego cambia de opinión. En pocas palabras, siempre se invocan elementos para restarles confiabilidad.

Cada etapa del proceso penal va minando la energía y reduciendo las posibilidades reales de sanción de una conducta delictiva. La experiencia de Coapevi refleja que de los pocos casos que llegaron a procesos, sólo el 15% culminaron con una sentencia condenatoria.¹⁷

Datos de otros países muestran realidades semejantes. En Canadá sólo en el 14% de las violaciones reportadas se llevó a cabo juicio y sólo en la mitad de los casos hubo sanción.¹⁸ En Estados Unidos el FBI indica que sólo una parte de las violaciones denunciadas deriva en arrestos y sólo en uno de cada diez arrestos hay condena de cárcel.¹⁹

El enfrentamiento con el sistema de procuración de justicia y posteriormente el proceso penal requieren una gran fortaleza interna. Con el propósito de brindar una atención psicológica especializada a las mujeres que enfrentan la violencia de una agresión sexual y la doble victimización del sistema, se creó el Centro de Terapia de Apoyo a Víctimas de Delitos Sexuales, que depende orgánicamente de la Procuraduría.

Los espacios²⁰

Todas las oficinas públicas tienen altas y bajas. La organización y la calidad del servicio dependen de muchas cosas, entre ellas de la visión y experiencia de quien dirija el proyecto, los mecanismos de selección de personal y el enfoque teórico utilizado para abordar la problemática. El Centro de Terapia de Apoyo (CTA) durante mucho tiempo fue un espacio impenetrable, absolutamente infranqueable. Había críticas en diversos tonos de usuarias y ONG, pero no se producía, desde el propio Centro, información alguna que confirmara o desmintiera esas críticas.

A partir de 1997 el CTA inicia una etapa de reestructuración que parece muy prometedora. Además de reorganizarse los servicios de terapia existentes, hay otras innovaciones importantes: se crea un área de seguimiento jurídico tanto en las AEDS como en los juzgados penales, se abre el Centro a la llamada "cifra negra" (es decir que ya no se requiere haber formulado denuncia penal para recibir atención psicológica especializada y asesoría legal) y se creó una nueva área de sistematización de las estadísticas.

Gracias a esto último fue posible obtener datos generales de las víctimas como edad, sexo y delito cometido en su contra, si bien subsisten algunos vacíos porque no han cruzado muchas variables.

Durante 1997 el CTA atendió 4 mil 074 personas cuyas edades fluctúan entre un año y más de 55. El porcentaje más alto es de adolescentes de entre 13 y 17 años, (véase Cuadro 4).

¹⁵ Ellis Megan, *Surviving Procedures after a Sexual Assault*, Press Gang Publishers, Vancouver, 1988.

¹⁶ Andu Meiden y Kathleen Thompson, *Against Rape*, Farrar, Straus & Giroux, Nueva York, 1974.

²⁰ La información utilizada en este apartado proviene directamente del Centro de Terapia de Apoyo, por lo que agradezco especialmente a su directora, la psicóloga Estela Ruiz Camacho, así como a la Lic. Bárbara Yllán Rondero, encargada de la Dirección General de Atención a Víctimas del Delito.

¹⁵ Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, 5a. época, tomo LXXXIX, p. 2265.

¹⁶ Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, 6a época, volumen LXXXV, p. 22.

¹⁷ Ximena Bedregal, "Tres experiencias..." *op. cit.*, p. 187.

Cuadro 4
Personas atendidas en el CTA en 1977:
edad

Año	Número de personas	%
01-06	468	11.4
07-12	683	16.6
13-17	977	24
18-24	803	20
25-34	655	16
35-44	324	8
45-54	101	2.4
Más de 55	63	1.6
Total	4074	100

Fuente: PGIDF, CTA.

Como puede verse, el CTA atiende principalmente a menores de dieciocho años, que suman 2 mil 128, lo que representa poco más de la mitad. Esta proporción se mantiene en los datos recabados entre enero y abril del año en curso, que muestran que el 50.6% de los usuarios son menores de edad.

En cuanto a los totales tampoco se ha registrado, hasta ahora, un aumento considerable; en los cuatro meses transcurridos se ha atendido a mil 378 personas; de mantenerse constante esta afluencia, el total del año sería de 4 mil 134, que es ligeramente superior al de 1997.

Por otra parte, la gran mayoría de las personas atendidas son mujeres. Los hombres que acuden son todos menores de edad, (véase Cuadro 5).

Cuadro 5
Personas atendidas en el CTA en 1977

Sexo	Personas	%
Mujeres	3,520	86.4
Hombres	554	13.6
Total	4,074	100

Fuente: PGIDF, CTA.

Si se intenta vincular los datos de sexo y edad, puede verse que incluso la violencia sexual a infantes está dirigida principalmente a las niñas. Sabiendo que todos los hombres son menores, podemos suponer que todos tienen menos de doce años; esta población es el 28.25% del total. Si de esa cifra restamos el 13.6% que serían los niños, aún así el porcentaje de mujeres sería ligeramente superior, pues se ubicaría en el 14.65 por ciento.

Si aumentamos el rango de nuestra suposición y situamos a los hombres entre 1 y 17 años, la diferencia porcentual con las mujeres es obviamente mayor. En este caso hablaríamos de 2 mil 128 personas, 664 hombres y 1 mil 464 mujeres; en esta segunda hipótesis la proporción sería de 2.2 mujeres por cada hombre.

Respecto al delito sufrido, la violación, en sus distintas variantes, ocupa un lugar mayoritario, (véase Cuadro 6).

Un poco más de la mitad de las usuarias del CTA acuden por violación; de ellas una de cada diez fue atacada por dos o más sujetos.

Cuadro 6
Personas atendidas en el CTA en 1977:
delito sufrido

Delito	Número de casos	%
Violación	2092	51.4
Tentativa de violación	71	1.7
Abuso sexual	1232	30.2
Estupro	88	2.2
Hostigamiento	46	1.2
Adulterio	18	0.4
Incesto	7	0.2
No se especifica	231	5.7
Sin averiguación previa	289	7
Tota	4074	100

Fuente: PGIDF, CTA.

Hay que insistir, al comentar este Cuadro, en que el incesto que se registra en el CTA es el que corresponde al tipo penal, o sea a la relación voluntaria que inexplicablemente sigue siendo delito.

Otra cifra importante es la de mujeres atendidas sin haber denunciado, que es el 7%; aunque todavía es baja, hay que considerar que 1997 fue el primer año en que el CTA se abrió a todo público y mucha gente aún no lo sabe. En lo que va de 1998 esa cifra ha aumentado al 11.5%, lo que indica que existe interés en recibir los servicios pero no en denunciar.

Entre esos servicios destaca la terapia grupal, que se proporciona en distintas modalidades: mujeres, adolescentes y niños (diferenciados por rango de edad, de 5 a 8 y de 9 a 12). También se proporciona terapia a los padres de los menores agredidos y a las parejas de las mujeres violadas.

En el área de seguimiento jurídico se realizan las siguientes acciones: análisis de averiguaciones previas, aportación de pruebas entre las que destaca la impresión diagnóstica de la terapeuta, preparación para las audiencias, tanto de la víctima como de testigos, solicitud de

Cuadro 7
Acciones legales del CTA
1997

Delito	Número de casos
Estudio de averiguaciones previas	823
Consignaciones	274
Careos	79
Sentencias	8
Comparecencias de las víctimas	2,135

Fuente: PGIDF, CTA.

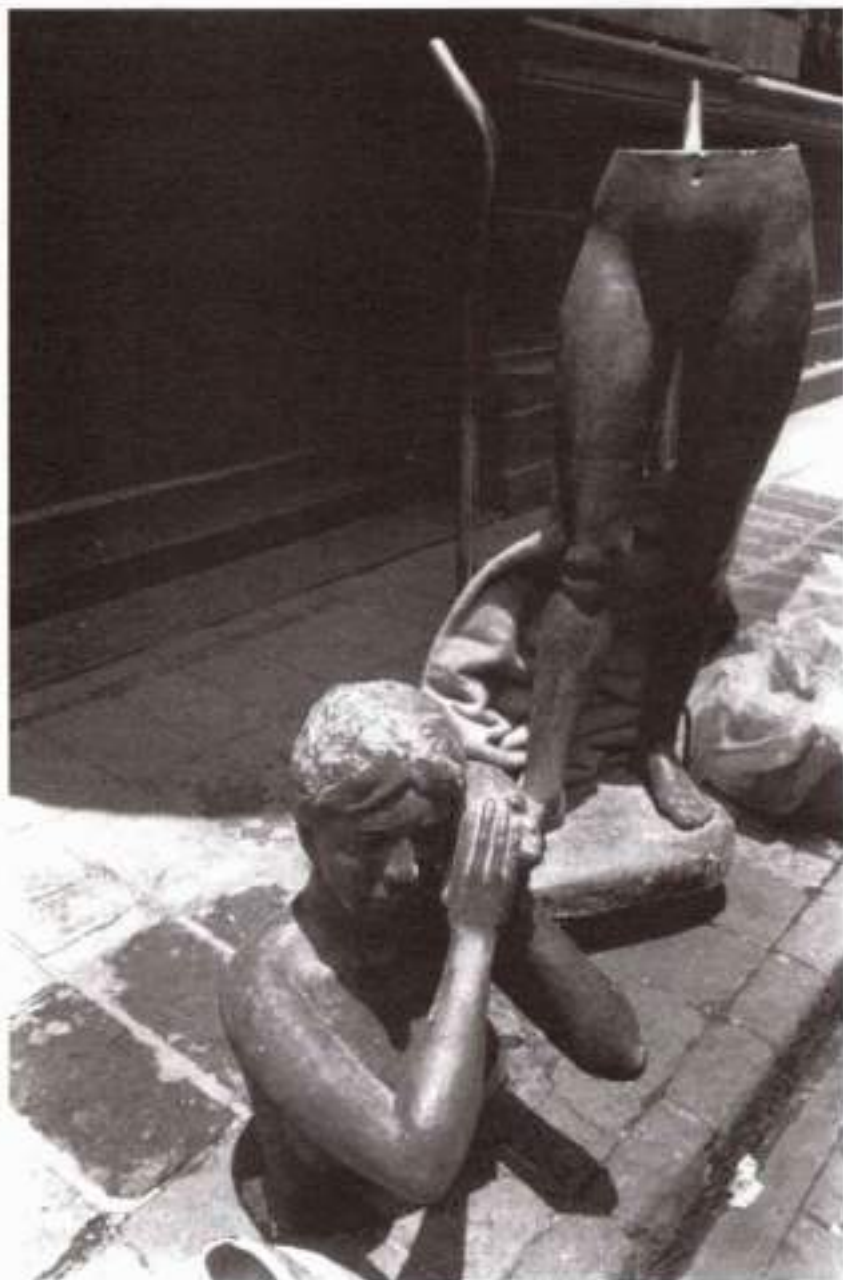


FOTO: PAUL RAMIREZ MARTINEZ.

reparación del daño y de excepción de careos cuando la víctima es menor de edad.

El Cuadro 7 muestra algunas de las actividades realizadas en el área jurídica del CTA. Hay que tener en cuenta que de las 4 mil 074 personas atendidas, no todas formularon denuncia y entre las que sí lo hicieron no hay quienes no solicitan asesoría legal. Por ello los totales de este Cuadro no coinciden con los anteriores.

Este Cuadro contiene datos aislados del universo que existía el año pasado, que además de desolador resulta ilustrativo del embudo que constituye la justicia penal. Durante todo el año hubo 274 consignaciones (posiblemente la mitad sin detenido) y en cambio hubo 2 mil 135 comparecencias de las víctimas. El desgaste que esto

implica no se compensa con ocho sentencias. Además hay que decir que en ninguna de esas sentencias se condenó al agresor a cubrir la reparación del daño.

Una reflexión final

En realidad lamento mucho terminar este artículo con comentarios tan pesimistas y desalentadores. Tal vez serían graciosos si no fueran dramáticos. Pero el hecho es que así es como suceden las cosas. Me encantaría poder hacer una descripción de un sistema de justicia ágil, con mecanismos diseñados *ad-hoc* para las víctimas de violencia sexual, procesos expeditos y amplias posibilidades de representación de sus intereses. Me llenaría de gozo escribir que una de cada dos mujeres que denuncian –para no ser tan ambiciosa– logra que se castigue al agresor y que ese porcentaje va en aumento. Me gustaría decir que actualmente se discute en el Congreso un proyecto de reformas al Código de Procedimientos Penales, que tiene amplias posibilidades de ser aprobado, para considerar que las víctimas de los delitos contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual pueden ser parte del proceso penal y por lo tanto pueden contratar a su propia abogada (o).

Pero nada de esto es cierto.

Hay que reconocer los avances pero no hay que caer en la autocomplacencia, que tanto daño puede causarnos. Es importante destacar la lucha contra la violencia desde el feminismo y cómo la presión social fue capaz de generar una respuesta institucional en el ámbito de la procuración de justicia. En este aspecto hay que señalar que no han sido sólo las feministas, sino que ha habido acción coordinada de diversos sectores de la sociedad porque la lucha contra la violencia apunta a un bien social generalizado.

Sin embargo una vez establecidos los servicios la presión social parece, si no diluirse, sí por lo menos inclinarse hacia otros objetivos. En los últimos años la atención creciente a las mujeres maltratadas (o a la violencia intrafamiliar, para usar la terminología del momento) ha significado un cambio de prioridades y un abandono de las demandas de atención a la violencia sexual.

Por último, cabe destacar que en el ámbito de la justicia penal, concretamente en lo que se refiere a la coadyuvancia con el Ministerio Público en juicios por violación y abuso sexual, las ONG tienen amplias posibilidades de incursionar en un terreno que hasta ahora ha permanecido inexplorado.

1994-1998: de la crisis de gobierno a la lucha por el poder

José J. Gutiérrez R.*

Luego de cuatro largos años, la lucha entre los restos de un "Centro Oculito del Poder", heredado del salinismo y un pretendido nuevo centro de poder legal y abierto a la sociedad, no ha dterminado. Sólo tenemos que ver los ajustes de cuentas que se han hecho una y otra parte en este periodo para darnos cuenta de que la batalla más importante de la política palaciega (que es la batalla por la sucesión) aún está por llegar, y grave error sería afirmar que el COP del salinismo está descartado en ella.

El seguimiento del proceso nos muestra en las elecciones del pasado 6 de julio de 1997 un "punto de quiebre" al interior de este extraño periodo del orden pendiente, que podría significar un punto de no regreso en la vacilante "transición política" mexicana. La rápida sucesión de hechos "novedosos" registrada desde esa fecha, nos hacen pensar en una segunda mitad de sexenio tan agitada o más que su precedente. Sin embargo, todo pronóstico sobre las características específicas del nuevo sistema político en ciernes resulta, todavía a estas alturas, aventurado, pues pareciera que las estrategias de los grupos y sectores involucrados están orientadas más por el cortoplacismo y la búsqueda del poder que por el interés de consolidar un nuevo orden auténticamente democrático, que además resuelva las apremiantes necesidades sociales de la nación.

Algunos de estos eventos podrían verse como resultado "natural" de la "transición política"; otros como reflejos de la resistencia al cambio que aún prevalece entre las facciones más retardatarias del viejo priismo, o bien como simples movimientos del ajedrez político, que se realizan al ritmo de los sexenios en las altas esferas de la burocracia estatal y partidaria. Sin embargo, sea cual sea su naturaleza, su importancia no es menor para el momento presente.

La nueva correlación de fuerzas políticas en el país después de las pasadas elecciones federales; los altibajos

que muestra la situación en Chiapas; las tribulaciones económicas que, contra todo optimismo, no se terminan; y la agitada política palaciega, que crece conforme se acerca el fin de sexenio, son procesos que permiten ver cómo los desafíos abiertos por la coyuntura del primero de enero de 1994 (hace ya cuatro años), siguen siendo expedientes abiertos. Ahora, al cuarto para las doce en la carrera por la sucesión, es muy difícil pensar que los temas de fondo que se tenían señalados en la bitácora mexicana de fin de siglo, reciban la atención que merecen.

La sacudida electoral: otro 6 de julio

El 6 de julio de 1988, las elecciones presidenciales en México marcaron una profunda coyuntura, que dinamizó la transformación del sistema político mexicano posrevolucionario. Vendría después la administración salinista y su proyecto transexenal, cuyo propósito era establecer un nuevo orden alternativo al nacionalismo revolucionario (el *Liberalismo Social*), y que habría de finalizar trágicamente en el azaroso año de 1994.

En los escasos doce meses de ese dramático fin de sexenio, los mexicanos vimos cómo el EZLN declaraba la guerra al gobierno; el candidato del PRI a la Presidencia de la República era asesinado (según el común de la opinión pública, por un disparo que habría salido de los pasillos del poder) y posteriormente ocurría lo mismo con quien sería líder de ese partido en la Cámara de Diputados; se llevaron a cabo las primeras elecciones realmente

* Investigador de *El Cotidiano*.

competitivas en México, en las que el partido oficial apenas mantuvo los espacios fundamentales del poder, y finalmente se desató la peor crisis económica de que se tenga memoria.

Tres años después de ese fatídico 1994, de nuevo un 6 de julio, el escenario político del país vuelve a sacudirse. En elecciones federales intermedias, la oposición gana significativos espacios y sistema de contrapesos comienza a operar en el esquema institucional. ¿Qué ocurrió? ¿Cómo llegamos a esa situación?

En términos generales, la coyuntura de 1994 puso al descubierto la necesidad de establecer un pacto entre las diferentes fuerzas sociales y políticas del país, que empujara hacia una reforma del Estado mexicano y sentara así las bases de un nuevo proyecto nacional.

Sin embargo, diferentes factores han ido modificando paulatinamente la posición y la orientación de cada uno de los actores inmersos en el proceso. Entre los más importantes de estos factores podemos señalar:

1. La crisis económica, que dejó en el olvido la promesa de bienestar para las familias, exacerbó las contradicciones entre las clases y puso en riesgo la estabilidad social.
2. La lucha en el centro del poder y la estrategia presidencial para retomar, en lo posible, los numerosos cabos sueltos que ponían en riesgo la gobernabilidad del país.
3. El estancamiento del conflicto en Chiapas, así como la pérdida de rumbo del proyecto del EZLN, y con ello, el "desinflamiento" de las corrientes no partidistas inmersas en la transición.
4. La propia contienda electoral de 1997 para la renovación del Congreso, que aplazó las soluciones profundas que estaban pactadas en la agenda de la reforma del Estado.

La combinación de estos factores, ha tenido como resultado un trienio de indefiniciones y titubeos, en el que todos los integrantes del sistema político, comenzando por el gobierno, dejaron pasar el tiempo administrando los problemas, acumulando fuerzas y posiciones en favor de sus intereses, y aplazando las soluciones de fondo a la problemática nacional.

En lo económico, la estrategia de desarrollo plasmada en el PND no ha pasado del papel, mientras la vorágine de la crisis no parece terminar: primero, un déficit en la balanza comercial que rompe record histórico conduce a la devaluación y al descalabro de la economía en su conjunto; ahí comienza una errática estrategia de emergencia basada en nuevos endeudamientos y castigo al ingreso doméstico; le siguieron dos años de estancamiento con inflación y finalmente, cuando el gobierno aún no terminaba de celebrar el éxito de su estrategia de "salvación", supuestamente reflejada en el equilibrio de las finanzas públicas y en la contención inflacionaria, el

"efecto dragón" sacude al mercado mexicano y poco después una nueva crisis petrolera internacional nos regresa a la misma situación de vulnerabilidad de hace cuatro años.

En lo político, el estancamiento de las negociaciones de paz en Chiapas y de la discusión para la Reforma del Estado, se mezcla con una alargada cadena de conflictos inter e intrapartidarios de carácter local, que gravitan sobre las mesas de negociación y las tribunas parlamentarias, con lo que se aplaza indefinidamente la consolidación de una democracia plena y madura. No obstante, hay que considerar como un verdadero avance político el desarrollo de una institucionalidad electoral imparcial, que dotó de transparencia a los comicios recientes.

En lo social, el agravamiento de los problemas ancestrales de pobreza y marginación se combinó con una severa crisis del sistema de bienestar social, originada por el desequilibrio económico. Las manchas de miseria y pobreza urbana y rural se ampliaron significativamente como resultado del creciente desempleo, la pérdida del poder adquisitivo y la desarticulación de Pronasol, sin contar con un reemplazo al menos de las mismas proporciones presupuestales. El Progreso no parece tener el más mínimo efecto en el combate a la pobreza y la desigualdad.

Asimismo, es palpable un grave deterioro del sistema judicial y de seguridad pública, ambos sometidos a una espiral de corrupción y negligencia, que no se ha podido vencer con ninguna de las estrategias aplicadas por el gobierno: primero, renovar a los principales cuadros del Poder Judicial, en una de las acciones más autoritarias que se recuerden (pues el Ejecutivo destituyó, sin consultar a nadie y apoyándose en la sumisión de un Legislativo que en ese entonces era de mayoría priista, a otro poder de la federación); segundo, entregar la PGR al PAN, y al no funcionar esta medida, ponerla en manos de un ex-defensor de los Derechos Humanos, que tampoco ha podido con el paquete.

Quizá por todo lo anterior, esta vez los comicios intermedios cumplieron como pocas veces su papel de "referéndum", que premia o castiga a los gobiernos en turno. Sus resultados, claramente desfavorables para el PRI, han sido interpretados por prácticamente todas las fuerzas políticas como un llamamiento social a corregir el rumbo y asumir medidas de fondo que resuelvan las auténticas preocupaciones de los mexicanos. Sin embargo, la élite del poder se niega a verlo de esta manera y se empeña en reciclar los viejos componentes del sistema y aplazar los cambios hasta donde sea posible.

Como resultado de esta situación, en este "punto de quiebre" a mitad del sexenio, se han revitalizado dos procesos fundamentales que parecen favorecer la transformación del régimen y que corren paralelos: a) un nuevo equilibrio de fuerzas políticas en toda la estructura institucional del país y b) las perspectivas de una sucesión presidencial no tradicional.

Los cambios en la correlación de fuerzas y posiciones políticas

Sabiendo que juntos consiguen ser mayoría, los partidos de oposición en la Cámara de Diputados han formado un "bloque" frente al priismo que, no obstante su débil sustento ideológico y la fragilidad de sus compromisos, ha servido coyunturalmente para someter, o bien obligar a negociar, a la otrora "aplanadora" priista—cuyo margen de maniobra hoy se ve reducido al penoso papel de primera minoría—, en situaciones de relevancia política, tales como el nombramiento de la presidencia de la Cámara para la presentación del Tercer Informe Presidencial, o la votación del Presupuesto Federal para 1998.

En otros casos, los opositores han hecho alianzas estratégicas que, bajo el velo de la defensa constitucional, no pueden ocultar su intención de afectar política y electoralmente al partido oficial (por ejemplo, al dar entrada a las demandas de juicio político contra gobernadores priistas o al aprobar en comisiones el proyecto de reformas para impedir el uso de los colores nacionales en la imagen de los partidos).

Al llamado "bloque opositor" en la Cámara de Diputados, hay que sumar otros territorios políticos ganados o consolidados por la oposición, significativos tanto por el volumen de población gobernada, como por su importancia electoral en el plano nacional y su extensión territorial, (véase Cuadro 1).

La base de gobierno y representación de las tres principales fuerzas electorales muestran un PRI que mantiene apenas su "seguro de vida" a nivel federal, al controlar el Ejecutivo y la Cámara de Senadores, pero que sufre un deterioro muy marcado en prácticamente todas las regiones del país. Mientras, el PAN consolida sus posiciones legislativas a nivel federal y en los Congresos locales de los estados más prósperos (regiones centro-norte y occidente), donde comienza a definir un sólido arraigo en el ejercicio del poder. El PRD, por su parte, avanza en diversos espacios importantes de las regiones socioeco-

nómicas más rezagadas (centro-sur y oriente) y se confirma como la tercera fuerza electoral a nivel federal, además de conseguir el más importante triunfo de su breve historia con Cárdenas en el DF.

Además de los comicios de julio, otras lecciones estatales han seguido confirmando esta tendencia hacia la diversificación del etiquetado en el mapa del poder en México. Las elecciones en Jalisco, por ejemplo, reafirmaron al PAN como primera fuerza, aún cuando su triunfo fue más apretado que en 1994 y se vio crecer significativamente al PRD.

El resultado de estos hechos, confirma la tendencia hacia la construcción de una democracia mexicana limitada hasta ahora a la esfera partidaria, en un modelo de tres fuerzas geométricamente bien definidas: izquierda, centro y derecha.

Si algo confirman los comicios intermedios, es que las posibilidades de que la transición mexicana desemboque en una democracia de amplio espectro, que combine la existencia de partidos políticos fuertes y competitivos con organismos civiles y populares vigilantes del cumplimiento de las ofertas políticas, son todavía escasas.

Las perspectivas de una elección presidencial no tradicional

El segundo "proceso" que arranca con los resultados del pasado 6 de julio es el que conduce hacia Los Pinos. Desde que finalizó el cómputo de actas se hace cada vez más notorio el protagonismo de quienes, abierta o veladamente, aspiran a participar en la próxima contienda por la silla presidencial.

No obstante, esta vez es muy probable que el camino de la sucesión sea muy distinto al pasado. En las filas de izquierda y derecha, los caudillos del PAN y del PRD se encuentran en plena precampaña, pero ahora lo hacen desde posiciones de poder—lo cual es sustancialmente distinto a las tradicionales campañas simplemente de oposición— y van colocando las piedras del

Cuadro 1
El nuevo espectro del poder
entre las principales fuerzas políticas

Partido	Espacios a nivel federal	Espacios estatales/ locales	Espacios con posibilidad de crecimiento	Espacios con pérdida en las preferencias
PAN	Tercera minoría en la Cámara de Diputados segunda fuerza en el Senado	Baja California, Nuevo León, Guanajuato, Jalisco y Querétaro.	Aguascalientes, Sinaloa, Puebla, Veracruz, Yucatán, Chihuahua y Sonora.	Michoacán, Distrito Federal, Zacatecas, y Durango
PRD	Segunda minoría en la Cámara de Diputados	Distrito Federal, Xalapa, Veracruz.	Morelia, Guerrero y Michoacán, Zacatecas, Tamaulipas, Oaxaca, Chiapas, Sinaloa, Baja California, Durango y Veracruz, Chihuahua, Veracruz, Puebla, Tamaulipas, Sinaloa.	Veracruz, Puebla.
PRI	Primera minoría en la Cámara Baja, Mayoría en el Senado	26 gubernaturas (3 interinatos y 23 congresos de oposición)		Chiapas, Zacatecas, Yucatán, Baja California, Michoacán, Durango, Aguascalientes, Oaxaca.

Fuente: Elaboración propia con base en información de Alfredo Ortiz García, "Comparativo PRI-PAN-PRD. Cómo marcha el interior de los partidos", 2a. Parte, del Suplemento Teoría y Análisis, *Ecos de la Costa*, Colima, Colima, año 2, vol. II, núm. 24, 4 de abril de 1998.

camino con más prisa y en un orden distinto a los de otros tiempos.

En la izquierda perredista, López Obrador habla de dos posibles candidatos "fuertes", que curiosamente siempre han sido, para todos los cargos importantes (Presidente del partido, Presidente de la República, Gobernador del DF), los "fuertes". Ninguna otra voz se escucha, por lo que todo parece indicar que en la izquierda partidaria, de nuevo el mesianismo y el caudillismo de los ex priistas los llevará de nuevo a ocupar el centro del *presidium* en los mítines, sólo que esta vez tanto la precampaña como la campaña tendrán dos ingredientes novedosos:

Primero: el candidato comenzará su proselitismo teniendo atrás los resultados inmediatos de su gestión pública. Si es Cárdenas, el balance de su experimento en el DF resultará central en la votación; si es Muñoz Ledo, el capital que apostará será su gestión como líder de los perredistas en la Cámara Baja y su muy sonada lucha por impulsar la Reforma del Estado por la vía del parlamento. En resumidas cuentas, la gente valorará en los perredistas no sólo la herencia, el discurso y el nombre, sino la obra reciente de gobierno.

Segundo: gracias a la experiencia acumulada en diez años de contiendas electorales, los perredistas han comprobado que lo mejor es ajustarse a los exigentes patrones de la mercadotecnia electoral —de lo cual Cárdenas ya se benefició el año pasado—, dejando atrás el sentimentalismo patriótico, el espontaneísmo de sus huestes y el discurso incendiario, que orientaron sus campañas del 88 y 94.

En la derecha panista, aunque nada hay escrito, la situación es también peculiar: ya tiene candidato, aunque nadie lo nombró y ninguna discusión formal se ha llevado a cabo. Lo cierto es que Fox, como experto publicista y agresivo apostador político, decidió aprovechar su puesto de gobierno para ganar la mano dentro del PAN. Su estrategia y su propaganda lo hacen, hoy por hoy, el candidato "obligado" de los blanquiazules. Si el PAN lo nombra, se arriesga a tener que montar su campaña sobre una personalidad y no sobre un programa de gobierno. Pero si no lo hace, seguramente sus posibilidades de éxito se reducirán sensiblemente, no por falta de cuadros capaces, sino porque la contienda, que se espera de tres, sería de cuatro candidatos: el del PAN, el del PRI, el del PRD y Fox que con o sin su partido, va a contender.

La precampaña de Fox es sustancialmente distinta a la de Diego Fernández de Cevallos, pues el gobernador guanajuatense, además de contar con la fuerte personalidad y el carisma que tanto explotó el ex candidato presidencial, tiene un antecedente de gobierno "exitoso" que ofrecerá al electorado. Pero además, es un político muy "fajador", que quiere jugar dentro del PAN pero, en un momento dado, puede hacerlo desde afuera. Es su propio jefe de campaña y sólo él establece las ofertas, estrategias y directrices de la misma, lo que puede acotar los márgenes

de maniobra institucional del panismo en la recta final de la contienda.¹

En el PRI también parece estarse cocinando algunas variantes de cara al proceso sucesorio, que serán aplicadas, a manera de ensayo, en este 1998 atravesado por 14 elecciones locales. Aunque el Presidente ha proclamado a los cuatro vientos que se "corta el dedo", que en la sucesión presidencial no habrá "ni tapados ni candados", y que es mejor hacer una contienda abierta, libre y de cara a la sociedad, lo cierto es que nada se puede asegurar hasta que el PRI y el propio Presidente evalúen los resultados de estos "experimentos" de democracia al estilo priista.

Quizá por esta falta de definiciones en torno a la candidatura priista los aspirantes y sus corrientes al interior del PRI, sin declararlo, siguen compitiendo, de manera velada, con sus propias reglas, en una soterrada lucha sin cuartel. Más adelante, regresaremos a este asunto.

Así las cosas, tenemos que los tiempos políticos esta vez se adelantaron y la contienda por la sucesión presidencial ya comenzó, en un contexto distinto, cuyo sello principal es el gobierno "compartido" o "dividido".

Quizá esto resulte sano para la política, en el sentido de que abre, así sea parcialmente, al juicio de la sociedad un proceso de renovación que tradicionalmente quedaba resuelto en las salas de juntas de la élite del poder, o peor aún, por el interés personal del príncipe.

No obstante, estos procesos también podrían tener su cauda de resultados perjudiciales, como veremos, para el resto de las áreas del sistema político, pues los protagonistas de esta "renovación" en la práctica política y en los patrones de conducción, guiados más por el cortoplacismo electoral que por la visión de Estado, no están tomando en cuenta que siguen de pie los desafíos fundamentales que planteó la coyuntura de 1994, y por los cuales sigue abierto este periodo del orden pendiente: la crisis chiapaneca, la inestabilidad económica y la lucha en el centro del poder.

El cuestionamiento del orden y el bache chiapaneco

Los entusiastas grupos prozapatistas que en el periodo del desafío armado al *orden* se extasiaron en la poesía rebelde de Marcos y se embarcaron en la aventura de reconstruir el espíritu "revolucionario" de décadas pasadas; por un tiempo tuvieron también la iniciativa política, gracias a lo cual lograron, en varias ocasiones, marcarles la pauta a los actores institucionales del sistema (partidos y gobierno), que no atinaban a mover sus viejas maquinarias con la velocidad de los zapatistas, diestros en las artes de la movilización y montados en una buena estrategia propagandística, que consiguió lo que muy pocos discursos políticos de hoy: motivar a la gente.

¹ Hay que recordar las recientes declaraciones de Fox a la prensa sobre la hipotética situación de un cierre muy apretado de las campañas, en el cual él podría declinar en favor del candidato del PRD. Estas y otras posturas del guanajuatense han abierto polémicas al interior de su partido, que revelan los riesgos de tener un candidato tan "independiente".

Sin embargo, rápidamente cayeron en un letargo político del que sólo se les ha visto resurgir en forma ocasional, al vaivén de los sucesos, sin concretar un proyecto político coherente que represente una alternativa seria al esquema en ciernes de democracia acotada a lo electoral. Ahora corren, en muchos casos, detrás de los demás.

De ocupar una posición bastante sólida, adornada con el toque de frescura, novedad y rebeldía que tantos adeptos le trajo, el zapatismo se ha ido convirtiendo a lo largo de cuatro desgastantes años en un movimiento cada vez más politizado y cerrado, perdiendo el perfil "plural-ciudadano-indígena-popular-universalista" que sus autores no se cansan de pregonar.

La estrategia de *Marcos*, basada en combinar la fuerza comunicativa e ideológica de una guerrilla-política con una fuerte movilización social por fuera de los partidos, parece haber perdido terreno en su búsqueda de empujar a una transición sin pactos, es decir, por la vía del derrocamiento de las estructuras institucionales. Esto a causa del reposicionamiento de todas las fuerzas partidarias (incluido el PRD, que vieron en la alianza con los zapatistas más riesgos que oportunidades, y del desgaste natural que conllevan cuatro años de inestabilidad y conflictos en su zona de influencia y más de 20 meses de estancamiento en las pláticas con el gobierno.

La matanza de Acteal, producto del descontrol en que se encuentra la zona de conflicto, trajo como resultado una nueva crisis política en el estado, que desembocó en una ampliación de la lista de gobernadores interinos y en un severo descrédito de la parte gubernamental, que se vio empujada a cambiar la estrategia de expectación por una posición más activa. Otro de sus efectos, que favorece las posiciones del EZLN y la Conai, es que la mirada internacional (intencionada o no) vuelve a ponerse en Chiapas.

De ahí se agarró EZLN para tratar de remontar dos años de silencios y vacilaciones. Sin embargo, la táctica zapatista más reciente, basada en "autonomizar" algunas regiones de la entidad y reposicionarse en los medios de comunicación -aprovechando las visitas de ONG en la zona y las impericias diplomáticas del gobierno federal-, continúa teniendo el mismo resultado desde que inició el conflicto: ni dobla al adversario, ni convence a la opinión pública, ni destraba la negociación.

En estas circunstancias, el zapatismo no termina de desenredar la madeja de su propio proyecto, ahora totalmente vuelto de cabeza, pues por una parte, el resultado electoral del 97 cambió el orden de las piezas en el tablero político del país y el cardenismo perredista, hecho gobierno en el DF, no parece por el momento el EZLN como un aliado adecuado en el escenario nacional. Y por otra, los tiempos de la sucesión presidencial están corriendo más rápido que antes, lo que hace anticipar que si *Marcos* sigue empecinado en su posición de "todo o nada", seguramente estará remando contra corriente en el próximo año, cuando prácticamente toda la maquinaria del gobier-

no, de los partidos y de los medios de comunicación, estará operando en la lógica comicial.

En el otro lado, con su iniciativa de reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígena, y con la vía de confrontación abierta directamente hacia la Conai (véase Cuadro 2), el presidente Zedillo cambia de estrategia. Se sale del dilema entre aceptar o rechazar las condiciones del zapatismo para destrabar el diálogo y trata de mover la lucha hacia otro terreno.

Después de valorar los resultados obtenidos con la estrategia de achicamiento y contención del zapatismo,

Cuadro 2
La confrontación entre la Segob
y la Conai (cronología)

<i>Fecha</i>	<i>Acontecimientos</i>
12-feb-98	La Conai distribuye entre diversas ONG de Europa su <i>Informe Narrativo Semestral Julio-Diciembre de 1997</i> , en el que señala que "el gobierno quiere un diálogo incondicional", y asegura que el agravamiento del conflicto obedece a la estrategia de achicamiento y contrainsurgencia de la parte oficial. Por ello señala en su capítulo de propuestas que "...toca presionar al gobierno para que asuma la siguiente agenda: (cinco puntos entre los que incluye el cumplimiento de las condiciones del EZLN para reanudar el diálogo)...A esta presión conviene incorporar la participación internacional, inclusive de gobiernos y organismos internacionales (no para sustituir a las partes, sus contenidos, mecanismos ni acuerdos, sino para coadyuvar a que se reorienta y dinamice políticamente el proceso de paz con justicia y democracia)".
17-feb-98	En conferencia de prensa, el secretario de Gobernación, Francisco Labastida Ochoa, acusa a Miguel Álvarez Gándara, secretario técnico de la Conai, de pretender internacionalizar el conflicto.
22-mar-98	El delegado gubernamental para el diálogo, Emilio Rabasa, reclama a Samuel Ruiz, vía fax, el contenido del informe, y llama al obispo a tener un encuentro con el Secretario de Gobernación para que ofrezca una explicación detallada del mismo.
01-abr-98	Cuestionado por la prensa, Rabasa niega que se esté buscando "reventar" a la Conai y establecer una nueva mediación, pero asegura que dicha comisión ha asumido una posición parcial en el conflicto.
02-abr-98	La Conai responde por escrito al mensaje del gobierno y rechaza dar marcha atrás a las opiniones y posturas de su informe, aunque se manifiesta dispuesta a seguir ofreciendo sus servicios a las partes. Rechaza rotundamente ser parcial y niega estar propiciando la intervención de extranjeros en el conflicto. Postpone la reunión con la Segob.
02-abr-98	La Segob hace público el contenido del informe de la Conai y emite un comunicado de prensa, enfatizando que "el gobierno no hace señalamientos sin bases" y que el texto del informe "habla por sí mismo".

los nuevos operadores de Bucareli han decidido agregar a ésta otro esquema, por medio del cual se pretende modificar el perfil mismo del conflicto, de modo que éste deje de ser un problema entre el EZLN y el gobierno de la República, sino parte de una discusión de Estado, que ponga las decisiones en la puerta de enfrente (el Congreso). Así el gobierno no sólo acota las dimensiones de conflicto, sino que además, como señaló la Conai en su más reciente informe a sus financiadores europeos, "deja de ser parte en el conflicto y se convierte en factor de conciliación".

Si esta estrategia funciona, y mediante consensos en la Cámara de Diputados se logra aprobar cualquiera de las tres iniciativas que hoy existe (la de la Cocopa, la del Presidente o la presentada por el PAN), o inclusive si se aprueba algún otro anteproyecto que combine partes de todas ellas, los zapatistas se verían empujados a conceder en sus exigencias y regresar a la mesa. Su otra opción sería negarse a hacer política y regresar a la vía violenta, lo cual sin duda es poco probable.

De modo que ahora el desatoramiento del diálogo —y en buena medida la firma de la paz— dependen cada vez menos de la virtud que tengan las comisiones y delegaciones de las partes o las instancias de mediación, sino que descansa fundamentalmente en una adecuada operación política de todo el aparato constitucional de Estado, hoy integrado de manera más plural, lo que brindaría mayor legitimidad a las decisiones en torno al conflicto, cualesquiera que éstas sean, y pondría a *Marcos* en una condición de difícil rechazo.

Por todo esto, podemos decir que el desafío chiapaneco entra en un momento decisivo: si hay consenso entre las fracciones del Congreso (concretamente en la Cámara de Diputados), es muy probable un desatoramiento. Sin embargo, hay que subrayar que la postura final de cada fracción estará más orientada por la valoración costo-beneficio de cara al año 2000, que por la búsqueda de un cumplimiento efectivo de los acuerdos de San Andrés o de hacer justicia a los pueblos indios de México, por lo cual el pronóstico no es muy alentador. Quizá los legisladores crean que es menos costoso "esconder el bulto", sacarle la vuelta a una legislación tan espinosa y esperar un mejor momento.

Sea cual sea, la decisión debe tomarse muy pronto, o de lo contrario, la corriente de los acontecimientos terminará devorando al caso Chiapas, que seguramente no volvería a ver la superficie sino hasta el siguiente sexenio.

Y en ese caso, tendríamos otros tres años con más de lo mismo: inestabilidad política en la entidad, nuevas contradicciones, errores y tensiones dentro de la parte oficial, que sólo administrará el conflicto sin resolverlo; los grupos de poder local y los cuerpos paramilitares jugando su propio juego sin que nadie los controle; las instancias de mediación y coadyuvancia navegando a la deriva; el EZLN enmontañado y expectante, o en todo caso

haciendo piruetas propagandísticas para mantenerse en el ánimo de la opinión pública; y lo más grave: un incremento geométrico de los costos sociales del conflicto, que se convierten en un pozo sin fondo, imposible de llenar por más costales de dinero que se le quieran arrojar.

Es casi un hecho que de no concretarse una salida definitiva en este año, el conflicto de Chiapas se convertirá en un simple botín de las próximas campañas electorales, y en un pasivo político que heredará el próximo Presidente de la República.

La economía en el *impasse*

El reto económico que planteó la crisis devaluatoria de diciembre del 94 está lejos de verse superado, y su solución también está cruzada por los tiempos políticos. La disputa entre el secretario de Hacienda, José Gurría y el Presidente del Banco Central, Guillermo Ortiz, se ha vuelto un factor más de desequilibrio y volatilidad en la economía, que se suma a los ya numerosos vértices del problema.

Los indicadores macroeconómicos, erráticos desde el principio del sexenio, así como los programas de recuperación que no se han concretado en los bolsillos de la gente, en los indicadores sociales ni en los balances de las empresas, aún no terminan de convencer de la solidez de esa "espectacular" recuperación económica de México, tan publicitada por su principal operador, el ya no tan sudoroso ex-secretario de Hacienda y ahora Banquero principal de la Nación, que aspira a verse recompensado nada menos que con una silla, la del Presidente.

Más allá de los triunfalismos de Ortiz, el señalamiento más recurrente hoy en día en materia económica es que nuestra situación no es para cantar victoria ni mucho menos. Parece que la pesada cadena de 28 años de crisis generadas por la visión cortoplacista y sobrepolitizada de los manejos económicos ha de seguir esperando una solución de fondo.

Los expertos han insistido en que las políticas sexenales siguen siendo sido caprichosas, mal fundadas y peor dirigidas. El populismo de los setenta, el manejo de la crisis en los ochenta, la reforma estructural y la apertura acelerada de los noventa, son políticas que siguen siendo discutidas por los analistas y ninguna sale bien librada.²

Los empresarios insisten en que lo que hoy más apremia es consensar con el gobierno una política de largo plazo que restablezca la confianza y revitalice la inversión. Los sindicatos, corporativos o no, mantienen el dedo en el renglón, y exigen que la política económica se sensibilice y aporte beneficios a las clases desprotegidas vía empleo, mejoramiento salarial y programas sociales. El FMI y otros organismos internacio-

² Véase al respecto el artículo de Carmen Álvarez, Ernesto Sarabia y Felipe Gázquez "¿Y ahora hacia dónde?", en *Reforma*, 30 de marzo de 1998, p. 12A.

nales tampoco dudan en manifestarse y defender la política Zedillista. A su juicio, el camino es el correcto: recorte presupuestal, ahorro interno, control inflacionario, equilibrio financiero, apertura comercial, desregulación y libre flotación cambiaria. En resumen, más mercado y menos Estado.

Lo cierto es que las posiciones (que no son nuevas ni mucho menos) siguen quedándose en el papel periódico y en los noticieros, pero el anunciado "debate nacional" que el presidente Zedillo ofreció para consensar una verdadera *Política Económica de Estado* sigue siendo eso, una oferta que no aterriza en un foro concreto, en una iniciativa legal, en un esquema institucional.

Las cifras siguen esperando un balance final, y mientras, los cordones de la economía siguen manejados por uno de los tres Poderes de la Unión. El presupuesto de 1998 se debatió fuerte, pero en lo esencial, no hubo cambio alguno. Nuestra economía sigue dependiendo de despacho de un funcionario y la vulnerabilidad del sistema económico permanece. Para ello, sólo hay que comparar cómo nos ha ido en estos tres años en materia económica y comparar la situación con la de otros sexenios, (véase Cuadro 3).

La lucha en el centro del poder

Luego de cuatro largos años, la lucha entre los restos de un "Centro Oculto del Poder", heredado del salinismo y un pretendido nuevo centro de poder legal y abierto a la sociedad, no ha dterminado. Sólo tenemos que ver los ajustes de cuentas que se han hecho una y otra parte en este periodo para darnos cuenta de que la batalla más importante de la política palaciega (que es la batalla por la sucesión) aún está por llegar, y grave error sería afirmar que el COP del salinismo está descartado en ella.

A pesar de las significativas bajas y los desplazamientos que ha vivido el salinismo en la plantilla de funciona-

rios de primer nivel (Chauyffett, Silvia Hernández, Alfredo Del Mazo, y muy recientemente Carlos Rojas), las famosas "patadas bajo la mesa" siguen a la orden del día. Veamos si no al "sindicato" de gobernadores heredados del salinismo, cuyas puntas de lanza son Bartlett y Madrazo, que ejercen presión, para evitar un desplazamiento por un fatal "dedazo" que reivindique el poder del *grupo compacto*.

El Presidente también hace lo propio, y no deja de afinar sus estrategias, mediante cambios en su gabinete, que otorgan mayor juego a sus allegados. Desde la salida de Chauyffett, en enero pasado, que sacó de la contienda al grupo Atlacomulco y perfiló a Francisco Labastida como un fuerte aspirante, las jugadas han sido recurrentes.

¿Más movimientos?: Ahí están el enroque Gurría-Ortiz, que con todo y la confrontación entre ambos suma dos Zedillistas más a la lista de "presidenciables"; el nombramiento de Esteban Moctezuma en la Sedesol, desplazando a Carlos Rojas, uno de los pocos sobrevivientes del salinismo "puro" en la contienda sucesoria; y el nuevo papel de José Antonio González Fernández, como Secretario de Trabajo.

Una aproximación sobre el posible cierre del periodo

Con este análisis hemos querido mostrar cómo el desafío político de la coyuntura está generando cambios importantes —así sean limitados a lo partidario y electoral—, y que sin embargo los demás puntos de la agenda que marcó el alzamiento del EZLN siguen sometidos a inercias que retrasan su resolución.

Asimismo, debemos subrayar que en todos los procesos que corren y en las clases y en las figuras protagónicas predomina el espíritu de corto pazo, aumenta la confusión ideológica y se evidencian las debilidades de un sistema

Cuadro 3
Evolución de los principales indicadores económicos por sexenio (1965-1998)

Indicador	1965-70	1971-76	1977-82	1983-88	1989-94	1995-98
PIB (Var. real anual)	6.74%	6.18%	6.18%	0.33%	3.93%	2.75%
Inflación (Var. dic-dic)	2.85%	14.06%	35.70%	86.70%	15.90%	28.86%
T. cambio (promedio/dólar)	0.0125	0.0130	0.0287	0.9299	2.9789	7.6726
Cuenta Corriente (millones de dls.)	-469.32	-2,089.00	-5,634.3	-1704.0	-17,569.8	-5403.4
Finanzas públicas (%PIB)	-1.19	-5.45	-9.68	-8.63	-1.65	-0.48

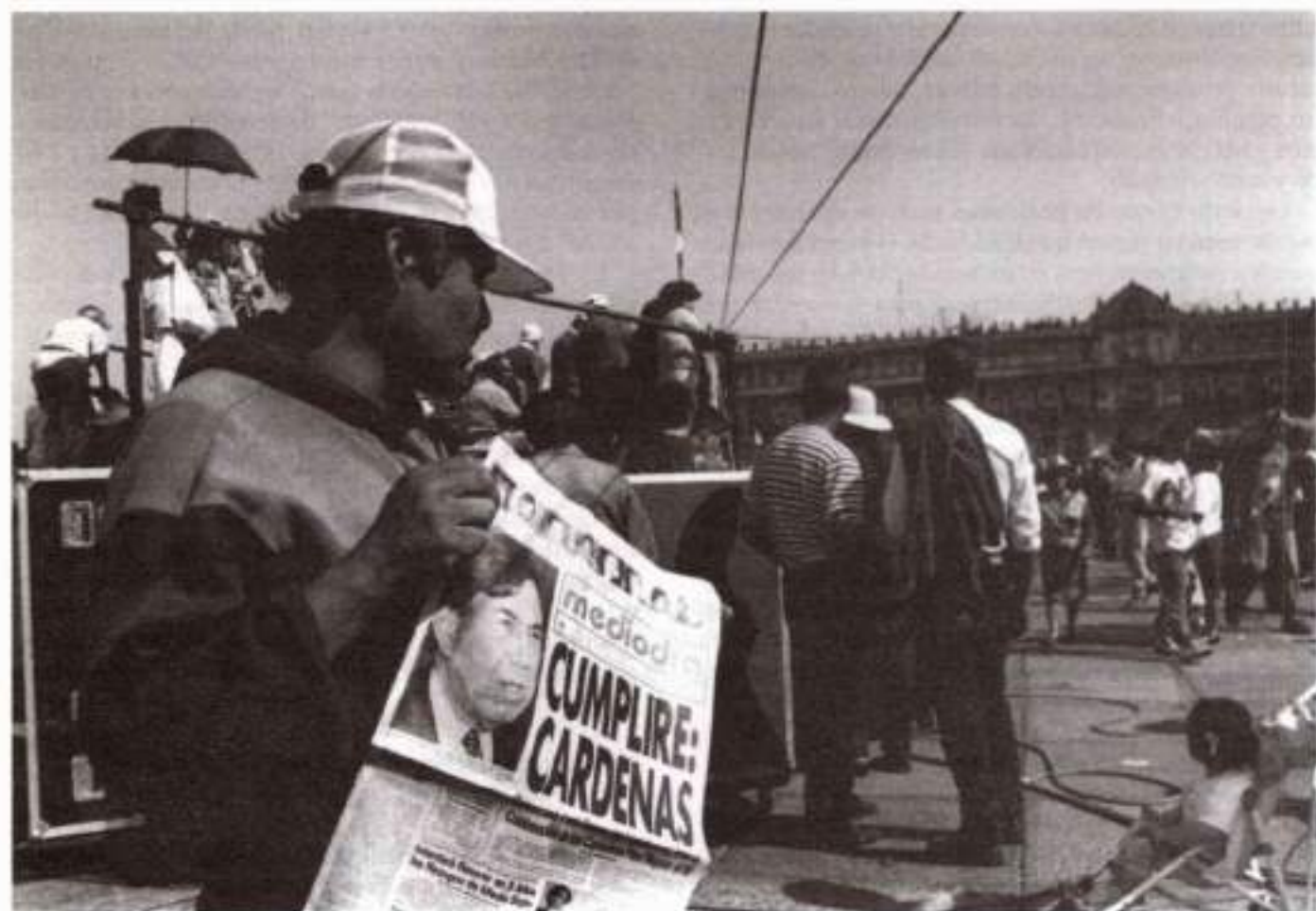


FOTO: RAUL RAMÍREZ MARTÍNEZ.

constitucional parchado y vuelto a parchar, que no tiene salidas previstas para muchos de los posibles nudos que nos depara la "transición".

¿Qué se puede adelantar, entonces? ¿Cuándo y cómo se cerrará el periodo del orden pendiente? ¿Cómo se resolverán estos conflictos, ya de vieja factura? ¿Quién será el nuevo "motor" de la historia? ¿Qué hacer? ¿A qué apostar? ¿Por dónde avanzar?

Aunque las variantes de definición del periodo pueden parecer muy numerosas, lo que parece predominar en el escenario y en los protagonistas es un empeño casi necio en vecer, más que en participar; lo que nos hace pensar que la culminación de esta desesperantemente lenta "transición" todavía tardará, cuando menos, hasta la llegada del nuevo tlatoani. La prueba de ello es que las señales de cada fuerza política y social con respecto a la vía de consolidación del cambio, siguen estando demasiado cruzadas, y es difícil avizorar consensos de fondo antes de que pase la ola electoral.

El régimen plantea un cierre de periodo limitado a la apertura del sistema de cuotas de poder hacia los partidos de oposición, que mantenga, hasta donde sea posible, el arreglo constitucional actual (es decir, un régimen de gobierno presidencialista). A la vez, pugna por hacer de su

visión económica una política de Estado, que se convierta en algo así como una doctrina irremplazable.

La derecha panista coincide en lo fundamental con la visión del régimen acerca del futuro inmediato, albergando esperanzas de un nuevo reacomodo por la vía electoral que le dé el control del Poder Ejecutivo.

La izquierda, como siempre, tiene varias propuestas, pero ninguna de pleno consenso: desde la visión radical de la refundación del anáhuac, que a cuatro años de distancia sigue rindiendo culto al movimientismo (o más aún, a la guerrilla, pues no hay que olvidar al EPR), y que plantea un cierre de periodo por la vía de la insurgencia (civil o armada), hasta los pugnadores de una *Moncloa Mexicana* firmada en el Congreso; pasando, por supuesto, por la visión del cardenismo mesiánico, que propone la ruta electoral que les otorgue la victoria, como en la lucha libre, en la tercera caída.

Todas estas vías de cierre del periodo ofrecen poco y muchos son los riesgos que se corren al asumir acríticamente cualquiera de ellas: el gatopardismo, las salidas hacia el pasado, el ciego cortoplacismo, y peor aún, el fantasma de la violencia. No queda sino atenerse a la sensatez de la sociedad, que tendría que comenzar por cambiar de políticos, antes que cambiar de política.

Sociedad civil y transición política en México: perfiles y perspectivas*

Miriam Alfie C.**
Luis H. Méndez B.**

Lo diferente en un proceso de transición es que las fuerzas sociales y también las estatales, dudan, vacilan, no tienen el rumbo claro; aquellas organizaciones civiles que tradicionalmente se encargaban de darle legitimidad al Estado actuando como dirección intelectual y moral de la sociedad, en este periodo de cambio se muestran inseguras, y sus antes sólidas alianzas con los gobiernos en turno, requieren hoy de nuevos pactos que terminan por no asegurar nada mientras no se resuelvan las pugnas en el poder. En estas condiciones, y con un rumbo impredecible, el cambio del orden va a alterar inevitablemente la forma, la estructura y el comportamiento de la sociedad civil.

Los inconvenientes

Por razones evidentes, que a lo largo del trabajo iremos aclarando, se ha observado el proceso de *transición* en nuestro país desde la óptica del Estado y los partidos políticos, dispensándole mucho menos importancia en el análisis de este proceso a la participación de los diversos actores sociales que constituyen la *sociedad civil* mexicana. Esto, en lo general, tiene una explicación: por las características que la definen, la *sociedad civil* no puede ser considerada como un sujeto político único o predeterminado, su diversidad, fragmentación y heterogeneidad, hacen imposible que sea desde ella donde se construya y se impulse un proceso de *transición*; sin embargo, esta verdad elemental no invalida que, además de las élites políticas, aparte de ellas o junto con ellas, los diversos sectores que la integran rivalicen también de diversas ma-

neras y con diferentes intensidades, en la lucha por la destrucción o la permanencia de un viejo orden autoritario, en la batalla por la construcción de uno nuevo con pretendida orientación democrática, en la constitución de un nuevo régimen autoritario distinto al anterior o incluso en el impulso a un movimiento revolucionario.

Por este carácter heterogéneo y contradictorio que toda *sociedad civil* expresa, tradicionalmente se ha considerado a los partidos políticos como sus representantes, como los mediadores inmejorables, como los intérpretes perfectos entre la sociedad y el Estado dentro de un régimen democrático. Por supuesto, sabemos que para el caso de México este juicio difícilmente tiene cabida en la realidad política nacional: el corporativismo nacionalista del orden revolucionario prácticamente transformó a la *sociedad civil* en sociedad política, y si bien es cierto que durante la *transición* la *sociedad civil* emerge, no menos cierto resultó ser que los partidos políticos comenzaron a jugar en este proceso el papel de negociadores con el Estado, interviniendo la vertical estructura del poder en México y transformándose por primera vez desde 1940 en élite política. El proceso tuvo sus costos: la negocia-

* Este artículo fue escrito con el apoyo del Programa de Proyectos de Investigación Conacyt 1998, y con el respaldo de los compañeros ayudantes María de Jesús González Pérez y Jorge Alberto Rivero Mora.

** Profesor(es) Investigador(es), Depto. de Sociología UAM-Azcapotzalco.

ción con el Estado los obligó no solo a tratar de frenar el movimiento de buena parte de la *sociedad civil* emergente y a suavizar el peso de sus demandas, sino también a desarraigarse, en algunos casos, de sus tradicionales postulados ideológicos.¹

De esta difícil alianza entre partidos políticos y Estado, que poco ha favorecido a la inmensa mayoría de los organismos de la *sociedad civil*, se prefiguró una orientación democrática a la *transición* que alcanzó su momento más espectacular el 6 de julio de 1997. Democracia mínima² transformada en razón de Estado,³ negociada con los partidos políticos, impulsada por algunos organismos de la *sociedad civil* e impuesta al margen de las demandas y necesidades del resto de ella. Democracia procedimental propia de la *transición*, ajena a la justicia social y poco confiable como garantía de estabilidad política.

De esta aparente situación de abandono de la *sociedad civil*, donde incluso los pensadores neoliberales pretenden imaginarla sólo como *ciudadano votante*; de esta noción de democracia que se despreocupa de la justicia social, y de este cambio en los roles del partido político en los recintos parlamentarios o camarales que lo libera de compromisos concretos con los diversos sectores sociales que le ofrecieron su voto,⁴ la *sociedad civil*, con mayor o menor éxito, recurre a sus propias y diversas fuerzas en busca de diferentes y contradictorios objetivos, aquellas que, como expresó Gramsci, son las que se encargan de darle contenido ético al Estado, o aquellas otras que, por el contrario, buscan subvertirlo en busca de su transformación, o aquellas más que se conforman con cambiarle sólo la forma. En este sentido, vamos a observar que también en la *transición* seguirán siendo las contradicciones que se generan al interior de la *sociedad civil*, que incluyen los vínculos que se establecen con las

élites políticas, las que van a definir el rumbo de la sociedad, la forma del Estado y la cualidad del poder que se establezca. Lo diferente en un proceso de tránsito es que las fuerzas sociales y también las estatales, dudan, vacilan, no tienen el rumbo claro; aquellas organizaciones civiles que tradicionalmente se encargaban de darle legitimidad al Estado actuando como "dirección intelectual y moral de la sociedad", en este periodo de cambio se muestran inseguras, y sus antes sólidas alianzas con los gobiernos en turno, requieren hoy de nuevos pactos que terminan por no asegurar nada mientras no se resuelvan las pugnas en el poder. En estas condiciones, y con un rumbo impredecible, el cambio del orden va a alterar inevitablemente la forma, la estructura y el comportamiento de la *sociedad civil*.

Respecto a México, algo nuevo se apreció con referencia a la *sociedad civil* durante el actual periodo de *transición*. Lo más rescatable resultó ser, sin duda, su cada vez más plena existencia como ente social autónomo; su acelerado proceso de liberación del control de la *sociedad política*, y junto con lo anterior, el carácter plural que adquiere y la enorme complejidad que alcanza en el contradictorio proceso de modernización del país. Ha sido interesante ver cómo buena parte de la sociedad corporativa que en conjunto legitimaba al anterior orden nacionalista revolucionario, entró en abierta contradicción con el orden liberal social construido durante dos sexenios por Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari; y como la lucha política y social que este proceso desató, terminaría por deslegitimar esta alternativa de orden hundiendo al país en una profunda crisis económica y política de la cual aún no se recupera. En este atropellado tránsito hacia un nuevo régimen la *sociedad civil* emergió, y sin propuestas claras, compartiendo la incertidumbre de las formulaciones institucionales y partidarias, observamos su presencia de la única manera en que es posible entenderla: como actores sociales concretos que asumen, rechazan o permanecen pasivos ante los proyectos de *transición* impulsados por las cúpulas en el poder y negociadas con los partidos políticos.

Sólo en momentos coyunturales pudimos advertir a parte importante de esta *sociedad civil* dispersa y heterogénea actuar como sujeto político, esto es, movilizarse conjuntamente en busca de uno o varios objetivos comunes, bajo la dirección organizativa de alguna institución social y generalmente con la intención de presionar a alguna dependencia gubernamental, federal o estatal, por algún acto de gobierno que amenazara alguno de los hoy considerados intereses generales de la sociedad (el tránsito a la democracia, la seguridad pública, la impartición de justicia, el empleo y los salarios, los problemas ambientales, el respeto a los derechos humanos, el respeto por la paz y el repudio a la guerra, etcétera). Este tipo de movilización de la *sociedad civil* ha sido, por necesidad, efímera, y lo mismo ha presionado para lograr un avance en beneficio de las demandas generales de la sociedad

¹ La izquierda partidaria terminó por aceptar, en lo político, la democracia mínima impuesta por un esquema neoliberal, y en lo económico, aunque no puede calificarse de defensor de los postulados neoliberales, sí dejó de lado su postura estatista y, hasta el momento, carece de un proyecto económico alternativo que la distinga. Su carácter de izquierda se redujo a la lucha por la justicia social y por la existencia, defensa y permanencia de los organismos más desprotegidos de la *sociedad civil*, aunque en los hechos ha podido más su negociación con el Estado para impulsar una democracia de procedimiento, que el cumplimiento de estos objetivos.

² Se entiende por democracia mínima aquella concepción que se reduce al conjunto de procedimientos legales y reglamentarios que permiten una competencia partidaria en igualdad de condiciones y unos procesos electorales justos y creíbles.

³ Esta democracia mínima se transformó en razón de Estado al integrar la parte política de los compromisos financieros adquiridos por los tres últimos gobiernos de la República, orientados a construir un nuevo orden económico en el país capaz de integrarse a los proyectos internacionales de globalización del capital.

⁴ Según Nurberto Bobbio, hoy la democracia representativa adquiere forma de fiduciaria, es decir, los elegidos por el voto popular, desde el momento mismo de ser acreedores al triunfo electoral, cancelan su compromiso con el sector que los eligió y responden exclusivamente al interés general, entendiendo por éste la mayoría que por votación se alcanza en el parlamento o en las cámaras. Véase Nurberto Bobbio, *El Futuro de la Democracia*, México, ICA, 1986, p. 37.

mexicana, que sufrir un retroceso que favorezca los intereses autoritarios de algún sector de la élite política. Por lo general, los impulsores de este tipo de acciones han sido los Organismos No Gubernamentales (en sustitución de los partidos políticos que, por lo antes mencionado, apoyan en mucho menor medida este tipo de acciones) respaldados por otros organismos de la *sociedad civil* que por su influencia favorecen el éxito de este tipo de acciones; nos referimos en especial, entre otros, a los medios de comunicación masiva, a la iglesia, las instituciones de educación, las asociaciones de intelectuales y los partidos políticos, organismos que por situaciones propias de la *transición* cuestionan circunstancialmente sus acuerdos estratégicos con el Estado.

Sin embargo, a pesar de las incertidumbres propias del periodo que permiten este irregular comportamiento de sectores importantes de la *sociedad civil* que antes se presentaban como los encargados de legitimar al Estado, sus todavía importantes alianzas con el gobierno de la República permiten que sea desde este poder desde donde se le marque rumbo a la *transición*. De manera dispareja y con no pocas contradicciones, a lo largo del periodo han mostrado su empeño por impulsar la construcción de un nuevo orden económico, difundir una ideología de corte neoliberal, construir una democracia mínima impuesta desde la cúpula del poder y realizar una reforma del Estado que en algún momento permita edificar un orden horizontal y verticalmente legitimado. Vale la aclaración anterior, porque sería un error teórico que conduciría a análisis políticos desviados, considerar a la *sociedad civil* y a la *sociedad política* como entes orgánicamente separados y enfrentados. No son pocas las organizaciones que forman parte simultáneamente de la *sociedad civil* y de la *sociedad política*, en especial partidos políticos, parlamentos y cámaras; y tampoco resulta extraño, México es un ejemplo al respecto, que importantes organizaciones de la *sociedad civil* se afirmen, a veces por largos periodos, en la *sociedad política* (iglesia, medios de comunicación, sindicatos, educación, entre otros); y no olvidemos que la famosa *opinión pública* no es sino un ejemplo concreto de las relaciones que se establecen entre el gobierno y la *sociedad civil*, además, como afirma Gramsci, recordemos por último que la legitimidad del Estado va descansar siempre sobre la dirección intelectual y moral de importantes sectores de la sociedad que imponen una particular ideología al resto.³

El problema resulta cuando en momentos de crisis en el equilibrio social como una *transición*, donde el orden no existe o se pretende transformar, el poder se divide y la sociedad pierde cohesión; en este tiempo de incertidumbre propio del cambio, se desestabilizan aquellos organismos de la *sociedad civil* en los que tradicionalmente descansaba la "dirección intelectual y moral de la

sociedad" en beneficio de una particular forma de Estado hoy puesta en entredicho, su acción confunde tanto a la sociedad como al gobierno y su anterior eficiencia se transforma en inmediata inseguridad, fluctúan de una posición política a otra, sus decisiones son imprecisas y sus acciones despiertan sospecha o al menos desconfianza. Repetimos: el régimen cambia, y esta transformación obliga necesariamente, no sabemos aún si para bien, a un reacomodo de fuerzas y funciones al interior de la *sociedad civil*.

Es en este marco donde nos proponemos dar cuenta de los comportamientos de la *sociedad civil* en México durante el periodo de *transición*.⁶ Veamos.

Sociedad civil: conceptualización y características

Adentrarnos en el análisis y discusión del término *sociedad civil* nos remite al concepto clásico de Política entendido como *polis* que significa todo lo que se refiere a la ciudad. El primer tratado de Política fue obra de Aristóteles, en él se plantea las divisiones del Estado y predomina el significado de política como ciencia o arte de gobierno. Por siglos, el término política fue utilizado para indicar obras dedicadas al estudio que hace referencia única y exclusiva a cuestiones del Estado. En la Edad Moderna, el concepto poco a poco fue sustituido por otras expresiones que indican la actividad que de alguna manera tiene como término de referencia la *polis*, es decir, el Estado, pero subraya la incorporación de la *sociedad civil* como su contraparte. A finales del siglo XVII y durante el siglo XVIII lo civil se contraponía a lo político-militar y con esta dicotomía se expresa el aspecto fundamental de las transformaciones sociales producidas por el surgimiento y consolidación del Estado moderno: la centralización del poder político sustentado en la monopolización de la violencia. La *sociedad civil*, se pensó entonces de manera errónea, era aquello que se contraponía al poder estatal, eran entes separados constituidos por un binomio dual: el Estado y la *sociedad civil*.

⁶ En este trabajo cuando hablamos de *transición* nos referimos al periodo que inicia con el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado y que hasta la fecha no concluye. Algunos analistas políticos marcan el inicio en 1968 después de la matanza de Tlatelolco bajo la consideración que a partir de entonces se construye una nueva alianza social; y otros en 1977 cuando el gobierno de José López Portillo promulga la *Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales* (LOPPE); en el primer caso, pensamos, resulta difícil establecer el inicio de una *transición* cuando desde el poder no se observó la menor voluntad política de intentar un cambio de régimen, cuando más allá del discurso no se creó en la élite política un grupo de blandos dispuestos al cambio; en cuanto al segundo caso, ciertamente la construcción de una ley como la LOPPE, se observa como un signo de *liberalización*, sin embargo, como bien sabemos, con frecuencia en México la palabra jurídica es palabra muerta; en nuestra opinión, no es sino hasta el 1 de diciembre de 1982 que el poder legal asume la determinación de transformar el régimen nacionalista por otro que, al menos en lo económico, adquirió un perfil claramente neoliberal. A partir de este momento se constituye en la élite política un grupo de blandos que impulsará la *transición*.

³ Véase Hugues Portelli, *Gramsci y el Bloque Histórico*, México, Siglo XXI, 1973, p. 30-43.

Esta relación estudiada por infinidad de teóricos y corrientes de pensamiento, debe hoy repensarse de tal manera que podamos mantener la necesidad y la conveniencia de establecer límites y acercamientos entre uno y otro. Para el caso que nos ocupa: el comportamiento de la *sociedad civil* en la *transición*, y de su posibilidad de desembocar en una democracia, se trata de analizar la pertinencia de esta democracia no sólo en el ámbito electoral, sino también a nivel de la activa transformación democrática del resto de las esferas públicas, tanto en el espacio social como en el de la economía, lo cual implica ampliar la lucha democrática a vastos márgenes de participación social autónoma, sin dejar de reforzar los procesos de democratización estatal. De esta manera, nuestro objetivo en este artículo es adentrarnos en el concepto de *sociedad civil* y establecer su relación con el proceso de *transición* política que hoy vive nuestro país. Definir sus características, tratar de establecer sus objetivos, prioridades y metas nos conducirán inevitablemente a la presencia de un amplio abanico de actores que presentan una diversidad de acciones y posturas, por demás contradictorias, frente al proceso de cambio que hoy vive el país.

El concepto de *sociedad civil*, dentro de la teoría política clásica, ha sido abordado desde diversos enfoques. En su acepción originaria el término se utilizó para referirse a la asociación o unión política (*Koinonía politike*—*societas civiles*). En el lenguaje político actual la expresión es conocida como uno de los términos de la dicotomía *sociedad civil*-Estado, esta distinción se remonta a August Ludwing von Schözer (1794). Diversas corrientes político-filosóficas han tratado de manera directa este concepto, desde las posiciones iusnaturalistas, el sistema Hegeliano, la interpretación marxista, la posición gramsciana hasta autores como Habermas, Offe, Held o Keane.

Compararemos sólo algunas posturas que nos parecen nos pueden dar luz para atacar de frente el objetivo de nuestro artículo.⁷ Es importante señalar que cada uno de los autores que analiza el concepto no se aparta de una realidad y un contexto histórico específico, que sus posturas fueron y son adoptadas en diferentes espacios y por distintos actores y que éstas conviven con otras y se disputan terrenos teóricos. Abordaremos la posición gramsciana, la de J. Habermas, C. Offe y J. Keane como exponentes de una realidad específica, cambiante y que puede situarse desde 1960 a la fecha.

Para Gramsci la relación entre Estado y *sociedad civil* representa uno de los hilos conductores del análisis histórico y político; entiende por *sociedad civil* un momento de la superestructura, en particular el momento de la

hegemonía que se distingue del momento del puro dominio; es la etapa de la dirección espiritual y cultural de un sector de la *sociedad civil* por el resto y que termina por legitimar al Estado; es el tiempo que acompaña e integra a las clases efectivamente dominantes. La *sociedad civil* abarca el conjunto de las relaciones ideológico-culturales y es un espacio formado por organizaciones creadas por los individuos las cuales actúan como mediadoras entre ellos y el Estado.

"Se pueden, por ahora, fijar dos planos superestructurales: el que se puede llamar de la *sociedad civil*; o sea el conjunto de organismos comúnmente llamados privados, y el de la *sociedad política* o Estado, y que corresponde a la función de hegemonía que el grupo dominante ejerce en toda la sociedad y el dominio directo que se expresa en el Estado o en el gobierno jurídico".⁸

Para Offe, el panorama político de los años setenta en Europa Occidental presenta la fusión de las esferas política y no política de la vida social e, igual que Gramsci, cuestiona a nivel teórico la utilidad analítica de la dicotomía Estado-Sociedad Civil. Este autor, apunta el desdibujamiento de la línea divisoria que deslinda los asuntos y comportamientos "políticos" de los "privados", provocado por diversos factores:

- a) El aumento de ideologías y de actitudes "participativas" que llevan a servirse a la gente cada vez más del repertorio de los derechos democráticos existentes.
- b) El uso creciente de formas no institucionales o no convencionales de participación política, tales como protestas, manifestaciones y huelgas salvajes.
- c) Las exigencias y los conflictos políticos relacionados con cuestiones que se solían considerar temas morales o económicos más que estrictamente políticos.⁹

Para Offe, el mayor problema de las sociedades modernas en política democrática es el mantener la diversidad en el interior de la *sociedad civil*, tratando de conseguir cierta unidad desde la autoridad política. La gran dificultad hoy es que la esfera política se sitúa en la lucha por el reconocimiento de las distintas posturas en relación a los problemas y las alternativas para resolverlos. Por ello, reivindica la esfera de acción política en el interior de la *sociedad civil*, como un espacio propio desde el cual se cuestionen las prácticas privadas e instituciones y políticas institucionales. De esta manera, el autor propone tres espacios políticos interrelacionados: el privado, el público y un espacio intermedio y que intersecta con los otros dos que es el espacio público en construcción, donde

⁷ Para mayor información histórica del concepto puede consultarse: J. Keane, *Democracia y Sociedad Civil*, Madrid, Alianza Editorial, 1992. N. Bobbio, et. al. *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1982. D. Held, *Modelos de Democracia*, Madrid, Alianza Editorial, 1992.

⁸ A. Gramsci, *Obras de Antonio Gramsci I*, México, Juan Pablos Editor, 1975, p.93.

⁹ Cfr. C. Offe, "Los nuevos movimientos sociales cuestionan los límites de la política institucional", en *Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales*, Madrid, Fundación Sistema, 1988, pp. 163-224.

actores sociales intervienen para vigilar, atender y castigar las prácticas institucionales.

Los nuevos actores politizan cuestiones que no pueden ser fácilmente codificadas bajo el lenguaje de la teoría política liberal. Las manifestaciones y acciones sociales invaden la esfera de lo político desde lo cotidiano. Lo público en construcción es una nueva forma de hacer política, una realidad cambiante que exige una redefinición de los términos público y privado, resultado de la emergencia de nuevos actores sociales y cosmovisiones diversas que ponen en crisis la falsa dicotomía Estado-sociedad civil.

Por su parte, Jürgen Habermas asienta que la *sociedad civil* es el "núcleo institucional formado por asociaciones no gubernamentales y no económicas de tipo voluntario que abarcan iglesias, grupos culturales y academias independientes, clubes deportivos para el tiempo libre y de debate, iniciativas y foros ciudadanos, hasta asociaciones de profesionales, partidos políticos, sindicatos y organismos alternativos".¹⁰ Mientras, la esfera de lo público es un conjunto de horizontes abiertos, móviles y permeables. Una red para la comunicación de contenidos, posturas y opiniones. Ésta se constituye como una instancia de expresión de la voluntad política ciudadana que tiene su asiento en la *sociedad civil*.

Elegimos estas tres posturas pues consideramos que la política debe ser entendida como un espacio abierto ocupado por el Estado y la *sociedad civil*, que como asegura Gramsci son vastedades que integran la superestructura política. Coincidimos con el planteamiento de Offe en tanto que la política debería de actuar a través de la interacción del espacio privado, público y público en construcción y con Habermas al plantear lo público como un horizonte abierto, móvil y permeable.

En consecuencia, ello nos permite elaborar hasta el momento tres planteamientos clave:

- a) La dicotomía Estado-sociedad civil desdibuja en la actualidad los espacios de cada uno de los elementos, sin embargo metodológicamente esta separación a veces es sana para poder abordar la discusión teórica de estos conceptos. Consideramos que las esferas de lo público y lo privado pueden esbozar, aclarar y ampliar los conceptos, vale la pena mencionar que estas dos esferas están intersectadas por un espacio novedoso que es lo público en construcción en donde actores, sindicatos, movimientos, partidos, organizaciones no gubernamentales, actúan e inciden en la esfera pública siendo este eslabón el paso intermedio entre lo público y lo privado.
- b) El concepto de *sociedad civil* es un término que ha cambiado a través del tiempo y tiene estrecha relación con el acontecer político, económico y socio-

cultural, pero también el concepto ha variado como resultado de las manifestaciones, acciones sociales y respuestas diversas de la sociedad, donde lo cotidiano se vuelve político.

- c) En la modernidad la gran cantidad de actores, intereses, valores, ideologías y posiciones políticas marcan a la *sociedad civil* con un sello caracterizado por la diversidad, la heterogeneidad y su gran fragmentación, lo que conduce a choques, enfrentamientos o uniones estratégicas entre diferentes actores sociales, o entre algunos de ellos con la *sociedad política*.

Hoy, frente a una transformación internacional donde la globalización, el libre mercado, el auge del comercio intraindustrial e intrafirmas, el capital financiero, los amplios procesos culturales, la expansión de los medios masivos de comunicación y el avance de las tecnologías avanzadas son características de un mundo que se enfrenta al siglo XXI, los actores sociales se reagrupan en nuevos espacios, nacen nuevos grupos, otros redefinen sus demandas y acciones, sus estrategias y sus proyectos de acción, y sobre todo, se observa como le dan vida al plano de lo público en construcción.

Por un lado, surge una ola de movimientos sociales, apoyados e impulsados casi siempre por Organismos No Gubernamentales, que promueven desde lo privado, lo cotidiano, libertades individuales no sólo para actuar conforme al derecho sino en el hecho mismo de ser diferentes, de elegir formas alternativas de vida: feministas, homosexuales, ambientalistas, pro-derechos humanos redefinen la visión que se presenta sobre el mundo civilizado de fines del siglo XX; en el otro extremo, los viejos movimientos que claman por un pasado no del todo olvidado sino presente y actuante. Frente a los procesos de globalización y liberalización, las respuestas más conservadoras serán los nacionalismos y los fundamentalismos (frecuentemente impulsados desde el mismo Estado), además de ciertos movimientos campesinos e infinidad de sectas religiosas, que ven el presente y el futuro como el enemigo a vencer; y entre estos dos límites, los luchadores sociales de fines del Estado interventor, que de muy diversas maneras han logrado readecuarse a los nuevos tiempos constituyéndose como parte de la nueva izquierda o incluyéndose como segmentos importantes de definición del nuevo orden; nos referimos en especial a los destacamentos sindicales, al movimiento urbano popular y a las coordinadoras campesina e indígena.

En oposición a estos tres grupos se gesta el surgimiento de la *nueva derecha* que reacciona ante la pérdida de poder y prestigio real o virtual en la plataforma política; son los hombres de clase media y alta, en favor de un mundo sin fronteras, con amplios recursos económicos, con tecnología a su alcance, donde la visión del Estado queda reducida al mercado y la sociedad es el conjunto

¹⁰ Cfr. J. Habermas, *Historia y Crítica de la Opinión Pública*, México, Gill, Editorial G., 1986, p. 56.

imep

POLITICA MEXICANA PANORAMA Y SIGNIFICADOS

Es un conjunto de servicios informativos acompañados de análisis e interpretaciones sobre los más importantes acontecimientos de la vida política de México y de su relación con el mundo.

CLAVES POLITICAS. Servicio que contiene análisis político sobre los acontecimientos más relevantes de cada semana.

PERSPECTIVA POLITICA. Ensayo interpretativo mensual de la situación de la política mexicana y de sus repercusiones en todos los ámbitos de la vida nacional e internacional.

PERSPECTIVA ECONOMICA. Ensayo interpretativo mensual de la situación de la economía mexicana y su comportamiento en el contexto internacional.

EXPEDIENTES. Servicio mensual en el que se concentra la información documental, estadística e histórica de carácter económico, político y jurídico que fundamenta los análisis e interpretaciones de los hechos políticos de México que el IMEP realiza.

Estos productos se envían por mensajería. Para mayor información comunicarse al INSTITUTO MEXICANO DE ESTUDIOS POLITICOS, A.C. a los teléfonos 598-6520, 598-6430. FAX 611-0080.

de individuos libres e iguales ante el derecho.¹¹ Por oportunidad, se acompañan frecuentemente de grupos de la vieja derecha que poco comparten su ideología, y también de varios movimientos integrantes del primer grupo que son compatibles con la nueva ideología.

Por último, continúan destacando aquellos grupos que por su tradicional función social siguen constituyéndose como "dirección intelectual y moral de la sociedad"; instituciones sociales distinguidas que cumplen la función de legitimar al Estado ante la sociedad; importante sector de la *sociedad civil* que mantiene vínculos con el Estado para consolidar la hegemonía y el consenso del sector más poderoso de la clase dominante: la burguesía financiera; nos referimos especialmente a la Iglesia, a los medios masivos de comunicación, al sector educativo y a las asociaciones empresariales, profesionales, intelectuales y culturales.

Al mostrar las diferentes posturas sobre el concepto de *sociedad civil*, para nosotros ésta se presenta como un conglomerado complicado, cambiante, heterogéneo y

contradictorio. Sin embargo, coincidimos también con John Keane en que la *sociedad civil* "...es un agregado de instituciones, cuyos miembros participan en un conjunto de actividades no estatales— producción económica y cultural, vida doméstica y asociaciones de ayuda mutua—, y que preservan y transforman su identidad ejerciendo toda clase de presiones o controles sobre las instituciones de Estado".¹² Así la *sociedad civil* debería convertirse "... en una espina clavada permanentemente en el flanco del poder político. Sin una sociedad civil segura e independiente de esferas públicas autónomas, los objetivos de igualdad, libertad, planificación participativa y adopción conjunta de decisiones no serán más que eslóganes vacíos. Pero sin la función protectora, redistributiva y mediadora del Estado las luchas por transformar la *sociedad civil* caerán en la dinámica del guetto, en la división y en el estancamiento, o generarán sus propias y nuevas formas de desigualdad y falta de libertad".¹³

Sociedad civil y transición

En los últimos años se ha hablado de muchas maneras del proceso de *transición* política que nuestro país vive, intentaremos en este apartado exponer cuáles son los principios básicos que algunos teóricos le asignan, para así poder entender como se comportan cada uno de los grupos sociales que hemos distinguido frente a este proceso. De entrada hay que precisar que al ser por necesidad el proceso de *transición* una etapa no concluida de un determinado periodo (o un periodo en sí con sus particulares etapas), una etapa señalada por la dispersión y la incertidumbre donde se reacomodan fuerzas y se transita de un cierto "orden" autoritario a una situación incierta y voluble que se pretende desemboque en una *democratización*, los actores socio-políticos involucrados responden de manera directa ante las circunstancias en los mismos términos. De aquí que sea sumamente difícil encontrar patrones establecidos y permanentes de sus posturas, opiniones, intereses o ideales inmutables, sin embargo ello no impide que podamos realizar una descripción analítica de sus acciones y manifestaciones sociales frente al proceso.

De esta manera, frente a la *transición*, intentaremos mostrar ciertos rasgos que han caracterizado a diferentes grupos en México, dentro y fuera de la esfera estatal, tomando en cuenta que: "En los procesos de *transición*, en muchos casos y con referencia a muchos temas, es casi imposible especificar ante qué clases, sectores, instituciones y otros grupos adoptarán determinados roles, optarán por tales o cuales cuestiones o apoyarán una determinada alternativa. Más aun, casi todo lo que uno puede decir es que en esos momentos y opciones cruciales de la *transición*, es probable que la mayoría de los actores estándar

¹¹ Cf. D. Held, *Modelos de Democracia*, Madrid, Alianza Editorial, 1992. y M. Alfia, y L. Méndez, "El orden y los procesos de democratización en México", en *Poder, Ideología y Respuesta Social*, México, UNAM-Azcapotzalco y Eón Editores, colección Libros de El Cotillano, 1997.

¹² J. Keane, *op. cit.*, p. 33.

¹³ *Ibidem*, p. 35.

(si no todos) estén divididos y vacilantes en lo que concierne a sus intereses e ideales, y por ende sean incapaces de emprender una acción colectiva coherente".¹⁴

Cabe aclarar además, que comúnmente se piensa a la *transición* como sinónimo de tránsito a la democracia, sin embargo, sabemos que no existe tal garantía. "Las transiciones están delimitadas, de un lado, por el principio del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria".¹⁵ En este sentido, es importante dejar bien asentado que para cualquier tipo de análisis político como el que aquí intentamos, la *transición*, este proceso de disolución de un régimen autoritario, debe ser considerado como un momento histórico de transformación social que abre la puerta a infinidad de posibles soluciones, donde la más deseable para el grupo promotor del proceso —generalmente un sector de la élite en el poder— es un particular tipo de democracia que ya antes definimos como *mínima*,¹⁶ pero no se descartan otro tipo de salidas autoritarias, u otros modelos de democracia, o diversas formas de golpes de Estado o diferentes perfiles de respuesta revolucionaria, impulsados desde otros sectores del poder, por distintos organismos de la *sociedad civil* o por alianzas estratégicas establecidas entre ambos. Lo cierto es que los dirigentes del proceso muy pronto se darán cuenta que, en contra de sus deseos, difícilmente podrán evitar un camino de respuestas múltiples que en ocasiones pueden alcanzar los límites extremos.

En otro artículo hablamos de las características que señalan los procesos de *transición*, en especial del enfrentamiento que se desarrolla al interior del poder por impulsarlo (la lucha entre *duros* y *blandos*) y de los dos grandes procesos que lo acompañan (la *liberalización* y la *democratización*),¹⁷ ahora, por los requerimientos de nuestro artículo, nos detendremos un poco más en las singularidades que adquiere la *sociedad civil* en este proceso.

Sabemos que la *transición*, desde la óptica de los autores que aquí manejamos, marca tres momentos importantes: a) la *liberalización*, que implica una apertura parcial del sistema autoritario que puede llegar o no a la

democratización, b) la *democratización*, proceso que tiene como fin consolidar una democracia mínima y c) la posibilidad de otro proceso llamado *socialización*, entendido como una democracia ampliada capaz de ir más allá de la democracia electoral e introducirse en los espacios económicos y sociales en beneficio de amplios sectores de la sociedad; y sabemos además que en este tránsito participan no solo las élites del poder y los partidos políticos, sino también y en diversos grados de importancia la *sociedad civil*.

Así entendido el problema, es bueno establecer que si bien es cierto la dinámica de la *transición* parte del poder, que son las élites quienes determinan el rumbo, los límites y las posibilidades de la *liberalización* y de una eventual *democratización*, no menos cierto resulta ser que una vez que el sector *blando* de la élite se impone sobre el *duro*, una vez que la *liberalización* comienza a dejar sentir sus efectos sobre la sociedad, es prácticamente inevitable que esa *sociedad civil* atada, sometida, silenciosa, subsumida a un poder autoritario, despierte y haga sentir su presencia política en el proceso. A esta situación de movilización generalizada, O'Donnell y Schmitter le llaman "la resurrección de la sociedad civil".

En lo general, los autores citados mencionan que cuando la *liberalización* inicia, y algunas veces desde antes, por lo común son los artistas y los intelectuales, ligados a universidades o revistas literarias o académicas, quienes realizan la crítica al régimen autoritario: luchan contra la censura e inician el camino hacia la apertura política; los profesionales a sueldo o independientes comienzan también a dejar escuchar su voz no solo para defender su interés gremial, sino que politizan más su demanda con el fin de impulsar los procesos de *liberalización* y, en su momento, los de *democratización*; así mismo, la nueva situación política favorece el surgimiento de nuevos grupos, casi siempre bajo la forma de ONG, dedicados por lo general a la defensa de los derechos humanos, y ni que decir del descontento expresado a través de la movilización de la clase obrera, o de los movimientos populares por la protección de sus derechos sociales o por la demanda a su existencia.

Incluso, también en el otro lado de la *sociedad civil*, desde el extremo compartido por los sectores privilegiados, aquellos siempre adeptos al régimen autoritario y, en consecuencia, sus principales beneficiarios, los efectos de la *liberalización* los hace concebir la posibilidad de que el régimen es prescindible. "Una vez que comienzan a reunirse con mayor libertad y a intercambiar información sin autocensura o temor a la denuncia, quizá se encuentren con una insospechada comunidad de otras personas que comparten su resentimiento y sus intenciones. Estos grupos comparativamente privilegiados comienzan a actuar entonces como una oposición de facto. El espectáculo que brindan estos industriales, comerciantes, banqueros y terratenientes al quejarse de la política oficial e incluso, ocasionalmente, al expresar su preferencia por

¹⁴ G. O'Donnell, et. al., Paidós, Bs. As., *Transiciones desde un Gobierno Autoritario. Conclusiones Tentativas sobre las Democracias Incipientes*, Paidós n/s/s, 1988 p. 17.

¹⁵ *Ibidem*, p. 19.

¹⁶ Los teóricos de la *transición* afirman que los impulsores del proceso tienen como objetivo central orientarlo hacia la imposición de una democracia mínima, nosotros consideramos que al menos para el caso de México habría que establecer algunos matices: la *transición* en nuestro país señaló como objetivo central construir un nuevo orden económico que permitiera al país insertarse en los mercados mundiales globalizados, el problema de la democracia tuvo que ver con la presión de la sociedad civil a partir de 1994, y consideramos que no es sino hasta el 6 de julio de 1997 que podríamos hablar con alguna certeza de la existencia de una *transición a la democracia*. Véase Miriam Alfie y Luis H. Méndez B., "Tres Lustros de Transición en México", en *El Cotidiano* núm. 89, mayo-junio, 1998.

¹⁷ Miriam Alfie C. y Luis H. Méndez B., *op. cit.*



FOTO: RAÚL RAMÍREZ MARTÍNEZ

'elecciones libres', tiene el doble efecto de indicar que ese disenso puede ser tolerado y que el régimen ya no goza del consenso que pretendía tener. Ahora el emperador no solo se lo ve desnudo, sino sin la compañía de su séquito habitual".¹⁸

Más aún, tomando en cuenta lo antes dicho, bien podemos agregar que al igual que los sectores privilegiados de la *sociedad civil*, aquellos grupos encargados de darle "dirección intelectual y moral" a la sociedad para legitimar la presencia del Estado desde un régimen autoritario, también entrarán en crisis, y al igual que los sectores empresariales, podrían convertirse en una oposición de facto. En suma, por lo antes expuesto nos atrevemos a afirmar que la disolución del régimen autoritario, más concretamente, el inicio de un proceso de *liberalización*, expresa como su primer síntoma un movimiento de disgregación de la *sociedad civil*, y todo el proceso de *transición* bien puede ser observado también como un proceso de reacomodo de esta y de sus relaciones con el Estado.

Por último, vale la pena retomar la idea que los autores denominan "levantamiento popular". En lo general, se puede definir al margen de intereses particulares, ideologías, tendencias partidarias, sexo, raza o religión, como una inusual confluencia de la *sociedad civil* en pro de la *democratización*, con dos características que la definen y al mismo tiempo la limitan: no es constante, y las contradicciones internas que vive, propias de toda *sociedad civil*, terminan por agotarla. Sin embargo, su efímera existencia no demerita su importancia; este frente coyuntural que surge no del todo planeado ejerce gran presión para ampliar los límites de la mera *liberalización* y la *democratización* parcial. De acuerdo a su experiencia empírica, los autores afirman que este fenómeno tiene

más posibilidad de expresión y más duradero será su efecto, mientras más breve e inesperada sea la *transición* desde la dominación autoritaria; por el contrario, "...cuando los gobernantes controlan de manera comparativamente firme y prolongada la *transición*, es menos probable que haya un levantamiento popular, y en caso de que lo haya, estará más limitado en el espacio y en el tiempo".¹⁹

Sociedad civil y transición en México

Siguiendo con el esquema de O'Donnell y Schmitter, observamos que, ciertamente, en México la *transición* partió del poder,²⁰ sin embargo, esta élite política no contempló entre sus objetivos prioritarios, más

allá del discurso, la *democratización* del país, ni más allá de la formalidad jurídica, la *liberalización* de la sociedad. La *transición* en México inicia con un propósito central: la construcción de un nuevo orden económico capaz de intercalar al territorio nacional en un nuevo esquema de relaciones internacionales, voluntad política que se impuso durante más de una década (1983-1993) por sobre cualquier intento real de *democratizar* o *liberalizar* el país.²¹ Resultado: fue tímida la resurrección de la *sociedad civil* en México; el enorme peso del poder (constituido y oculto) sobre el rumbo de la *transición* limitaron sus posibilidades. No obstante, a pesar de sus restricciones los comportamientos de la sociedad comenzaron a ser diferentes, emergió, no sin trabajo, una *sociedad civil* que a pesar de su heterogeneidad se empeñó desde entonces en independizarse de un régimen autoritario que por al menos 40 años la mantuvo maniatada. Débil, sin rumbo y en no pocos casos extrañando la tradicional protección estatal, inició un nuevo camino que aún con su frágil presencia intenta a partir de este momento ponerle sello propio a la *transición*.

Coincidimos también con los autores en el sentido de que aún desde antes del formal proceso de *liberalización* en México, fueron los intelectuales ligados a universidades o revistas académicas o políticas quienes empiezan a realizar la crítica al régimen autoritario, en contra de la censura y a favor de la apertura política. Desde los años setenta un sector del periodismo nacional lucha por la libertad de opinión, y de estas batallas surge, hecho insólito en nuestro país, una corriente crítica dentro de la prensa mexicana. Se crean diarios independientes como

¹⁸ *Idem*, p. 89.

¹⁹ Véase Miriam Alfie y Luis H. Méndez B., *op. cit.*

²¹ *Idem*.

¹⁸ Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, *op. cit.*, p.82.

el *UnoMasUno* y *La Jornada* y revistas como *Proceso* y *Vuelta*; y desde las universidades, a fines de los años setenta y principio de los ochenta, revistas como *Teoría y Política*, *Coyacán*, *Brecha*, *El Cotidiano* y *Topodrilo*, entre otras, pretenden, desde diferentes orientaciones ideológicas, explicar un nuevo tiempo político al que aún no se bautizaba como *transición*.

Más directamente en el terreno de la lucha social, al inicio de la *transición* existían tres grandes coordinadoras de masas (la CNTE: Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación; la CNPA: Coordinadora Nacional Plan de Ayala y la Conamup: Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular), que junto a una fuerte corriente de lucha por la independencia sindical,²² protagonizaron, desde inicio de los años ochenta, y por lo general de manera aislada, importantes batallas por *liberalizar* a amplios sectores de la *sociedad civil* del corporativo control estatal propio de un orden nacionalista que comenzaba a ponerse en cuestión.²³ Por otro lado, fundamentalmente después del sismo de septiembre de 1985, aparecen en el espectro social los Organismos No Gubernamentales (ONG), con la pretensión de presionar desde la *sociedad civil* a las autoridades estatales sobre una serie de problemas no resueltos que frenaban el desarrollo de la *liberalización*; en especial, estos organismos se han orientado a la defensa de los derechos humanos, pero también surgieron ONG preocupadas por el medio ambiente y por la defensa de los derechos de grupos sociales marginados, en especial, grupos homosexuales.

En lo que respecta a los sectores privilegiados de la *sociedad civil*, en especial los grupos empresariales, advertimos que desde antes de la *transición* habían roto su histórica alianza con el Estado mexicano; al empresariado nacional le pesó desde inicios de los años setenta la terquedad gubernamental de mantener un modelo económico divorciado de la realidad productiva, no soportó que ante los trascendentes cambios que se apreciaban en el mercado mundial, el gobierno no solo siguiera defendiendo el esquema económico de sustitución de importaciones, sino que además hiciera de la política económica un populismo político que terminaría en 1976 con la primera de las cuatro grandes crisis que habrían de trastornar económica y políticamente al país. Con un ideario abiertamente neoliberal, en 1975 se crea el Consejo Coordinador Empresarial no sólo al margen totalmente del aparato corporativo estatal, sino abiertamente enfrentado a él. La

contradicción se mantuvo a lo largo de los dos siguientes sexenios y las élites políticas, en especial la que contuvo el gobierno de Miguel de la Madrid, tuvieron que soportar de su tradicional aliado, a pesar de los beneficios que el aparato gubernamental les otorgó, esta pesada oposición desde el inicio del proceso de *transición* y hasta la llegada de Carlos Salinas de Gortari al poder.

Ahora bien, por lo que se refiere a aquellos grupos encargados de darle "dirección intelectual y moral" a la sociedad para legitimar la presencia de una particular forma de Estado, reparamos que, con menos intensidad que los sectores empresariales, pero también entraron en crisis desde el inicio del proceso, y en algunos casos señalados por particulares coyunturas, se convirtieron de una u otra manera en preocupante oposición de facto al poder que guiaba la *transición*. Nos referimos a una institución como la Iglesia Católica que, en su proceso de descorporativización, viene transitando de oposición a apoyo del poder que impulsa el cambio, principalmente en los peligrosos momentos en que este poder pierde la guía del proceso (a partir del 1 de enero de 1994 con el surgimiento del EZLN) y se abre la puerta a diversas posibilidades de solución al proceso de *transición*. Hablamos también de los medios masivos de comunicación, televisión, prensa y cibernética, que si bien es cierto las dos principales estaciones televisivas mantienen en lo general su fidelidad, lo mismo que buena parte de la prensa nacional, no podemos mantener ajena nuestra atención a sectores independientes que en no pocos momentos juegan importantes papeles de oposición en el proceso. En cuanto a los sectores educativos, al menos en los niveles de educación pública, desde las aulas y la investigación hasta la movilización social, han mantenido altos índices de oposición problematizando los proyectos que el poder promueve.

A lo que va de *transición* en México, le podemos marcar dos grandes etapas: una que va de 1983 a 1993, donde el poder no sólo dirige el proceso sino que logra construir un nuevo orden que en 1992 fue bautizado como Liberal Social, y otra que va del 1 de enero de 1994 a la fecha donde el orden edificado desde 1983 se viene abajo, al poder se le dificulta mantener el rumbo de la *transición* y es hasta este tiempo en que podemos hablar, al menos como posibilidades apoyadas en hechos reales, de *liberalización*, *democratización*, *resurrección de la sociedad civil*, e incluso de *levantamiento popular* y *socialización*.

En la primera etapa, la *sociedad civil* que emerge, incluso los sectores privilegiados de esta, termina por ser controlada, disciplinada o reprimida desde el poder; como olvidar las políticas de concertación en el gobierno salinista —que mejor ejemplo al respecto que el Programa Nacional de Solidaridad—, o los obligados acuerdos concertados con los sindicatos disidentes o reacios a las políticas modernizadoras, o las ventajosas negociaciones con la burguesía financiera, y ni que decir de las famosas concertaciones con el PAN, o la abierta represión contra

²² Nos referimos en especial y en orden cronológico, al *PSUP*: Frente de Acción Popular; el *CNDTP*: Comité Nacional de Defensa de la Economía Popular; *PAUSC*: Pacto de Acción y Unidad de Solidaridad Sindical; *MCS*: Mesa de Concertación Sindical; *FSU*: Frente Sindical Unitario.

²³ Vale la pena mencionar que al inicio de la *transición* en México, la lucha por la *liberalización* emprendida por los intelectuales estaba coloreada por diversas ideologías, mientras que la lucha social era comandada por diversas orientaciones de izquierda, en los dos casos, pocas veces se observaron acciones de lucha común, por lo general fueron luchas aisladas, siendo frecuentes los enfrentamientos entre las diversas fuerzas sociales.



FOTO: RAÚL RAMÍREZ MARTÍNEZ.

el PRD. En una década, el nuevo orden controló mayoritariamente las cámaras, modificó algunos mandamientos constitucionales en beneficio del Liberalismo Social, restableció las alianzas con el empresariado nacional, desarticuló al movimiento urbano popular, dismanteló al sindicalismo independiente y fortaleció, para su beneficio, a los organismos encargados de darle "dirección intelectual y moral" al orden que se construía; sólo las ONG prosiguieron con su trabajo: vestían el nuevo orden de democrático y era escasa la presión política que ejercían sobre el gobierno; además, muchas de ellas hicieron suyo el mandamiento ideológico del liberalismo social. Bien dicen O'Donnell y Schmitter: cuando una *transición* es conducida de manera firme y prolongada desde el poder, la *sociedad civil* tendrá menos posibilidades de crecer. Eso sucedió en México en esta etapa.

En la segunda etapa la situación cambia radicalmente. Las contradicciones al interior del poder terminan por destruir el Liberalismo Social y crean un enorme vacío que hasta el momento sólo ha sido cubierto por la violencia y por la permanente amenaza de ingobernabilidad. El poder pierde capacidad de dirección y, de nueva cuenta, diversos e importantes sectores de la *sociedad civil* ponen en cuestión tanto el proyecto anterior como el inmediato. Es importante

señalar que los actores sociales que emergieron abiertamente como oposición en los años setenta y ochenta, poco tienen que decir en los años noventa; parte importante del desarticulado movimiento urbano popular pierde fuerza al devenir en partido político, y los sindicatos independientes se mantienen prácticamente al margen de los cataclismos políticos de estos años; los actores principales en esta etapa son los partidos políticos, las ONG y un inesperado actor, el EZLN, que por momentos tomó el papel principal en los inciertos rumbos que en estos años tomó la *transición*; en lo que respecta al sector empresarial, de nueva cuenta juega a ser oposición y a ejercer con su dinero presión política, y en cuanto a los organismos que tradicionalmente juegan el papel de "dirección intelectual y moral" de la sociedad, en especial la Iglesia y un sector de la prensa, vuelven a constituirse en oposición a un poder fragmentado y sin fuerza para imponer las condiciones políticas suficientes y necesarias capaces de construir un nuevo orden. Los *blandos* pierden presencia y los *duros* vuelven a aparecer en el escenario político. Las amenazas de salidas autoritarias a la *transición* se vuelven comunes, y en estas condiciones políticas inciertas, la *sociedad civil* lucha con más determinación por la *liberalización*, algunos sectores por apoyar e impulsar el esquema *democratizador* de la *transición*, y

otros decididos a luchar por un esquema más incluyente de democracia. La *sociedad civil* acelera su proceso de disgregación, y el proceso de cambio exige ahora como nunca de su reacomodo y de nuevas relaciones con el Estado.

Una propuesta de orden para la sociedad civil en la transición

A partir de lo antes dicho y de manera general, hoy podemos ubicar al interior de la *sociedad civil* mexicana siete grandes grupos de actores sociales que se han manifestado de diferentes formas y con distintas intensidades frente al proceso de *transición*; actores, grupos y sectores que viven y sufren la incertidumbre propia de este tránsito político y que, por sus muy particulares comportamientos, perfilan de distinta manera la estructura de la *sociedad civil*, sus relaciones con el Estado y sus coyunturales alianzas con los aparatos de gobierno:

- 1) Un grupo que comprende a sectores privilegiados y favorecidos dentro de la *sociedad civil*; organizaciones que desde el inicio del proceso de cambio apoyaron, al margen de la *liberalización*, la *democratización* y las alianzas rotas con el poder en turno, el objetivo prioritario de la *transición* mexicana: construir un nuevo orden económico capaz de competir en un mercado mundial globalizado.
- 2) Otro grupo que incluye organizaciones que comparten el planteamiento de una parte de la élite política —los *blandos*— que proyecta la *transición* como una apertura democrática electoral que básicamente se conforma con el respeto al voto, elecciones limpias e institucionalización de los procesos electorales.
- 3) Un tercer grupo que engloba colectividades de marcado corte neoliberal, que tratan de imponer la ideología del libre mercado, su particular modelo de democracia y su esquema de desarrollo económico; orientación ideológica que entiende a la *sociedad civil* simplemente como el ciudadano común.
- 4) Otro grupo que abarca agrupaciones que proponen una participación activa, observadora y vigilante de la *sociedad civil* sobre las instituciones estatales y las políticas públicas; eficacia política y mejoramiento de los recursos de la sociedad a través de la redistribución de recursos materiales, y un sistema abierto de información e igualdad de derechos.
- 5) Un grupo más que comprende organizaciones, no necesariamente aliadas entre sí ni preocupadas por elaborar acciones comunes, que se oponen al destino *democratizador* de la *transición* y, sobre todo, se rebelan contra el orden económico que se pretende construir; pugnan por una democracia más incluyente y por la defensa de un amplio esquema de justicia social.
- 6) Otro grupo que reúne agrupaciones que apoyan —explícita o implícitamente— los proyectos del viejo

orden nacionalista; en momentos concretos aparecen como puntales que en la *sociedad civil* tiene la corriente de los *duros* en su lucha no resuelta al interior de la élite política.

- 7) Por último, un grupo que aglutina a un gran número de organizaciones que en diversos momentos de diferente duración permanecen, por diversas razones, al margen de las tormentas políticas que origina la *transición*, pasividad que frecuentemente se rompe por decisiones propias o por acciones ajenas.

Por todo lo que hemos expuesto a lo largo de este trabajo, resulta evidente que estos 7 grupos en que arbitrariamente dividimos a la *sociedad civil mexicana*, no pueden ser vistos como únicos y mucho menos aislados entre sí; por el contrario, el carácter heterogéneo y fragmentado de las organizaciones que los integran, y sobre todo la naturaleza de incertidumbre que les otorga el proceso de *transición*, nos obliga a entender que la pertenencia de cualquier organización a cada uno de los grupos no es estática sino dinámica; esto es, cualquier organización puede ser considerada, en un mismo momento y en muy diversos tiempos, como perteneciente a uno o varios de los grupos en que nos atrevimos a dividir a esta *sociedad civil*. Por lo demás, resulta obvio que esta ordenación de la sociedad no se expresa necesariamente de esta manera en la realidad inmediata, su utilidad se reduce a fines analíticos y sólo con estos fines fue realizada. Por último, siéndole fiel a todo lo antes expuesto, esta división social está pensada, al menos mientras dure la *transición*, como una estructura flexible, como una ordenación en permanente cambio; movimiento descontrolado que, sin pensarlo de fijo, pareciera buscar perfiles mucho más definidos que ayuden, desde su disgregación, a darle coherencia y estabilidad política a un nuevo orden todavía pendiente; coherencia y estabilidad que mucho depende de la solución que en la cúpula del poder se de entre la lucha de *duros* y *blandos*.

Son innumerables los actores sociales que de muy diversas maneras se han manifestado frente a la *transición*, veamos a continuación algunos casos concretos que nos ayuden un poco con el ejemplo a darle cuerpo a lo antes dicho:

Centrales obreras o sindicatos corporativizados

Nos referimos en especial a la Confederación de Trabajadores de México, la CTM, central obrera antidemocrática que aún en la *transición* continuó reforzando el clientelismo político y el caudillismo sindical. Frente a la *transición* la CTM apoyó, oportunamente, las medidas modernizadoras propuestas por los últimos tres gobiernos —resguardo de los *blandos*— a cambio del respeto a sus privilegios políticos. En los hechos, su ideario y algunos de sus comportamientos han tenido que ver más con las posiciones de los *duros*. No resulta extraño entonces que después de la caída del Liberalismo Social y del resurgi-

miento del grupo de los *duros* al interior del PRI durante el gobierno zedillista, la CTM se oriente políticamente de manera más abierta a esta tendencia autoritaria que busca salvar el viejo nacionalismo revolucionario. Salvo excepciones, cuando hablamos de la CTM incluimos al viejo sindicalismo organizado en el Congreso del Trabajo. Por sus acciones y más allá de apoyos ficticios, este conjunto de organizaciones ni apoyan el proyecto económico del gobierno, ni el proceso de liberalización ni ningún tipo de democracia. En nuestro esquema los ubicaríamos en cuanto a su oportunidad política en el Grupo 2, y en cuanto a su verdadera posición política en el Grupo 6.

Sindicalismo independiente

Hoy representado en lo fundamental por dos grandes agrupaciones: la Unión Nacional de Trabajadores, UNT, y la Coordinadora Nacional 1 de Mayo. En cuanto a la UNT, incluso desde antes que se creara, los sindicatos y organizaciones que la integran han manifestado sólo discursivamente y de manera muy tímida su preocupación y complacencia por la *democratización*, y en cuanto a la *liberalización*, en especial aquella referida a las cuestiones laborales, las posiciones han sido contradictorias sin descartar incluso el rescate del marco jurídico laboral del nacionalismo revolucionario por algunas organizaciones y sindicatos. Sólo de manera formal coinciden con los *blandos* en la necesidad de una ampliación democrática y un proceso de *liberalización* política, en realidad, preocupados por el empleo y los salarios, este grupo de organizaciones, salvo excepciones, se han mantenido al margen de los graves conflictos políticos que vive el país; podríamos ubicarlos principalmente en el Grupo 7 y formalmente en el Grupo 2. Por su parte, la Coordinadora Intersindical Primero de Mayo considera que sólo una revolución podrá traer cambios significativos para el país, con lo cual es un actor que, teóricamente, está fuera del llamado proceso de *transición*; sin embargo, dado que su objetivo general se encuentra lejos de alcanzarlo, y su acción política incluye alianzas con otros grupos, podríamos ubicarla en términos reales en el Grupo 5.

Iglesia católica

Un sector sumamente controvertido es la Iglesia, pues desde que se modificó el artículo 130 constitucional y el gobierno reconoció a todas las religiones y creencias, la participación política, que se podía tachar de velada, hoy se manifiesta abiertamente en distintos foros. Es a partir de este momento que la Iglesia Católica, fundamentalmente, exigirá reconocimiento jurídico y la *liberalización* de espacios donde se reconozca sus aportes a la sociedad. Al interior de este grupo encontramos subsectores que no coinciden, que tienen visiones adversas de la realidad del país y también del proceso de *transición*. Así, la Arquidiócesis de México y el Episcopado Mexicano han apoyado la

apertura de los procesos electorales. De hecho en las elecciones de julio pasado la Iglesia pidió a los partidos políticos respetar la decisión ciudadana y se comprometió a respaldar los resultados de dichos comicios. El arzobispo primado de México, Norberto Rivera, ha manifestado la importancia de que los ministros de culto participen en puestos de elección popular. Podemos establecer que este sector formal de la Iglesia apoya la *liberalización* y *democratización* del país y, en lo general, aunque no sin contradicciones, apoyan las iniciativas gubernamentales. Sin embargo, a su interior existen diversas corrientes de pensamiento, desde la Teología de la Liberación que manifiesta su rechazo por el proyecto económico con que inicia la *transición* y lucha por una democracia más amplia e incluyente, hasta culturas conservadoras que defienden viejos patrones y códigos de comportamiento y pretenden generalizar el humanismo cristiano, la dignidad de la persona, entendida como el respeto a una rígida moral decimonónica, y la recuperación de la Iglesia, la escuela privada y la familia como los generadores de los valores supremos de la sociedad.²⁴ En esta complejidad, a la Iglesia Católica la ubicaríamos en el Grupo 2, en el Grupo 3 y en el Grupo 5.

Empresarios

Los empresarios, organizaciones de la *sociedad civil* altamente comprometidas con las políticas neoliberales, entienden el proceso de *transición* como el terreno de actuación de los propietarios y gerentes de empresa operando en mercados libres según criterios de rentabilidad, propugnan y justifican esta libertad de la propiedad con un discurso centrado en el crecimiento y la eficacia y se plantean una democracia mínima de tipo representativo y mediatizada por competencia entre partidos y alternancia de poder. Organizativamente se expresan en la Coparmex y en el Consejo Coordinador Empresarial; en cuanto a la primera, exige una nueva cultura política constituida por sociedad y gobierno basada en una relación ética, con normas, derechos y obligaciones claros y recíprocos. Participa abiertamente en las elecciones del 6 de julio con más de 100 observadores y declara que esta fecha es un paso sumamente importante en la normalidad democrática del país. Además, proclama la necesidad de continuar avanzando en la reforma del Estado. En cuanto al Consejo Coordinador Empresarial y a la Concamin, pugnan permanentemente por una *liberalización* de espacios económicos y comerciales, además de la privatización y el auge de un individualismo donde el Estado sólo funcione como vigilante de las prácticas comerciales y financieras. Si bien podemos encontrar algunas diferencias en este grupo, lo cierto es que desde los años ochenta han constituido un bloque que vio con muy buenos ojos la propuesta

²⁴ Para profundizar en el tema puede consultarse M. Alfie, y L. Méndez, "El orden y los procesos de despolitización en México", en *Poder, Ideología y Respuesta Social en México*, México, UAM-Azcapotzalco y EÓN Editores, 1997.

gubernamental de construir un nuevo orden económico, y que hoy ante los efectos del error del 1 de diciembre de 1994 se reagrupan en la defensa de sus intereses. Sin embargo, han jugado un papel relevante en la apertura financiera y comercial del país y han sido el grupo más privilegiado de las políticas neoliberales. Su participación política y el acceso a nuevos espacios, tanto políticos como culturales, manifiesta el auge de un individualismo donde la participación de la *sociedad civil* en el proceso de *transición* es entendida mediante la libertad y la igualdad de los individuos frente al Derecho. Por tanto, la participación empresarial en el proceso de *transición* es la defensa permanente de la libertad individual, la competitividad y, sobre todo, la defensa del famoso Estado de derecho, mediante la apertura de espacios políticos representativos y la alternancia en el poder. No sin desacuerdos, algunos sectores panistas coinciden ideológica y económicamente con este conjunto de organizaciones empresariales, y ambos, de diferente manera, han tenido relaciones muy especiales con los gobiernos de la *transición*. Resulta obvio que estos grupos empresariales se ubican dentro de los Grupos 1, 2 y 3.

Organizaciones no gubernamentales

Existen varias organizaciones no gubernamentales (ONG) que han participado en los distintos momentos de la *transición* en nuestro país; es más, se tiene estimado que en los últimos diez años el número de estos grupos, su injerencia política y su fuerza por financiamientos del exterior ha crecido potencialmente en todos los ámbitos y espacios tanto nacionales como extranjeros. Para el Banco Mundial la diversidad de las ONG hace difícil unificar criterios y elaborar una definición precisa. Sin embargo, existen ciertas características que podríamos utilizar como criterio común. Las ONG son: "...personas jurídicas de carácter privado, sin ánimo de lucro y con objetivos de beneficio social hacia la comunidad en general que no tengan por objeto reivindicaciones gremiales o de grupo, y que no se encuentren adscritas o vinculadas al sector público".²⁵ Las ONG aparecen en el escenario político reivindicando temas como derechos humanos, medio ambiente, igualdad sexual, democracia, etcétera. Uno de los elementos que propició el auge de estas organizaciones en nuestro país, es el financiamiento, la asesoría y los programas que desde el extranjero han cobrado relevancia mundial, sin embargo las propias condiciones internas han gestado el nacimiento, avance e importancia de estos grupos. Cabe destacar: el terremoto de 1985, el fraude electoral de 1988, las gastadas estructuras políticas, la ampliación de espacios de participa-

ción, las constantes demandas de justicia e igualdad, las crisis económicas, la violencia social, o la inseguridad permanente, entre otras muchas. Las ONG se organizan a través de redes nacionales e internacionales y en los últimos años han formado frentes comunes de ciertas luchas: observación ciudadana, defensa de derechos humanos, denuncias de injusticias, etcétera. En México, varias ONG han jugado un papel relevante en la marcha de la *transición* mediante la observación de elecciones, el levantamiento de encuestas sobre preferencias políticas y la organización de foros informativos sobre distintos temas de coyuntura política, destacan Alianza Cívica, el Foro de Apoyo Mutuo y el Movimiento Ciudadano por la Democracia, las cuales han participado activamente en los distintos momentos de la llamada apertura democrática, promoviendo la participación ciudadana en las diversas esferas de la vida pública sin entrar al ámbito de la acción partidista. Resulta obvio que el objetivo de las ONG en la *transición* se centra fundamentalmente en impulsar los procesos de *liberalización* y *democratización* en el país actuando, al menos formalmente, al margen de las instituciones estatales; en esta situación, ubicaríamos esencialmente dentro del Grupo 4 su presencia dentro del espectro social que hemos construido.

Movimientos sociales

Por otra parte, existen actores que sin depender de las organizaciones no gubernamentales, participan activamente en acciones sociales y establecen como principio el cambio, tienen una organización interna y manifiestan un compromiso o fin común. Las interacciones colectivas suscitadas en ese espacio producen una identidad que los caracteriza y les otorga sentido. Así, los movimientos sociales integrantes de esta compleja *sociedad civil* también están presentes en el proceso de *transición*, algunos la rechazan porque consideran que este proceso proviene del gobierno; otros la utilizan como plataforma para argumentar que la democracia no sólo implica elecciones libres, derecho al voto y limpia participación de los partidos, sino que sobre todo como un cambio de estructuras sociales, políticas y culturales. Algunos ejemplos interesantes los constituyen diversos grupos de mujeres, homosexuales, ambientalistas, urbano populares, y el más relevante sin duda en esta segunda etapa de la *transición*, el EZLN y la movilización indígena en Chiapas. Cada uno de ellos promueve la necesidad de la igualdad, de la justicia y de el respeto, ya sea a las preferencias sexuales, al mejoramiento de la calidad de vida, o a la autonomía y la diversidad cultural. Así, podemos encontrar grupos de feministas, homosexuales y ambientalistas que participaron activamente al lado de distintos partidos políticos en las elecciones del 6 de julio de 1997, junto a movilizaciones políticas impulsadas por el EZLN en busca de un proyecto de nación diferente al orden neoliberal que el gobierno zedillista propone. Movimientos que exigen una *liberalización* de espacios donde se considere el derecho

²⁵ Definición que fue elaborada en el seno de la Organización de Naciones Unidas. Para mayor información puede consultarse *Organismos no gubernamentales (definición, presencia y perspectivas)* Foro de Apoyo Mutuo, México, 1995, p. 28.

al aborto y los derechos humanos de lesbianas y gays, lo mismo que el derecho a la vivienda o el derecho a luchar por una idea de organización social distinta a la que desde el poder se pretende imponer. Por lo general, estos movimientos podemos clasificarlos en el Grupo 2, en el Grupo 4 o en el Grupo 5.

Algunas consideraciones finales

Nos hemos conformado con mostrar cómo se ha dado la *transición* política en nuestro país y dentro de este nuevo panorama de qué manera ha actuado la *sociedad civil*. Hemos intentado perfilar algunas características que diversos actores sociales han asumido, aún cuando, como ya hemos explicado, es sumamente difícil calcular las acciones y respuestas de los distintos sectores, grupos, organizaciones y movimientos que la componen. No olvidamos que la *transición* es observada y vivida de manera específica por cada una de las organizaciones pertenecientes a los grupos aquí descritos, y que sus manifestaciones, propuestas y perspectivas no son estáticas, pueden cambiar y su rumbo es de difícil predicción. Sin embargo, con este breve repaso sobre la ubicación y comportamiento de la *sociedad civil* mexicana durante el periodo de *transición*, podemos constatar tres cuestiones centrales que facilitarían cualquier tipo de análisis:

1. Nos quedó claro que no es posible considerar la existencia de una dicotomía entre la sociedad civil y la *sociedad política*; por el contrario, son espacios que se entrelazan y, de diferente manera y en diversas situaciones, se determinan. Por la fuerza de la ley, por la presencia de reglas no escritas, por la necesaria búsqueda de hegemonía, por los rompimientos de equilibrio propios de una *transición*, etcétera, siempre existirá el contacto entre estas dos esferas; más aún, podemos concluir que no es posible entender la forma y el comportamiento de la *sociedad civil*, si no accedemos al conocimiento de las particulares relaciones que establece con la sociedad política en un espacio y tiempo determinado.
2. En razón de lo anterior, constatamos también que a lo largo de este proceso de *transición* en México, se viene delineando, no sin contradicciones, un particular tipo de "espacio público en construcción" que, como afirma Offe, lo constituyen un conjunto de actores sociales que tienen como función intervenir en los espacios públicos para vigilar, atender y castigar las prácticas institucionales.
3. A pesar de lo anterior, aprendimos de igual forma que si bien es cierto hoy como nunca, consecuencia del proceso de *transición*, existe la posibilidad de que el espacio público en México pueda observarse "como un horizonte abierto, móvil y permeable", tal y como lo define Habermas, no menos cierto resulta la eventualidad—incluso con mayor peso—de que el

proceso lleve a este mismo espacio público a retroceder a formas de dominación autoritarias, por tanto rígidas, que cancelen de nueva cuenta y quién sabe por cuanto tiempo, la movilidad y la apertura propia de un espacio institucional moderno y democrático.

A partir de estas contradicciones, nos atrevemos sugerir algo parecido a una conclusión: hoy se le presentan al país diferentes soluciones políticas a la *transición*, y por desgracia, pensamos, casi todas parten del poder, de una lucha entre *duros* y *blandos* cada vez más encarnizada: una lucha que, en el mejor de los casos, aspira a una democracia mínima y a una política económica que más que bienestar ha producido pobreza en el grueso de la población; y en el peor, a la salida autoritaria o al golpe militar silencioso. La puesta en práctica de una democracia amplia e incluyente y la creación de una política económica que contemple como prioritaria la justicia social, no son tareas que le preocupen al poder en cualquiera de sus expresiones, sólo desde amplios sectores de la *sociedad civil*, incluyendo a algunos partidos políticos, se contempla esta posible salida a la *transición*. Con poca fuerza y gran entusiasmo, una gran cantidad de organismos civiles se han propuesto la tarea de luchar por presionar al poder legal para que cambie de rumbo; el resultado sigue siendo incierto y las siempre presentes amenazas de ingobernabilidad en el país le auguran malos presagios a la sociedad que busca el cambio democrático amplio e incluyente; hasta el día de hoy, la jugada del poder parece ser el autoritarismo.

Pero a fin de cuentas, según hemos constatado, las respuestas y la participación activa que tanto la *sociedad civil* como el Estado generen, podrán o no construir esta democracia amplia a la que gran parte de la sociedad aspira: elecciones limpias, impartición de justicia conforme a la ley, equidad, justicia social y, en general, un sólido Estado de derecho que contemple las demandas de esta *sociedad civil* en crecimiento. Sólo entonces podremos congratularnos de una real *transición* democrática. El tiempo es nuestro peor enemigo, atrasar deliberadamente la apertura de espacios, la participación ciudadana y el respeto a la tolerancia, a la diferencia y a los derechos humanos, sólo provoca que el compás de espera que vivimos pueda tener un terrible fin.²⁶

²⁶ No es nuestra intención asumir al final del trabajo una posición melodramática, pero cuando el gobierno de la República asume posiciones intolerantes y autoritarias, cuando varios estados en el país se encuentran militarizados, cuando la ley y el orden se convierten en discurso, cuando los viejos poderes regionales asumen sus también viejas actitudes caciquiles y cuando la economía del país no termina por salir adelante, a nosotros no nos queda sino dudar de esa democracia mínima que tanto pregona el poder y los partidos políticos que ha sido incapaz de lograr la estabilidad política necesaria para construir un nuevo orden, por definición, horizontal y verticalmente legitimado. Ahora entendemos que la democratización como la entienden los analistas de la *transición*, no es garantía ni de estabilidad política ni mucho menos de justicia social. La salida autoritaria sigue ganando terreno.

El primero de mayo de 1998: viejos y nuevos vientos en el sindicalismo nacional

Sergio G. Sánchez D.*

Hemos visto un sindicalismo que está cambiado, sobre todo a partir de 1995. Incluso en el CT observamos que hay cambios. Pero ellos no parecen presagiar buenos cambios, por lo menos hasta ahora. Más bien parecen, golpes bajos entre grupos por el poder. Aparentemente hay una propuesta discursiva menos sumisa hacia el Estado, sin embargo, en los hechos, esa sumisión permanece. En todo caso, habrá que observar muy atentamente estos "cambios" en el seno del CT. Mientras tanto, no hay movilización alguna. Las prácticas de acarreo permanecen.

Algunos acontecimientos políticos en franjas del sindicalismo nacional entre 1996 y 1997

Otro primero de mayo. De nuevo se expresó, en la ciudad de México (y, desde luego, en prácticamente todas las ciudades del país), un movimiento obrero y sindical cada vez más diverso y plural.

Desde luego, el movimiento obrero nacional no ha sido un bloque absolutamente monolítico, aun y cuando ha sido innegable la hegemonía de la CTM en el mismo, a lo largo de ya más de medio siglo.

Es a partir de 1995 que parece iniciarse una nueva etapa del movimiento obrero en nuestro país. Recordemos que es entonces que el Congreso del Trabajo (más bien el ya difunto Fidel Velázquez, jerarca máximo de la CTM) canceló el desfile oficial, optando por llevar a cabo actos en lugares cerrados ese año y los dos siguientes.

Paralelamente dos agrupamientos dieron los primeros pasos, que involucraron tanto al sindicalismo oficial como al independiente. Fue entonces que se iniciaron los trabajos del "Foro El Sindicalismo ante la Nación" (en

adelante, los foristas); e inició sus actividades la Coordinadora Intersindical Primero de Mayo (CIPM).¹

Durante 1996 y 1997, como ya reseñamos en dos números anteriores de *El Cotidiano*, los primeros de mayo en la ciudad de México estuvieron marcados por las marchas y manifestaciones multitudinarias de ambos agrupamientos.²

En esos años el Congreso del Trabajo llevó a cabo eventos en lugares cerrados. El de 1997 se llevó a cabo en el Auditorio Nacional, en medio de una gran rechifla hacia los líderes que entonces osaron hablar, o, mejor dicho, que sólo tartamudearon al intentar hilvanar un discurso coherente; rechifla que alcanzó al mismo presidente de la República, Ernesto Zedillo, por más que este último hecho trató de ser ocultado por la prensa a nivel nacional.

Mientras eso sucedía, los foristas y la CIPM ocuparon con sus bases y simpatizantes esos años el Zócalo de la ciudad de México.

¹ Enrique de la Garza ha hecho un muy buen resumen del desarrollo de los "foristas" en este periodo. Véase su artículo "Los foristas y la refundación del movimiento obrero en México", en la revista *Trabajo. Sociedad, tecnología y cultura*, núm. 13, México, 1997, pp. 7-15.

² Pueden verse esos artículos nuestros en los números 78 (septiembre de 1996) y 84 (julio-agosto de 1997) de *El Cotidiano*.

* Profesor-investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS, DF).

Conviene recordar que, a pesar de las reuniones entre dirigentes de ambos agrupamientos, en esos dos años no pudo lograrse una marcha única del sindicalismo disidente.

Diversos motivos contaron para que tal objetivo no pudiera llevarse a cabo, entre otros, la actitud izquierdista y sectaria de la CIPM hacia los foristas.

Al respecto debemos recordar también que entre ambos agrupamientos disidentes, desde un principio, se marcaron importantes diferencias políticas.

En efecto, los foristas (encabezado entonces por el SNTE, el SME, los telefonistas, el Sindicato del Seguro Social, entre otros sindicatos) propusieron una política sindical basada en cuestionamientos al modelo neoliberal; plantearon la defensa del salario y de la seguridad social; abordaron el problema del desempleo; se propusieron buscar un *nuevo pacto* con el Estado, con vistas a lograr una modificación del modelo económico; además de un conjunto de demandas sobre las cuales volveremos más adelante.

Hay que tener en cuenta, además, que en algunos de los principales sindicatos de este agrupamiento existe una experiencia de bilateralidad con las empresas con las que contratan en las cuestiones relacionadas con la productividad. Los casos del sindicato de telefonistas y del Mexicano de Electricistas son muy claros en este sentido. Es decir, no existe, en general, una actitud de rechazo a que las bases sindicales se involucren en las cuestiones de la productividad.

Este agrupamiento captó a segmentos tanto del sindicalismo oficial como del independiente. Por ejemplo, captó a sindicatos universitarios tales como el STUNAM, el Sutcolmex, el sindicato del Colegio de Bachilleres, el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), el de la Secretaría de Pesca, entre otros. Ellos participaron, casi desde un principio, en las actividades de "los foristas".

Además de lo antes dicho, el foro acordó, como principio organizativo, que sólo aceptaría a las representaciones de sindicatos legalmente constituidos. Ni "corrientes" ni grupos sindicales fueron reconocidos, por no ser "representativos." Tampoco los partidos políticos, aunque se respeta la libertad de los trabajadores de afiliarse y militar en el partido que cada trabajador juzgue conveniente para sus intereses.

Por su parte, la CIPM se dotó de una política contestataria, de oposición, al neoliberalismo. Aunque ha planteado la lucha salarial, realmente lo que propone es la organización de los obreros y del pueblo en general con vistas a la derrota del neoliberalismo.

Su propuesta política es afín al socialismo y, por lo mismo, plantea una perspectiva de transformación social. El capital debe desaparecer para dar pie a una sociedad realmente justa e igualitaria. El desarrollo del poder popular desde las bases es un camino necesario hacia ese objetivo general; poder popular que hay que plantear y promover.

Acorde con tal propuesta, organizativamente hablando, la CIPM se planteó conformada por sindicatos (y sus representaciones legalmente constituidas); por corrientes

sindicales, grupos e individuos; y por organizaciones y partidos políticos de izquierda, obviamente.

Ahora bien, encabezada la CIPM por sindicatos como el de la UAM, Pesca, las representaciones de las secciones 9 y 10 del SNTE, la ex-Ruta 100; un conjunto de corrientes de trabajadores de sindicatos como el de telefonistas, del Seguro Social y del mismo SNTE; organizaciones populares como el Movimiento Proletario Independiente; el Frente Amplio para la Construcción del Movimiento de Liberación Nacional, entre muchas otras organizaciones, presentó al paso del tiempo una situación peculiar.

Una parte de sus efectivos apareció participando tanto en sus filas como en las de los foristas. Nos referimos a las siguientes organizaciones: el STUNAM, el FAT, el Sindicato de la Secretaría de Pesca, así como el Consejo Nacional de Trabajadores.

Así las cosas en el sindicalismo nacional, y con ese conjunto de problemáticas sucintamente planteadas, llegamos a la segunda mitad del año de 1997.

Detengámonos en ese período, al cual debemos referirnos brevemente, para hacer alusión a las marchas del 10 de mayo de 1998.

Hacia la reorganización de un segmento del sindicalismo nacional en la segunda mitad de 1997

El segundo semestre de 1997 fue pródigo en acontecimientos. Por un lado, los "foristas" llevaron a cabo la tan esperada y programada Asamblea Nacional de los Trabajadores, en agosto. Para entonces, en el seno de este agrupamiento se había venido desarrollando una fuerte discusión en torno a su futuro inmediato. Se habían planteado, en general, dos posiciones.

Por un lado, las representaciones de sindicatos como el de telefonistas, el Seguro Social, los de aeromozas, pilotos aviadores, universitarios, y agrupamientos como el FAT, fueron planteando la necesidad de avanzar hacia una nueva central sindical. Este planteamiento se sumó a otro, el cual consistía en plantear la salida del Congreso del Trabajo de aquellos sindicatos que todavía permanecían en las filas del "organismo cúpula" del movimiento obrero, un organismo sumiso al gobierno, en el cual sólo se plantean declaraciones públicas y ninguna acción concreta.

Otro sector de los foristas, encabezado por el SNTE, el SME, el CNT, el sindicato de la Secretaría de Pesca, entre otros agrupamientos, se opusieron a avanzar en esa perspectiva.

Conviene recordar que agrupamientos como el CNT y el Sindicato de Pesca participaban en la CIPM; mientras que organizaciones como el FAT y el STUNAM, que también estaban en la CIPM, marchaban decididamente con los telefonistas y otros más hacia la conformación de la nueva central sindical. Es decir, un conjunto de contradicciones generales en el movimiento obrero que se expresaban en la CIPM.

La polémica sobre la conformación o no de la nueva central fue intensa pero breve. Entre otras cuestiones, el agrupamiento encabezado por el SNTE y el SME hizo llamados demagógicos a la "unidad del movimiento obrero" y contra "el divisionismo" que creían ver en la propuesta que hablaba de conformar una nueva central. Entre otras cuestiones, afirmaron que "no había condiciones para formar una nueva central sindical".

No faltó quienes, aparentemente, creyeran tales argumentos y se dedicaran a repetirlos con insistencia en diversos lugares. Por ejemplo, los representantes del sindicato de Pesca y del CNT, en la CIPM, repitieron, como muñecos de ventrílocuo, dichos argumentos.

Para nosotros, dichos argumentos realmente encubrían otros propósitos. Es decir, para poder impedir el avance de este sector hacia una nueva central sólo podía recurrirse a argumentos aparentemente unitarios.

Conviene meditar un poco en los argumentos de este bloque, opuesto a la conformación de la nueva central sindical ¿Unidad con quién? ¿Acaso la permanencia en el Congreso del Trabajo garantiza "la unidad del movimiento obrero"? ¿Con base en qué razones de fondo este agrupamiento sostenía que "no había condiciones para una nueva central sindical"? ¿Para qué hay condiciones y para qué no las hay?

En el fondo, este agrupamiento trataba a toda costa de impedir un desmembramiento, necesario y largamente esperado, en ese "organismo cúpula del movimiento obrero", el Congreso del Trabajo, que desde hace mucho está sumido en una gran parálisis, además de vivir ya procesos de descomposición notables.

En el fondo de esta maniobra divisionista, encubierta como una postura falsamente unitaria, nosotros creímos ver la mano de la senadora Elba Esther Gordillo, exsecretaria general del SNTE, con vistas a favorecer al gobierno e impedir ese desgajamiento en el Congreso del Trabajo.

El caso es que la Asamblea Nacional de los Trabajadores sellevó a cabo en el mes de agosto de ese año de 1997, ya sin los "unitarios" del SNTE, el SME, y agrupamientos afines. De esa Asamblea se salió con el objetivo claro de llevar a cabo la fundación de la Unión Nacional de Trabajadores, la UNT (unete, como aludían a ella sus impulsores), hacia fines del mes de noviembre, lo que finalmente sucedió.

¿Qué pasaba mientras tanto en la CIPM? Hay que decir primero que en ese año la CIPM pasaba por un momento de cierta parálisis interna. No había tenido capacidad de ofrecer cobertura a las grandes movilizaciones del magisterio de mediados de ese año; ante acontecimientos como el triunfo del PRD y de Cuauhtémoc Cárdenas en la



FOTO: SERGIO SANCHEZ

elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal no llevó a cabo ningún planteamiento coherente; más bien ignoró este hecho, a pesar de que una parte de la CIPM insistió en llamar la atención sobre esa elección; y en torno a la presencia de mil 111 delegados del EZLN en la ciudad de México, hacia el mes de septiembre, la CIPM tampoco llevó a cabo ningún preparativo serio. Algunos de los miembros de la CIPM que se opusieron a discutir la intervención de la coordinadora en este evento argumentaron que "en el EZLN no hay planteamientos sobre la lucha de clases".

Tal situación en la CIPM podría explicarse, entre otras cuestiones, por el avance de posiciones muy sectarias e izquierdistas en su seno. Nos referimos a posiciones que se oponen a cualquier compromiso o alianza con otras fuerzas sindicales; que son claramente abstencionistas, es decir, contrarias a la participación de los trabajadores en la lucha político-electoral; además de que algunas —no todas— son antipartido.

Diversos agrupamientos han impulsado en el seno de la CIPM este tipo de posiciones. La consistencia con la cual lo hacen varía. Hay posturas muy solidas y otras un tanto vacilantes. Entre las más consistentes podemos contar a organizaciones tales como el Movimiento Proletario Independiente, el Frente Amplio para la Construcción del Movimiento de Liberación Nacional, corrientes democráticas de trabajadores, uno o dos de los varios minúsculos agrupamientos "socialista" que concurren a la CIPM. En cambio, entre los agrupamientos vacilantes (por así denominarlos) debemos de contar a otros de esos minúsculos agrupamientos autodenominados socialistas.

Desde luego, la CIPM no puede reducirse a este tipo de posiciones. Hay otras que han propuesto cierta política de convergencia. Entre las organizaciones que proponen esto último estarían algunos sindicatos, los militantes del PRD en diversos agrupamientos, e incluso individuos aislados, militantes de la CIPM.

Así las cosas, desde la plenaria de la CIPM se acordó ir a la Asamblea Nacional de los Trabajadores convocada por un sector de los foristas en el mes de agosto, como hemos visto. Hubo una intensa polémica al respecto en la CIPM. Ir o no ir. Ir, pero ¿cómo? ¿Con qué planteamientos? Las dudas y los temores embargaban a sectores importantes de la CIPM.

Finalmente, una delegación de la CIPM se hizo presente durante la inauguración de la Asamblea Nacional de los Trabajadores. Llevó ahí un documento con una serie de planteamientos y "condiciones" tendientes precisamente a acondicionar cualquier acercamiento entre la coordinadora y los foristas que entonces se planteaban conformar la UNT.

Hasta ahí parecía no haberse suscitado ningún problema político de fondo entre ambos agrupamientos. Pero ¡oh sorpresa! Un sector de la CIPM (que por cierto no había estado presente en la plenaria en la que se acordó todo lo anteriormente dicho) reaccionó ante el posible acercamiento con el sector de los foristas que marchaba hacia la conformación de la UNT.

En el mes de octubre, durante el Congreso de la CIPM, este sector "duro" de la CIPM enfiló sus baterías (y sus oradores) en contra de cualquier acuerdo con la naciente UNT.

Las discusiones fueron intensas. Ese sector "duro" (entre los que destacaban los delegados del Situaam) tuvo efectivamente la mayoría en el Congreso de la CIPM. Logró acuerdos en el sentido de que "no había condiciones para conformar una nueva central sindical" (¡exactamente los mismos argumentos del sector de los foristas que se opuso a conformar la UNT!); y de que la CIPM no asistiría a la reunión constitutiva de la UNT.

Con tales antecedentes es que ya podemos abordar la problemática del 1o de mayo de 1998.

Viejos y nuevos elementos en el movimiento obrero: el 1o de mayo de 1998

Lo "nuevo" del 1o de mayo de 1998 fue que el Congreso del Trabajo volvió a salir a las calles de la ciudad de México, como no lo hacía desde que Fidel Velázquez canceló este evento en 1995.

Pero volvió a salir con los mismos métodos tradicionales de siempre: el acarreo fue mayúsculo, eso sí, muy temprano. El acuerdo con la UNT había sido en el sentido de que el CT ocuparía la explanada del Zócalo muy temprano y que, luego de un breve acto, hacia las diez de la mañana desocuparía ese lugar para dar lugar a la entrada de los contingentes disidentes (UNT y CIPM).

Tal vez el CT se planteó un acto muy breve para evitar que se generaran las rechiflas y los abucheos del año pasado en el Auditorio Nacional.

El caso es que, efectivamente, el acto oficialista fue muy breve. El Presidente de la República, Ernesto Zedillo, dijo ahí un discurso aburrido y tradicional. Aceptó (¡otra vez!) que los obreros demandaban una economía en crecimiento, "sin crisis sexenales", sin inflación. Reconoció que los ingresos de los trabajadores no alcanzan para cubrir sus necesidades básicas. Y que la clase obrera tiene todo el derecho de exigir que la democracia sea fuente de estabilidad.³

El principal orador del CT fue su recién estrenado presidente interino, López Mayrén, líder de la COR, el cual pidió exactamente lo mismo a lo cual se refirió Ernesto Zedillo: crecimiento sin crisis sexenales. Además, propuso la unidad del movimiento obrero; una nueva política económica de Estado con base en la Constitución, defendiendo al trabajador en estas épocas de cambio; y un conjunto de demandas que incluyeron temas como la reforma de la legislación laboral, manteniendo la defensa de los derechos colectivos de los obreros; universalización de la educación básica e impulso a la educación

³ Conviene señalar que horas antes de este discurso, fuerzas policíacas y el ejército desmantelaron, por segunda ocasión en unas semanas, un municipio autónomo en el estado de Chiapas, como parte de la estrategia de endurecimiento del gobierno con respecto al conflicto en ese estado.



FOTO: SERGIO SÁNCHEZ

técnica e investigación científica; defensa y desarrollo de la seguridad social, entre otros temas.

El discurso de López Mayrén concluyó sin embargo con el consabido "¡Viva el Presidente Ernesto Zedillo!"⁴

En el mítin del CT por lo menos no se dieron intervenciones lamentables, como sucedió en el Auditorio Nacional el año pasado. Entonces, como en 1996, las intervenciones de los oradores del sindicalismo oficialista parecieron más bien lamentos dirigidos hacia el soberano que otra cosa.

Pero ¡oh desilusión! Si vemos más de cerca este acto, realmente mucho de lo viejo en el movimiento obrero oficialista permanece. Para llenar el Zócalo por espacio de dos horas, aproximadamente, el CT recurrió a los métodos de acarreo más tradicionales. Así lo demuestran las crónicas periodísticas de ese día.

A muchos se les ofrecieron una serie de beneficios, con tal de que asistieran. Desde desayunos, gorras, hasta, claro está, el día 4 de mayo (lunes) como feriado. Ante la ilusión de un sensacional "puente" (desde el jueves 30 de

abril hasta el miércoles 6 de mayo), muchos asistieron a este evento.⁵

El acarreo desde diversos lugares del país fue impresionante. Cientos de autobuses estacionados en los alrededores del Zócalo con placas de otros estados lo demostraron claramente.

Nosotros calculamos que el CT llenó, con unos 200 mil trabajadores, el Zócalo, durante esas dos horas.

No está por demás señalar brevemente que desde hacía meses el CT se encontraba en una fuerte crisis interna. Pocos días antes, precisamente, un sector de él logró remover de su cargo a Héctor Valdés y Humberto Elizondo (presidente y vicepresidente de este organismo, respectivamente). El primero, secretario general de la PSTSE; y el segundo, de la ANDA.

Los hechos fueron los siguientes. Héctor Valdés había terminado su periodo como Secretario General de la PSTSE. Aunque los estatutos del CT señalan que para ser Presidente del mismo es necesario tener un cargo de representación en un sindicato o central sindical, dichos estatutos no indican que cuando se deja ese cargo deba de

⁴ Véase el discurso completo de López Mayrén, en *Excelsior*, 2 de mayo de 1998, p. 19-A.

En un despliegue de media plana el CT había expresado las mismas inquietudes un día antes del 1o de mayo. Véase el manifiesto del Congreso del Trabajo, en *La Jornada*, 30 de abril de 1998, p. 18.

⁵ Véase la crónica de Marco Lara Klaba, en *El Universal*, 2 de mayo de 1998. Primera sección, p. 17.

dejarse el cargo en el CT. Lo cierto es que un sector del CT presionó para que Héctor Valdéz fuese sustituido.

La FSTSE (obviamente), la CROC, la CRT y la CGT, con otros organismos, no estuvieron de acuerdo en esa sustitución; mientras que el resto del CT sí aprobó el cambio. Aunque a López Mayrén, líder de la COR, se le asocia con el sector de los "foristas" ligado a la senadora Elba Esther Gordillo, parece que detrás de este cambio también estuvo la CTM, de una manera bastante determinante.⁶

Pero volvamos a la manifestación del 10 de mayo de 1998. La UNT y la CIPM volvieron a desfilar en las mismas condiciones que el año pasado, es decir, cada una por su lado. Por ello, a la misma hora aproximadamente (las 10 de la mañana), la ahora UNT entró al Zócalo por la calle de 5 de mayo, mientras que la CIPM lo hacía por la calle de Juárez. Ahora ni siquiera hubo desplegado conjunto en el que "unitariamente" reconocieran haber acordado desfilar separadamente, tal y como sucedió el año pasado.

Ambos agrupamientos habían publicado sendos desplegados. Como el año pasado, conviene referirnos a ellos brevemente para que tengamos una cabal comprensión de la situación que prevalece en este sector del sindicalismo.

La CIPM, en su desplegado, y congruente con sus planteamientos, rechazó la política económica del régimen; rechazó las reformas neoliberales a la legislación laboral; contra las privatizaciones y las desnacionalizaciones; contra la guerra sucia y por una paz con justicia y dignidad. Se pronunció por la democracia e independencia sindicales; por la defensa de la seguridad social; por mejores condiciones de vida para los trabajadores migrantes, entre otras cuestiones.

Además, planteó la necesidad de un nuevo Congreso Constituyente y una nueva Constitución; empleo para todos; jornada laboral de 30 horas con pago de 56; cancelación de la deuda externa y del Tratado de Libre Comercio, entre otras cuestiones.⁷

Como puede verse, son ideas que implican el rechazo a la situación actual; y algunas consignas de tono zapatista. Hay además una actitud de deslinde ideológico hacia otros agrupamientos, incluso con aquellos (como el representado por la UNT) con los que creemos nosotros que la CIPM tendría puntos de convergencia.

Por ese afán de deslinde ideológico de la CIPM, en un párrafo de ese desplegado señaló lo siguiente:

⁶ Todos estos cambios en el seno del organismo cúpula del movimiento obrero merecerían un análisis aparte, más detallado. Recordemos tan sólo que si la muerte de Fidel Velázquez el año pasado lo sucedió el dirigente del surtazo, Leonardo Rodríguez Alcaine, un "duro" del sindicalismo nacional, opositor del cardenismo desde hace décadas.

El investigador Javier Méjgoza, de la UAM-Iztapalapa, nos ha informado verbalmente que probablemente hubo un hecho de fondo en todo este asunto: Héctor Valdéz había cambiado al tesoro del CT, hombre ligado a la CTM y que había ocupado ese cargo por muchos años ¿Venganza de la CRT por verse desprovista de ese cargo?

⁷ El desplegado de la CIPM en *La Jornada*, 30 de abril de 1998, p. 16.

El pueblo de México demanda a todos los actores políticos comprometidos con la defensa de los trabajadores, a realizar esfuerzos de unidad capaces de revertir las políticas neoliberales del régimen. Hoy como nunca se hace necesario un frente común de lucha que deje de lado los protagonismos y establezca con claridad su distancia de aquellos, que en los hechos lesionan los intereses de los trabajadores. No a la Confederación de Trabajadores de México (CTM), ni al Congreso de Trabajo, ni la Federación Sindical de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), ni a la Federación Sindical de Empresas de Bienes y Servicios (Fesebes), y ni a la UNT.

Es decir, una verdadera "perla", alarde de sectarismo, sobre todo por lo que respecta a la UNT. Pero nada nuevo, a final de cuentas, pues éste ha sido el tono de los desplegados de la CIPM.

Por su parte, la UNT planteó en su desplegado, como problemas centrales, la necesidad de democratizar la vida laboral y sindical con vistas a avanzar en la democratización del país; así como la reorientación social de la política económica, lo cual traducían en la necesidad de contruir una nueva política económica y un nuevo pacto social.

Además, la UNT planteó, en lo inmediato, un plan nacional de recuperación salarial; defensa del empleo y la planta productiva; fin del corporativismo y democratización de la vida laboral y sindical, con una serie de planteamientos en este nivel, tales como el respeto a la independencia y autonomía sindicales, derecho a la libre asociación, por un registro de contratos y asociaciones, por una investigación de los llamados "contratos de protección", entre otros puntos.

Igualmente, la UNT planteó la defensa de la seguridad social; el respeto de los derechos laborales; y una solidaridad sin fronteras entre los trabajadores.⁸

No había aquí deslindes ni ataques gratuitos, como los de la CIPM, la cual, en su afán por autoproclamarse como la única alternativa para la clase obrera, ha perdido de vista la posibilidad de alianzas, convergencias e, incluso, compromisos políticos que le permitan articular acciones concretas y políticas en pos de objetivos que beneficien a esa clase obrera que dice representar en sus objetivos tanto inmediatos como históricos.

Así las cosas, las dos marchas, la de la UNT y la de la CIPM, se llevaron a cabo de manera paralela. Como decíamos, la primera entró al Zócalo por la calle de 5 de mayo, mientras que la marcha de la CIPM lo hizo por la calle de Juárez.

En lo que sigue, y por motivos de espacio, sólo apuntaremos algunos elementos notables de ambas marchas. Por ejemplo, este año observamos que los contingentes de ambos agrupamientos fueron muy similares, en lo que hace al número de sus manifestantes.

A partir de las 10 de la mañana, aproximadamente, y hasta las dos de la tarde, los contingentes de la UNT y de

⁸ Véase el desplegado de la UNT en *La Jornada*, 30 de abril de 1998, p. 61.

la CIPM llenaron las calles por las cuales arribaron al Zócalo. Nosotros calculamos aproximadamente unos 200 mil trabajadores, en cada una de las columnas de ambos agrupamientos.⁹

Es decir, la CIPM logró este año convocar a un número muy similar de manifestantes, cuando el año pasado había sido muy notorio que su columna había reunido a muchos menos manifestantes que los que desfilaron entonces con los "foristas", el antecedente de la UNT.

Ello no quiere decir que, en términos numéricos, ambos agrupamientos sean similares. Parte de los contingentes de la CIPM estaban formados ahora por trabajadores en conflicto, como los de la SAGAR y CASA, unos en plantón (en la SAGAR ha habido despidos de trabajadores), otros en huelga (los de CASA).

Otros contingentes participaron en esta marcha sin que hasta ahora sean —hasta donde sabemos— miembros de la CIPM. Tal fue el caso de la Federación de Organizaciones Sindicales de México (FOSM), el contingente obrero más numeroso de todos los que desfilaron en esta ocasión con la CIPM.

El contingente de la FOSM, por ejemplo, llevaba plasmadas, en sus mantas, consignas y demandas que no concordaban plenamente con los postulados de la CIPM. Aceptaba las reformas a la Ley del Trabajo "pero respetando conquistas"; se dirigía a Cuauhtémoc Cárdenas solicitándole "acuerdos con industriales para reactivarla economía"; planteando una "gran alianza sindical"; entre otras.

Es decir, esta organización participaba en esta ocasión en las filas de la CIPM, pero con sus propuestas propias.

También un conjunto de organismos civiles del Valle de México integraron los contingentes de la CIPM.

Al final de las largas columnas de la CIPM pudo observarse también el contingente del Movimiento de Unificación y Lucha Popular, formado por campesinos del estado de Chiapas.

En fin, que no todos los manifestantes eran miembros de la CIPM. En algunos, la participación sí puede explicarse por cierta afinidad ideológica. También debe de haber contado una táctica deliberada de la coordinadora para atraer a sus filas, este día, a una red muy amplia de organizaciones.

El caso es que un balance preciso de las fuerzas de la CIPM está por hacerse. En todo caso, el verdadero peso político de ambos agrupamientos (CIPM y UNT) no dependerá solamente del número de masas que logren reunir

cada lo de mayo, sino de su verdadera capacidad de organización y de influencia política, primero, entre sus bases, y más allá, es decir, en el conjunto de la clase obrera.

En cuanto a la UNT, pudo observarse de nuevo que, entre los contingentes que la conforman, el del Sindicato del Seguro Social (SNTSS) sigue siendo, como el año pasado, el más numeroso y combativo de todos los que la conforman.

Nos ha llamado la atención que la gran movilización del SNTSS este día, en defensa de la seguridad social y en contra de los planes de privatización del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) por parte del gobierno, haya sido acallada por prácticamente toda la prensa que revisamos.¹⁰

El colmo de este aparente ocultamiento de la información es una nota de *El Universal* en la que se dice que el contingente del SNTSS cubría "más de dos calles".¹¹

Nada más alejado de la realidad. Los contingentes del SNTSS desfilaron por unas tres horas ante nuestros ojos. Todos estos contingentes se oponían a la privatización del IMSS. Como el año pasado, la combatividad era muy grande en todos ellos. El rechazo al neoliberalismo estaba presente en las mantas y carteles que llevaban las y los trabajadores del IMSS afiliados al SNTSS.

Desde luego, la movilización del SNTSS tuvo un alcance nacional, obviamente, pues éste es un sindicato que cuenta con 350 mil afiliados, los cuales se encuentran en todas las entidades del país. Fue una movilización nacional que tuvo como centro el rechazo a la privatización del IMSS, de los servicios de salud.¹²

Nosotros quedamos con la sensación de que hoy por hoy la UNT gravita en buena medida en torno a la movilización del SNTSS. Del hecho que este sindicato sortee la problemática laboral por la que atraviesa el IMSS, sin vivir un revés severo, dependerá en buena medida el futuro de la UNT.

Desde luego, la UNT no es sólo el SNTSS, pero hoy por hoy sin duda representa su parte más movilizadora y en lucha.

¹⁰ La problemática actual del IMSS y del SNTSS merecería un artículo aparte. Con las noticias sobre un préstamo del Banco Mundial al IMSS que condiciona dicho préstamo a la privatización de áreas enteras de este Instituto; con el intento de privatizar en Puebla áreas del Seguro de Enfermedad y Maternidad a partir del artículo de la ley del IMSS que prevé subrogar servicios a partir de convenios de reversión de cuotas, la problemática del IMSS y su futuro han vuelto a provocar agudas polémicas entre diversos actores sociales y políticos.

¹¹ Véase *El Universal*, 2 de mayo de 1988, Primera sección, p. 16.

¹² Al respecto véase la sección *Estados* de *El Universal*, del día 2 de mayo de 1988.

Por este sólo hecho, la movilización de la UNT tuvo un alcance nacional. Si la CIPM hubiese tenido una táctica flexible y hubiese sido capaz de articular acciones conjuntas con la UNT, hubiese alcanzado una presencia nacional en estas jornadas, con sus planteamientos.

Desde luego, la CIPM estuvo muy lejos de tener la presencia de la UNT en esta jornada del 10 de mayo que aquí reseñamos, a nivel nacional.

Tal vez otros núcleos de la CIPM se movilizaron, núcleos que están presentes en Jalisco, Puebla, Guanajuato y algunos otros lugares del país. Pero la prensa que revisamos no da cuenta de una presencia organizada de la CIPM en las manifestaciones que tuvieron lugar ese día en otros estados. O tal vez no tuvo una presencia significativa.

⁹ Es difícil comprender por qué los diarios dieron, en general, cifras muy bajas, en cuanto al número de los participantes en ambas manifestaciones. Por ejemplo, *La Jornada* se refirió a "más de 50 mil afiliados" en la manifestación de la UNT; y "quizá 50 mil, 30 mil ó 20 mil" en el caso de la CIPM (este último dato según voceros de la misma CIPM).

No estamos de acuerdo en este cálculo. Según observamos nosotros, ambas manifestaciones duraron cuatro horas. En muchos momentos en ambas manifestaciones los contingentes eran muy numerosos y compactos.

En relación a las manifestaciones del 1° de mayo de años recientes, creemos que unos 200 mil manifestantes por cada agrupamiento es bastante realista. Por cierto, casi el mismo número que los trabajadores reunidos por el CT.

Finalmente diremos que en las filas de la UNT pudimos observar a contingentes que en otras épocas alinearon con la CIPM. Tal es el caso del Sutin (es ya el segundo año que desfila en la UNT), en cuyo local nació la CIPM en las semanas previas al 10 de mayo de 1995; el FAT (que el año anterior había dividido sus contingentes entre ambos agrupamientos); y una sorpresa: el sindicato de la Secretaría de Pesca. Recordemos que este sindicato había estado en la CIPM y en la UNT. Ante la conformación de la UNT, alineó en el bloque SNTE-SME ¡Ahora apareció en las filas de la UNT! ¡Qué pasará en la cabeza de sus dirigentes como para tener una "táctica" de esta naturaleza, tan plagada de bandazos?

A manera de conclusión

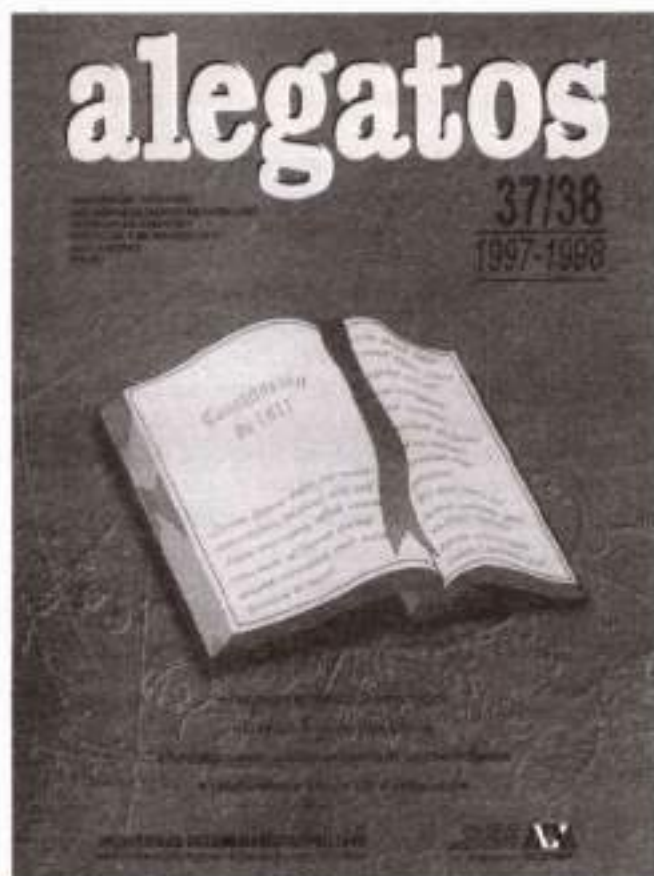
Concluyamos estas líneas, así sea provisionalmente. Hemos visto un sindicalismo que está cambiado, sobre todo a partir de 1995. Incluso en el CT observamos que hay cambios. Pero ellos no parecen presagiar buenos cambios, por lo menos hasta ahora. Más bien parecen, golpes bajos entre grupos por el poder. Aparentemente hay una propuesta discursiva menos sumisa hacia el Estado, sin embargo, en los hechos, esa sumisión permanece. En todo caso, habrá que observar muy atentamente estos "cambios" en el seno del CT. Mientras tanto, no hay movilización alguna. Las prácticas de acarreo permanecen.

En cuanto al sindicalismo disidente, éste sindicalismo-man tiene dos polos fundamentales —sin que esto quiera decir que ambos sean los únicos que existen: la UNT y la CIPM. Las diferencias entre ambos son claras, según creemos haber dejado en claro.

Pero también ambos tienen puntos de contacto: lucha contra los efectos más nocivos del neoliberalismo; defensa del salario y del empleo; defensa de la seguridad social; contra la profundización de la política de privatizaciones; defensa de los derechos de la clase obrera, entre otras cuestiones.

Hasta ahora, el sectarismo y el izquierdismo de un sector de la CIPM ha impedido que se establezca una acción conjunta entre ambos agrupamientos. La CIPM ha perdido así una oportunidad para potenciar su acción, para que sus planteamientos tengan alcances nacionales. No sólo perdió esa oportunidad este 10 de mayo. Recordemos aquí que el 25 de marzo de este año la UNT llevó a cabo movilizaciones en todo el país, planteando la defensa de la seguridad social, del salario y del empleo. Los compromisos, válidos en política y bajo condiciones muy precisas, han sido ignorados por ese sector izquierdista de la CIPM, en lo que hace una política hacia la UNT.

Por lo tanto, ambos agrupamientos mantendrán su accionar los próximos meses, independientemente uno de otro. En el futuro inmediato, los dos tienen mucho camino que andar. La CIPM deberá demostrar con hechos, y no con desplantes verbales, que su opción clasista es la correcta. Sin embargo, esta opción está hoy plagada de



sectarismo e izquierdismo. Carece además de una política concreta para el sindicalismo actual en los centros de trabajo. Su rechazo a abordar los problemas de la productividad le resta fuerza para incidir en las empresas. Una política sindical hoy no sólo está compuesta de un rechazo a todo. Si no se hace una crítica de inercias laborales propias de una época del sindicalismo nacional, poco podrá la CIPM incidir en la realidad concreta.

Por su parte, la UNT deberá concretar una política para diversos sectores de trabajadores; política que incluya no sólo a los sindicatos y a sus representaciones legales. Esa política clasista deberá incluir a corrientes y grupos de trabajadores movilizados y en lucha, si es que realmente busca trascender lo formal, lo organizado.

Su perspectiva deberá de incluir más jornadas de lucha y de movilización. El cambio de política económica pasará por esas jornadas, y tal vez incluya cambios drásticos en el Estado. La esperanza en una "reorientación de la política económica" se agota ante un gobierno decidido a mantener y a profundizar una política neoliberal por ya casi tres sexenios. Incluso hoy el equipo de Zedillo hace movimientos en su gabinete con vistas a conservar el poder para el año 2000. La UNT debe estar conciente de ello y debe prepararse en consecuencia.

Sólo los próximos acontecimientos nos indicarán claramente las posibilidades, los alcances y los límites, de franjas del sindicalismo que están en movimiento y en busca de verdaderas alternativas.

Sentido, alcance y agenda de la reforma política del Estado

Roberto Gutiérrez L.*

La situación en Chiapas, aunada a discusiones altamente polarizadas como las desarrolladas en torno al Fobaproa o a los juicios políticos, ha trabado en los hechos la negociación política y el trabajo legislativo sobre los distintos rubros de la Reforma. No se trata, sin duda, de restar legitimidad a los disensos existentes con respecto a la mejor manera de enfrentar estas problemáticas, pero se tendría que seguir insistiendo en que la Reforma del Estado condensa los aspectos centrales de nuestra transición democrática, cuyo tratamiento no puede esperar más sin correr el riesgo de que los cambios que presenta la realidad política del país acaben por rebasar al entramado institucional vigente.

I

En la actualidad, la vida política mexicana se encuentra marcada por el entrecruzamiento de dos tipos de procesos que están definiendo las coordenadas de lo que será el perfil del país en los próximos años. Por una parte, estamos inmersos ya en una intensa competencia por el poder que se deja ver en el vertiginoso reacomodo de las fuerzas políticas con miras a las elecciones federales del año 2000, mientras que, en paralelo, se encuentra en curso la discusión y la negociación en torno a la *Reforma Política del Estado*, en la que se contemplan los temas y las preocupaciones centrales en torno a lo que será el entramado jurídico-institucional del país de cara al siglo XXI, así como el tipo de vinculación que con dicho entramado tendrán los diversos sectores de una cada vez más participativa y abigarrada sociedad nacional.

La agenda para la Reforma Política del Estado, presentada inicialmente en mayo de 1995 con el consenso de los partidos políticos que tienen representación en el Congreso de la Unión, ha funcionado de manera explícita o implícita como el marco de referencia no sólo de la actuación gubernamental, sino del debate político general que ya han iniciado los partidos a través de sus dirigencias nacionales y de sus respectivos grupos parlamentarios.

Por su extensión y profundidad, el proyecto de Reforma Política del Estado ha constituido un referente obligado de definición de los actores políticos de cara al tipo de democracia consolidada que se espera surja del accidentado proceso de transición que hemos vivido en los últimos 20 años. La magnitud de lo que se encuentra en juego en tal proyecto puede quizá ser mejor comprendida si se le analiza, con Sartori, a partir de la importancia que los procedimientos y las instituciones jurídico-políticas tienen para la vida política de una nación.¹

Sartori ha señalado con justa razón que la estructura legal de un país estructura y disciplina los procesos de toma de decisiones de los Estados. De aquí la gran importancia que adquiere lo que él ha llamado la *Ingeniería Constitucional*, pues de ella depende el diseño y el funcionamiento de las instituciones de la democracia moderna. En esta óptica, reformar leyes e instituciones deviene un asunto crucial en la medida en que, como indica este autor, "es claro que instituciones y constituciones no pueden hacer milagros. Pero difícil será que tengamos buenos gobiernos sin buenos instrumentos de gobierno".²

En tal sentido, producir buenos gobiernos significaría

¹ Cf. Giovanni Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada*, México, FUL, 1995.

² *Ibid.*



FOTO: ANTONIO DROPEZA

diseñar y construir un entramado legal e institucional capaz de generar gobernabilidad en el marco de la democracia representativa. En última instancia, este entramado no sería otra cosa que el dispositivo capaz de ordenar la pluralidad sociopolítica y de dar cauce y propiciar —para utilizar la propia metáfora de Sartori— una *vialidad* que evite las obstrucciones y que permita un tráfico ordenado y manejable dentro de una interacción social crecientemente compleja.

En el caso mexicano, y a la luz de las radicales transformaciones que en las últimas décadas ha experimentado nuestra estructura social en sus más diversos ámbitos —del demográfico al económico, del educativo al político y del comunicacional al de los vínculos con el exterior—, es evidente que el país reclama un amplio ejercicio de renovación política, sabiendo, con Herman Heller, que la política consiste en una actividad orientada a transformar las tendencias sociales en normas jurídicas.³

En este sentido, con la Reforma del Estado se ha planteado explícitamente la necesidad de dotar de contenidos democráticos a la función pública, que estén en sintonía con la complejidad y diferenciación de la actual sociedad mexicana y que, al mismo tiempo, sean capaces de estimular y potenciar el desarrollo social y económico del país bajo condiciones de una gobernabilidad democrática. Ello deviene en una cuestión especialmente importante en la medida en que no será posible lograr una transición exitosa si no se combinan adecuadamente los principios de la representación democrática con los de la gobernabilidad eficiente.

De hecho, sería muy costoso para el proceso demo-

cratizador ignorar que las opciones contrapuestas a la de la gobernabilidad democrática son, o bien la del autoritarismo centralista que inhibe la pluralidad y no admite réplicas y disensos, o bien la de la anarquía social que ante la ausencia de mecanismos de cohesión social legítimamente acordados entre los diversos actores, deja vía libre a la incertidumbre y la arbitrariedad. Las experiencias recientes no sólo de los países que están instaurando regímenes democráticos, sino de aquéllos que ya los han consolidado, indican que una forma de gobierno que pretenda estabilidad y desarrollos sostenidos tiene entonces que combinar armónicamente la eficacia institucional con los consensos básicos que hagan posible lo que Norbert Lechner ha llamado “un orden de todos”.⁴

Evidentemente, el éxito del esfuerzo reformador que se ha planteado en nuestro país dependerá de distintos factores, entre los que se encuentran la correlación de fuerzas al interior de las élites gobernantes, la disposición de las fuerzas opositoras a participar activamente en un proceso de largo aliento que trasciende sus cálculos políticos de corto plazo, así como la propia capacidad de la sociedad civil para insertarse propositivamente en la discusión de los distintos puntos de la agenda de la Reforma que le competen de manera directa.

La magnitud y alcance de los cambios implicados en este proceso son de tal naturaleza, que no es exagerado señalar que lo que en ella se dirime es la posibilidad de afirmar las bases que le den viabilidad en las próximas décadas a los arreglos normativos e institucionales dentro de los que se desenvuelve la interacción política nacional. Ello, en sí mismo, plantea la necesidad de no evaluar a la Reforma en términos de su conveniencia para uno u otro proyecto partidista, pues sus motivaciones y efectos conciernen a la posibilidad misma de estructurar una forma de coexistencia nacional en la que se acompañen estabilidad y certidumbre con pluralismo, participación y competencia políticas.

Adicionalmente, si se consideran las exigencias que el nuevo contexto internacional plantea a cada comunidad nacional, es aún más evidente que México requiere de un fortalecimiento integral tanto de su tejido social como de sus formas de representación política y gestión pública, pues si esto no ocurre será cada vez más difícil asumir perfiles competitivos en un mundo crecientemente glo-

³ El desarrollo de esta tesis puede encontrarse en Herman Heller, *Teoría del Estado*, México, ICE, 1978.

⁴ Cfr. Norbert Lechner, *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*, Madrid, Siglo XXI, 1986.

balizado que, por lo demás, plantea exigencias no sólo de tipo económico sino también de índole política.

II

Para lograr los objetivos generales de esta Reforma de largo aliento fueron planteados, hace ya tres años, las siguientes metas particulares:

- Una reforma electoral definitiva, que garantizara plena equidad y transparencia en la competencia política, y que cancelara las controversias de fondo en torno a los procesos electorales.
- Una reforma política del Distrito Federal que ampliara su vida democrática y modernizara su estructura y la capacidad de gestión gubernamental de sus autoridades.
- Una reforma de los Poderes Públicos que asegurara, a través de un sistema de pesos y contrapesos renovados, un efectivo equilibrio republicano en el ejercicio del poder público.
- Una procuración e impartición de Justicia que consolidara un régimen de convivencia social donde la ley fuera aplicada de manera expedita y a todos por igual.
- Una renovación del Pacto Federal que permitiera fortalecer a los estados y municipios, así como fomentar la descentralización y el desarrollo regional.
- Una nueva relación entre el Estado y las comunidades indígenas del país, con base en el reconocimiento pleno del carácter pluriétnico de la nación.
- Una actualización del régimen de comunicación social, con el propósito de dar plena vigencia al derecho a la información.
- Una mayor promoción de la participación ciudadana, en un marco normativo que permitiera una interlocución renovada de la ciudadana con los distintos órdenes de gobierno.

Como se recordará, la reforma electoral fue la primera expresión en que se concretó la Reforma Política del Estado, en cuya agenda se había establecido como prioridad, por cuestiones de calendario político, la transformación de las normas y las instituciones reguladoras de la competencia partidista. Fueron tales los efectos de tal Reforma en la configuración del escenario político nacional después de los comicios de 1997, que conviene detenerse sintéticamente en la mecánica que le dio origen, pues en ella se puede detectar, además, la complejidad del itinerario a seguir con miras a arribar a cambios constitucionales y legales concretos en otros campos. Veamos

Después de un largo proceso de diálogo y negociación entre los partidos políticos nacionales con representación

en el Congreso de la Unión, fueron suscritos, el 25 de julio de 1996, los acuerdos para la Reforma Electoral. Cinco días después, como acontecimiento inédito en la historia del país, la Cámara de Diputados aprobó por unanimidad la iniciativa correspondiente de reforma constitucional, con el voto afirmativo de 455 de los legisladores de las cuatro fracciones parlamentarias. Finalmente, el 14 de noviembre de ese mismo año la Cámara Baja aprobó por 282 votos a favor y 142 en contra el dictamen que modificó diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley Reglamentaria al artículo 105 de la Constitución, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en el Fuero Federal. Asimismo se expidió la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*.

De esta manera, quedó concluida la reforma legal electoral, a 15 días de la instalación del nuevo consejo General del Instituto Federal Electoral y de la aprobación de los nombramientos de los 22 magistrados electorales del Tribunal Electoral del Poder Judicial. Así, la reforma constitucional fue alcanzada por consenso y la legal lo fue en la totalidad de los puntos, exceptuando los relativos a financiamiento público a los partidos, topes en los gastos de campaña y coaliciones en el Distrito Federal.

Como uno de los efectos principales de estos cambios debe subrayarse, y valorarse, el hecho de que la alusión a la parcialidad de la autoridad electoral y a la eventualidad del fraude desapareció prácticamente del debate de la opinión pública. Ello explica el por qué la discusión sustantiva entre las fuerzas políticas nacionales se ha venido desplazando de las reglas del juego electoral, que cuentan ya con un amplio grado de consenso, hacia los proyectos políticos en competencia que hoy están en juego y que se relacionan directamente con el resto del elenco temático de la Agenda para la Reforma Política del Estado.

Cabe mencionar que en algunas de los rubros de dicha Agenda se han conseguido ya avances de distinto grado de profundidad. Tal es el caso de la autonomía del Poder Judicial de la Federación, impulsada desde 1994; de los programas de descentralización y desconcentración relacionados con el fortalecimiento de los estados y municipios; de la aprobación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, elemento clave en la Reforma Política del mismo; y de los avances en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, entre otros.

Evidentemente, la *Reforma Política del Estado* ha venido desenvolviéndose de acuerdo tanto a la importancia diferencial de las asignaturas pendientes que derivan de un proceso histórico que no ha sido homogéneo en las distintas áreas de la vida nacional, como a las peculiaridades de nuestra coyuntura política reciente. Lo anterior es crucial para entender los ritmos y los espacios que han caracterizado el itinerario de la democratización mexicana.

...Y EL DESIERTO SE VOLVIÓ VERDE

Movimientos Ambientalistas Binacionales

Miriam Alfr Cohen



**CAPÍTULO 1: MARCO CONCEPTUAL:
GLOBALIZACIÓN, MOVIMIENTOS SOCIALES
Y DEMOCRACIA**

**CAPÍTULO 2: REGIÓN FRONTERIZA:
¿PARAÍSO DE LA INDUSTRIA
MAQUILADORA?**

**CAPÍTULO 3. ...Y EL DESIERTO SE VOLVIÓ
VERDE:
MOVIMIENTOS AMBIENTALISTAS
BINACIONALES
EN CIUDAD JUÁREZ-EL PASO**

**CAPÍTULO 4: LA CONSTRUCCIÓN
DEMOCRÁTICA:
IDENTIDADES, SOCIEDAD CIVIL Y ESTADO**

na, evitando el error de visualizar una transformación genérica y uniforme, -refundación dirían algunos- y respetando la especificidad que distingue a cada uno de sus ejes temáticos.

La lógica de la Reforma parece obligar, entonces, a distinguir los grados de intensidad que requiere el cambio en las distintas dimensiones de la vida política nacional. Bajo tal criterio, es factible constatar que algunas de las áreas implicadas en este proceso ameritan la renovación de su estructura jurídico-política o bien la creación de una nueva normatividad, mientras que otras únicamente reclaman medidas que permitan la ampliación, el fortalecimiento o la actualización de su estructura y funcionamiento vigentes.

En esta tesitura, por ejemplo, vale señalar que en casos como el de la Reforma Electoral y el Federalismo, los requerimientos se han dirigido a ampliar y actualizar una normatividad sometida desde hace varios años a modificaciones constantes. En otros, como el de la Reforma del Poder Legislativo, los actores involucrados están madurando todavía sus propuestas respectivas, bajo el principio de que la actualización jurídica e institucional de este poder resulta imprescindible y urgente, tanto por el anacronismo de muchos de sus ordenamientos como por la nueva composición política de dicho Poder.

III

Como es del conocimiento público, el proceso de Reforma ha entrado recientemente en una nueva fase. En este marco, cabe destacar tanto la propuesta de agenda gubernamental, como la lista de temas que ha presentado la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la Cámara de Diputados. La primera de dichas propuestas se concentró en cuatro grandes rubros: Régimen Político, Federalismo, Seguridad y Justicia, así como Participación Ciudadana y Extensión de Derechos, mientras que la segunda contempla de manera desagregada algunos de los temas incluidos en la propuesta gubernamental y otros adicionales, como la reforma profunda al Poder Judicial, la normatividad de los medios de comunicación, y la discusión en torno a las políticas económicas y fiscales.

Junto al procesamiento de estos temas cruciales de la Reforma Política del Estado, los actores políticos, especialmente el Congreso de la Unión,⁵ enfrentan el

⁵ En este sentido, la dinámica general de las democracias tiene en el Parlamento a un espacio crucial para la cohesión de las comunidades y para la construcción de tales tipos de consensos, pues con independencia del partido al que pertenezcan los legisladores su función, en principio, los compromete a actuar como representantes de la nación. A pesar de lo difícil que ello se antoja en ocasiones, es necesario reivindicar la actividad parlamentaria, pues sin ella se pierde una de las mediaciones fundamentales entre gobierno y sociedad, que permite reducir la complejidad a través de la representación y la negociación política y actualizar constantemente el marco que regula la interacción social.

reto de contribuir a la solución negociada del conflicto chiapaneco, el que al sobrecargarse progresivamente de implicaciones políticas internas y externas, ha tornado más ríspida y compleja la relación entre los actores involucrados.

Como ha sido evidente, las resonancias de este problema van mucho más allá de las formas de organización internas de las comunidades indígenas y de sus relaciones con las distintas instancias del Pacto Federal, generando un realineamiento global de las fuerzas políticas y un debate que ha impregnado buena parte de la agenda nacional, incluyendo, por supuesto, la Reforma del Estado en su conjunto.

La situación en Chiapas, aunada a discusiones altamente polarizadas como las desarrolladas en torno al Fobaproa o a los juicios políticos, ha trabado en los hechos la negociación política y el trabajo legislativo sobre los distintos rubros de la Reforma. No se trata, sin duda, de restar legitimidad a los disensos existentes con respecto a la mejor manera de enfrentar estas problemáticas, pero se tendría que seguir insistiendo en que la Reforma del Estado condensa los aspectos centrales de nuestra transición democrática, cuyo tratamiento no puede esperar más sin correr el riesgo de que los cambios que presenta la realidad política del país acaben por rebasar al entramado institucional vigente.

Incluso si se mira desde la óptica de la posible alternancia en el poder en el año 2000, la Reforma Política del Estado significaría para todas las fuerzas contendientes el contar con las premisas estructurales necesarias para realizar un ejercicio de gobierno en condiciones de estabilidad social y de eficiencia en el desarrollo de las políticas públicas.

Modernizar las estructuras políticas del país a través de un proceso democratizador basado en nuevos arreglos y pactos político-institucionales aparece en las condiciones actuales como la única vía para evitar los riesgos de una descomposición progresiva del tejido social. Si tal modernización no se apresura, será cada vez más difícil revertir los efectos del desfase entre requerimientos sociales y respuesta estatal; desfase que se deja ver con especial nitidez en la incapacidad para resolver con eficacia problemas tales como el de la inseguridad pública, que han alcanzado ya niveles de gravedad tan alarmantes, que han puesto en tela de juicio la razón de ser fundamental de todo Estado, esto es, la protección de sus ciudadanos.

En esta tesitura, si se analizan con detenimiento los problemas a los que se busca solución por medio de la Reforma, se podrá convenir en que no necesariamente están atados a la prevalencia de una u otra perspectiva partidista sino que, por el contrario, abren la posibilidad de generar consensos amplios a partir de una efectiva posición *de Estado*, que subraye la viabilidad de largo plazo del país en tanto comunidad unitaria estructurada por un orden legal e institucional consensado.

Por supuesto, las expectativas partidistas, esto es, la manera en que se establecen los fines de la acción política y, en concordancia con ellos, los medios más adecuados para alcanzarlos, están íntimamente vinculados con la cultura política. Evidentemente, esta variable interviene no sólo en el ámbito de la acción partidaria, en el cual se revela como fundamental, sino también en el de la acción de los diversos actores —el gobierno mismo, los medios de comunicación, los sectores intelectuales, las organizaciones no gubernamentales, así como los diversos grupos corporativos— que de una u otra manera forman parte del proceso reformador.

Ello explica por qué un proceso tan amplio de reforma institucional y que aspira a tener un carácter efectivamente democrático, debe considerar en el mismo nivel de importancia a la conformación de instrumentos de gobierno adecuados y a las condiciones sociopolíticas y culturales que definen la identidad de los actores políticos que interactúan con tales instrumentos. De hecho, una prioridad básica de la democracia, leída desde la clave de la estabilidad y la gobernabilidad, consiste en evitar el desencuentro entre un modelo político que podría ser considerado como deseable y la base socio-cultural desde la que efectivamente es posible hacerlo funcionar.

En este sentido, ahora que está a punto de relanzarse la negociación en torno a la Reforma del Estado es imprescindible considerar que tan inconveniente sería una reforma que no lograra satisfacer las necesidades objetivas de cambio institucional vinculadas con determinadas metas, como proponer el establecimiento de un entramado jurídico-institucional que excediera las expectativas o las posibilidades reales de operación de los actores políticos, restándole consistencia y viabilidad efectiva.

Esta observación parece justificada si se toma en cuenta que, en el debate actual, no son pocas las voces que señalan que más que una Reforma del Estado lo que el país requiere es la promulgación de una nueva Constitución. En este polémico punto, y más allá de que un cambio de esta envergadura supondría hacer tabla rasa de un documento que a pesar de sus insuficiencias y contradicciones contiene principios y definiciones imprescindibles para la racionalidad democrática, lo que tendría que ponderarse es la posibilidad de mantener una cohesión social y política mínima en condiciones de suspensión temporal de la normatividad vigente.

Por lo anterior, resulta claro que una Reforma Democrática del Estado tendrá que sincronizar objetivos y medios nitidamente definidos, con un amplio respaldo social, y especialmente de los partidos políticos, construido desde los valores fundamentales del diálogo, la tolerancia, la negociación y el acuerdo. Es decir, tendría que ser una Reforma pactada, capaz de conciliar los intereses de coyuntura con una visión de futuro responsable en términos sociales y políticos.

Publicaciones de la UAM-Azacapozcalco
DIVISION DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES



Para adquirirlas puede dirigirse a las librerías de la
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Informes: UAM-Azacapozcalco, DCSyH

Coordinación de Difusión Cultural

La política antinarcóticos de Estados Unidos y el aumento del militarismo en México

Silvia Elena Vélez Q.*

Los repetidos fracasos de las políticas y programas que, en opinión de varios especialistas, han creado más problemas de los que intentan resolver, ha llevado a los Estados Unidos a tratar revivir un viejo proyecto, no cumplido, de formar un Ejército Continental para combatir al narcotráfico. En los planes de la Guerra Fría era el comunismo el enemigo que este Ejército debería vencer, hoy lo son la producción, tráfico y consumo de drogas, aunque parezca tan desproporcionado.

Introducción

El narcotráfico y los problemas asociados a él viven hoy un periodo de auge inusitado y de gran amplitud, como efecto no buscado de la apertura comercial y de la llamada *globalización*. El ya viejo fenómeno del consumo de fármacos que ha acompañado a la humanidad en diversas formas, desde su prohibición a principios del presente siglo (Conferencia de La Haya, 1911-12), ha medrado y reaparecido de manera cíclica. En el presente ciclo de resurgencia, el fin de la Guerra Fría, los procesos de globalización, el desvanecimiento de las fronteras políticas y de las soberanías nacionales, han propiciado el crecimiento de la producción, el comercio ilegal y el consumo de fármacos. Estas actividades ilegales, cobijadas tras el comercio libre, hoy se introducen también bajo formas novedosas en diversos campos del quehacer estatal e internacional, como son la política y la economía.

Adecuadas tal vez para otros momentos y de sólo éxitos parciales, las políticas nacionales e internacionales puestas en vigor para combatir al narcotráfico, ahora son rebasadas por la amplitud de su producción, las modalidades que adopta el trasiego de sustancias tóxicas, los

diversos tipos de asociaciones delictuosas que llevan las sustancias alteradoras de la conciencia del productor al consumidor y por los efectos económicos del crecido monto de los beneficios que produce.

En el continente americano, los Estados Unidos, el mercado más rico del orbe también en estupefacientes y su amplia demanda, traen consigo la proliferación de los problemas que hacen del narcotráfico un asunto cuyas proporciones y alcances plantean problemas que hoy se advierten insolubles. Respecto a éste, nuestro vecino norteño, punto de atracción de varias corrientes del suministro mundial de drogas, su gran demanda estimula la producción latinoamericana, asiática y de Medio Oriente de los principales fármacos de mayor consumo "recreativo" y médico: la cocaína, la heroína y la marihuana. El "blanqueo" o introducción de las enormes ganancias a los mercados de dinero provoca distorsiones en las sensibles finanzas mundiales. Se multiplican asimismo las pequeñas y grandes bandas de narcotraficantes, irritando a la potencia norteña y haciendo más complejo el desempeño de las democracias "niñas" de los Estados latinoamericanos.

Con objeto de resolver estos problemas, las políticas antinarcóticos de Estados Unidos han propiciado en el exterior la incorporación de los ejércitos nacionales al combate ya que, dice, los diversos cuerpos policíacos

* Investigadora del Área de Estudios Estratégicos, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, CIESAN, UNAM.

nacionales latinoamericanos se han revelado incapaces, pobres, inadecuados o simplemente corruptos, para hacer efectivo el imperio de la ley. El presente trabajo tiene como objetivo analizar los orígenes, los riesgos y las alternativas de la decisión de sumar a un número cada vez mayor de militares en tareas del combate contra las drogas y en labores policíacas para preservar la seguridad pública, ajenas a sus deberes constitucionales, en lo que hoy interpretamos como el aumento de la militarismo en México.

Visión general de la situación actual en Estados Unidos

El consumo actual de drogas en los Estados Unidos y el aumento del tráfico de éstas hacia ese país nos muestra los resultados magros e irregulares de una política antidrogas que, según sus propias estimaciones oficiales muy favorables, ha logrado la reducción en el número de consumidores ocasionales de toda clase de drogas, si atendemos a que en 1985 existían alrededor de 24 millones y en 1995 eran 12.8 millones aproximadamente, si bien el número de usuarios frecuentes de cocaína no ha cambiado desde 1985, (aproximadamente 582 mil, de ellos 255 mil consumidores de *crack*),¹ y los consumidores de marihuana y heroína se han duplicado entre los estratos jóvenes, entre 1991 y 1996.²

El gobierno federal de Estados Unidos orienta esta política, en una proporción de 34-66%, principalmente a la aplicación de la ley y al castigo, y no a la prevención. De esta última cifra, consagra 2/3 (o sea, 76%) para actividades de aplicación de la ley (*law enforcement*) y 1/3 (33%) para la interdicción de drogas en tránsito hacia Estados Unidos.³ Independientemente de la miseria humana que motivan, el consumo y el tráfico de enervantes producen costos sociales y de salud para la sociedad estadounidense que alcanzan ya 66.9 mil millones de dólares (mmdd). El presupuesto para este año, destinado a financiar los trabajos amparados por esta política a nivel federal será de 16 mmdd.⁴

Esta es una política antidrogas que, pese a los recursos humanos y materiales en ella invertidos, a los esfuerzos de colaboración de los países productores y/o de tránsito, no ha sido exitosa en términos de la reducción de la oferta a causa, pensamos, del enorme margen de ganancia que genera. Así, los numerosos participantes en la cadena delictiva que va del productor al consumidor, superan los obstáculos de erradicaciones, decomisos, detenciones y encarcelamientos.

¹ The White House, *The National Drug Control Strategy*, febrero de 1997, p. 3.

² *Ibidem*, p. 13.

³ J. Dunn, Timothy, *The Militarization of the U.S.-Mexico Border, 1978-1992. Low Intensity Conflict Doctrine Comes Home*, CIES Books, The Center for Mexican American Studies, University of Texas at Austin, 1996, p. 104.

⁴ The White House, *The National... op. cit.*, p. 65.

De esta forma, durante el periodo entre "...1988 y 1995, el cultivo de drogas ilegales y de actividades relacionadas con éstas se incrementaron a lo largo de América del Sur, México, el Caribe, el Sudeste de Asia y otros países. El área neta total de cultivo de hoja de coca y amapola se incrementó entre 15 y 25%,⁵ de manera que la producción total de drogas satisface con creces la demanda estadounidense, la más abundante y solvente del planeta, que consume el 50% de la producción mundial pues, por ejemplo,

La producción potencial de cocaína para 1995 fue estimada en 780 toneladas métricas (Tm), de las cuales cerca de 230 fueron decomisadas en todo el mundo. La cantidad restante (550 Tm) fue más que suficiente para satisfacer la demanda de Estados Unidos, que fue estimada en cerca de 300 toneladas métricas. La producción de heroína en 1996 se calculó en cerca de 300 Tm, mientras que los decomisos fueron de aproximadamente 32 Tm, y la demanda de Estados Unidos fue de entre 10 y 14 Tm".& No obstante el peso de estas cifras, es ahora cuando Estados Unidos reconoce⁷ que el problema también es de consumo y que "ahora se entiende que para erradicar este mal es importante la colaboración de Estados Unidos.

Antecedentes

William O. Walker III percibe que, desde 1969, la política y los programas antidrogas de Estados Unidos son instrumentos para reforzar su hegemonía en el subcontinente latinoamericano.⁸ Al vínculo desarrollo económico-seguridad, matriz explicativa del periodo de Guerra Fría,⁹ la política antidrogas estadounidense le adiciona en 1986 las drogas, quedando entonces así: *para que haya desarrollo económico debe haber seguridad y para que haya seguridad es necesario acabar primero con las drogas*. El deplorable simplismo de este esquema hace una total abstracción del entorno histórico, político, cultural y social de los países "aliados" en la lucha anti-narcóticos.

⁵ "Entre 1988 y 1995, cerca de 56 mil Ha. de plantas de coca fueron erradicadas. No obstante, aunque las áreas de cultivo (de coca) aumentó de 186 mil Ha. a 214 mil 800 Ha, o aproximadamente 15 por ciento. Igualmente, durante este periodo, el monto de amapola cultivada creció 46 mil Ha, o sea, 25%." United States General Accounting Office, GAO, *Drug Control. Observations on Elements of the Federal Drug Control Strategy*, Report to Congressional Requesters, marzo, 1997, p. 11.

⁶ *Ibidem*, p. 12.

⁷ "Cometió Estados Unidos un error de apreciación", en *Reforma*, 18 de Mayo de 1997, p. 48A. Subrayado mío.

⁸ Walker III, O. William, "The Bush administration's Andean Drug Strategy in Historical Perspective", en *Drug Trafficking in the Americas*, ed. M. Bruce Bagley y O. William Walker III eds., North-South Center Press, University of Miami, 1995, p. 9.

⁹ *Ibidem*, p. 12.

La "Guerra contra las drogas" de Reagan

Culmina la orientación de esta estrategia, en 1986, con la decisión de Ronald Reagan¹⁰ que declara al problema del narcotráfico como uno de Seguridad Nacional para Estados Unidos, aseveración que por su gravedad justifica casi cualquier acción, entre otras, promover la incorporación de sus Fuerzas Armadas y las de los países "aliados" en el conflicto.

Aún antes, la política antinarcóticos de Ronald Reagan, lanzada el 30 de enero de 1982 como "Guerra contra las drogas", destaca por varias razones: por los fondos de que fue provista, por su orientación abiertamente externa (*supply reduction*), y porque incorporó a los militares estadounidenses, por vez primera aunque de manera limitada.

Para lograr esto último, se procedió primero a la apertura de un "frente" interno en la Guerra contra las Drogas, mediante la modificación legal del estatuto *Posse Comitatus*, incluido en la Ley de Autorización de Defensa de 1982 (aprobada a fines de 1981),¹¹ para ampliar el espectro de acción de los militares en labores de asistencia (*assist not just support*) a las agencias civiles de aplicación de la ley (*law enforcement*) en áreas de aduanas, drogas e inmigración.¹²

La primera operación donde los militares estuvieron envueltos fue la Fuerza de Tarea del sur de Florida contra el Crimen Organizado, de 1982, encabezada por el entonces vicepresidente George Bush.¹³ Modelo de muchas otras, comprendía un uso extenso del personal militar de la Fuerza Aérea, el Ejército y la Armada de Estados Unidos, además de aeronaves y helicópteros de vigilancia y radar, vehículos navales como aerodeslizadores, fraga-

tas, destructores (Armada), aviones radar AWAC y globos aerostáticos con radar (Fuerza Aérea), así como helicópteros Cobra y Blackhawk, y aviones de seguimiento Mohawk (Ejército). Además, ponía a disposición de funcionarios de las agencias civiles, "federal, estatal o local con propósitos de aplicación de la ley", el uso de equipo e instalaciones militares; asimismo, se les permitía a los militares brindar entrenamiento en el uso del citado equipo y compartir información con cuerpos policíacos.¹⁴

Este modelo fue ampliado a las áreas fronterizas en marzo de 1983, cuando el presidente Reagan creó el Sistema Nacional de Interdicción Fronteriza de Narcóticos (NNBIS, en siglas de inglés).¹⁵

Guerra de Baja Intensidad

Según interpreta Timothy J. Dunn, la ampliación de este modelo significa que "la región fronteriza Estados Unidos-México ha sido gradualmente militarizada desde 1978 hasta 1992, como una consecuencia del amplio rango de medidas adoptadas por las agencias de Estados Unidos para emprender los asuntos de la migración indocumentada y el tráfico ilegal de drogas".¹⁶ Esta militarización implica para Dunn la puesta en marcha de la Guerra de Baja Intensidad¹⁷ (*Low Intensity Conflict*, LIC por sus siglas en inglés) no sólo en la frontera México-Estados Unidos sino también en los diversos países latinoamericanos donde actúan las Fuerzas Armadas de Estados Unidos en la lucha antinarcóticos.

Subraya Dunn que "la puesta en marcha de la LIC está frecuentemente acompañada por extensas violaciones a los derechos humanos, típicamente justificadas como necesarias para defender la 'seguridad nacional'".¹⁸ Ad-

¹⁰ Es conveniente citar a Bruce M. Bagley quien señala que el estímulo para una mayor militarización del control internacional de las drogas provino de los políticos estadounidenses del Congreso y de la rama Ejecutiva, no del Departamento de Defensa ni del *Joint Chiefs of Staff*. M. Bruce Bagley, "Myths of Militarization" en *Drug Policies in the Americas*, Peter Smith Ed., Westview Press, Boulder, 1992, p. 142.

¹¹ Incluía tal modificación un nuevo capítulo, "Military Cooperation with Civilian Law Enforcement Officials" relativo al uso del Ejército. "Muy importante, el personal militar estaba ahora explícitamente autorizado para asistir (no sólo apoyar) a las agencias civiles de aplicación de la ley de manera novedosamente especificada, operando y manteniendo equipo militar prestado a agencias federales de aplicación de la ley, mientras fueran usadas para monitorear y comunicar el movimiento del tráfico aéreo y marítimo," además de otras provisiones para compartir información, brindar entrenamiento y asesoría experta, etcétera, asumiendo que los militares poseen experiencia, que no tienen, en asuntos relativos a drogas, en J. Timothy Dunn, *The Militarization of the US-Mexico...*, op. cit., p. 107.

¹² Es de notarse que como la Guardia Nacional no está cubierta por las restricciones de la Ley-Posse Comitatus, y que estas modificaciones alteraron una provisión de más de 100 años que los excluía, crearon el terreno propicio para enlistar a todas las Fuerzas Armadas en la dicha "Guerra contra las Drogas".

¹³ Es un tanto contradictorio que se otorgara tanta importancia a la interdicción de embarcaciones ilegales en el Caribe, cuando la propia USA estimó que el 85% de las drogas ilegales que penetraban a territorio estadounidense iban escondidas en medios de transporte legítimos. *Ibidem*, p. 105.

¹⁴ *Ibidem*, p. 108.

¹⁵ Importa señalar que las labores de interdicción son amplias pues comprenden varias fases: detección, identificación de posibles traficantes, intercepción, seguimiento y monitoreo, aprehensión, registro, decomiso y arresto.

¹⁶ Dunn, Timothy J., *The Militarization...*, op. cit., p. 31.

¹⁷ Conflicto de Baja Intensidad (LIC por sus siglas en inglés) deriva de la clasificación abstracta del Pentágono del "espectro de conflicto" en 3 niveles: alto, medio y bajo. Las guerras de guerrilla y otros conflictos relativamente limitados que involucran unidades irregulares son marcados LIC, aunque el impacto de tales conflictos pueda ser devastador y violento para las poblaciones locales. *Ibidem*, p. 20.

Es de "baja" intensidad por sus implicaciones para las fuerzas de Estados Unidos, por ejemplo, se evita el despliegue sostenido de las tropas de Estados Unidos en batalla y los decesos que podrían derivarse, particularmente, en conflictos distantes en el Tercer Mundo. *Ibidem*.

La definición oficial: "LIC es una lucha limitada político-militar para alcanzar objetivos políticos, sociales, económicos y psicológicos. Con frecuencia es prolongada y abarca desde presiones diplomáticas, económicas y sicosociales hasta terrorismo e insurgencia. LIC es generalmente confinada a un área geográfica y con frecuencia está caracterizada por restricciones en el armamento, tácticas y nivel de violencia." *Ibidem*.

Las operaciones antidrogas son una de las 6 áreas de misión de los conflictos de baja intensidad; operaciones antidrogas: el uso de los recursos militares para controlar el flujo de drogas ilegales hacia los Estados Unidos y para atacar y destruir las fuentes de drogas ilegales en los países extranjeros. *Ibidem*, p. 22.

¹⁸ *Ibidem*.

vierte, asimismo, que la aplicación de formas relativamente "sutiles" de militarización, asociadas con la doctrina LIC, podrían facilitar la posterior adopción de formas más obvias y coercitivas de militarización, muchas de las cuales también son contempladas por la LIC.

Como decíamos líneas arriba, fue en 1986, cuando Reagan decide emparejar su beligerante retórica con la acción directa, mediante la *Decisión Directiva de Seguridad Nacional No. 221*, que declara a la producción y el tráfico de enervantes como una amenaza para la Seguridad Nacional de Estados Unidos. La *Operación Blast Furnace* es la primera que compromete de lleno a los militares de Estados Unidos y de Bolivia en contra de los narcotraficantes¹⁹ y muestra actividades y resultados que la identifican con la LIC.

Pocos años más tarde, a fines de los ochenta y principios de los noventa, para la presidencia de G. Bush la prioridad fue detener los narcóticos desde los países productores mediante acciones militares rápidas,²⁰ efectivas en el corto plazo. Desafortunadamente, esto provocó, a largo plazo, mayor inestabilidad política y deterioro institucional²¹ en estos países.

Estrategia Andina de George Bush contra las Drogas

La fracasada *Estrategia Andina contra las Drogas de Bush* (1989), que ligaba desarrollo económico-seguridad-drogas, además del reconocimiento verbal del papel de la demanda, de una escasa asistencia económica y de la promesa de libre comercio,²² produjo presiones abiertas que lograron la incorporación de militares de Bolivia, Perú y Colombia, para combatir el comercio ilegal de cocaína al lado de militares y agentes estadounidenses,²³ ante el abierto rechazo de la población. Dicho interés en la militarización del conflicto antidrogas estuvo ausente en la relación Estados Unidos-México de entonces, pues se vivía lo que Jorge Chabat llama "los años felices" (*Vid. infra*).

Estos cambios y ampliaciones de las tareas de las Fuerzas Armadas estadounidenses encontraron fuertes resistencias entre sus propios militares, sobre todo antes del fin de la Guerra Fría en 1989, "...usualmente con la idea de que tal involucramiento podría tener un impacto en detrimento de la preparación y la disposición para el combate".²⁴ "No obstante dicha oposición, las actividades antidrogas de la LIC tuvieron un gran crecimiento

potencial, sobre todo al fin de la Guerra Fría cuando los militares (de Estados Unidos) escudriñaban en busca de nuevas misiones".²⁵ Se han convertido ahora en uno de los más dinámicos componentes de la doctrina de la *Guerra de Baja Intensidad*.

México, militares en la política de la lucha antinarco

Antecedentes

María Celia Toro nos relata que en 1940, Estados Unidos pidió a México que permitiera la producción legal de marihuana y opio, para sus necesidades de guerra: cuerdas y analgésicos; México accedió. Terminada la guerra, México fue denunciado por los propios Estados Unidos ante la Comisión de Drogas Narcóticas de la ONU, por haber continuado con esta producción, a lo que nuestro país responde en 1948 con la orden de introducir al Ejército Mexicano como fuerza permanente, de entre 100 y 400 soldados, en la lucha antinarco, por mandato del gobierno civil, durante la primera "*Campaña Nacional de Erradicación*". Se encarga al Ejército, pues dicha labor estaba "técnicamente por encima de la capacidad de la policía federal mexicana".²⁶ Richard Craig sitúa entonces el inicio de la dinámica de presión de Estados Unidos-respuesta de México, que continúa hasta la fecha.²⁷ Así, no obstante que la erradicación de cultivos de enervantes se convirtió en permanente (de 4 a 6 meses por año) y de amplitud nacional, "el nuevo programa no redujo la diseminación de la producción...que simplemente se movió hacia otras áreas".²⁸

Para los años setenta, México lanza un nuevo programa de erradicación aérea de cultivos, la *Operación Cóndor*, también realizada por el ejército, en respuesta a la Operación Intercepción unilateralmente impuesta por Richard Nixon en 1969.²⁹ Hubo propuestas de Estados Unidos para realizar labores conjuntas pero fueron rechazadas pues el mayor interés de México radicaba en impedir el aumento del tráfico de drogas hacia Estados Unidos

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ María Celia, *México's "War" on Drugs: Causes and Consequences*, Toro, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1995, p. 12.

²¹ Craig establece como una constante que a cada esfuerzo oficial en esta lucha lleva a una respuesta mejorada de los narcotraficantes que, a su vez, lleva al fortalecimiento de la producción, que culmina con nuevas y mayores presiones de Washington. Véase Richard Craig, "Las políticas antidrogas de Estados Unidos hacia México: consecuencias en la sociedad estadounidense y en las relaciones bilaterales", en *México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico*, G. González y M. Tizma, (coords.), México, ICI/Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, 1989, pp. 97-122.

²² *Ibidem*, p. 13.

²³ La Operación Intercepción consistió en que Estados Unidos realizó unilateralmente registros minuciosos de los autos y otros vehículos de carga en las garitas de los cruces fronterizos, mismo que, iniciada el 21 de septiembre de 1969, por varios días ocasionó un retardo deliberado en el copioso tránsito de las zonas limítrofes. Véase Craig, *op. cit.*

¹⁹ Walker III, O. William, *op. cit.*, p. 3.

²⁰ Operaciones conocidas como *Tranquilandia* y *Snowcap*, dirigidas sobre todo a la destrucción de laboratorios clandestinos y redes locales de narcotraficantes. *Ibidem*, pp. 3-4.

²¹ *Ibidem*.

²² Bruce M. Bagley, "Myths of Militarization", *op. cit.*, pp. 139 y 140.

²³ *Ibidem*.

²⁴ J. Dunn Timothy, *The Militarization of the U.S.-Mexico Border*, *op. cit.*, p. 25.

para evitar, a su vez, la amenaza a la autonomía de su propio programa interno antinarcóticos. En cambio, si aceptó el gobierno de México la ayuda de Estados Unidos en términos de equipo, vehículos y entrenamiento para miembros del ejército, apoyo posibilitado por la firma de numerosas "cartas de acuerdo".³⁰

Encabezada por autoridades civiles de la Procuraduría General de la República, involucró a cerca de 5 mil soldados en la campaña, en labores de erradicación, interdicción de drogas en tránsito y dislocación de organizaciones de traficantes.³¹ Ya desde entonces se preveía la cuidadosa rotación de unidades militares y policíacas antidrogas para evitar la corrupción.

Por su parte, coincidiendo con María Celia Toro,³² Jorge Chabat argumenta que el gobierno mexicano de Gustavo Díaz Ordaz tenía además sus propios objetivos en esta Operación³³ y éstos eran recuperar el control político y territorial puesto en duda en ciertas zonas dominadas por narcotraficantes y caciques. De ahí, pensamos nosotros, la importancia de emplear militares y no policías.

Para mediados de los años ochenta, como efecto perverso del éxito que había tenido la interdicción antidrogas de Estados Unidos en el Caribe y en otras zonas del mundo, la producción y el tráfico de enervantes en territorio mexicano había sobrepasado los niveles anteriores a la *Operación Cóndor*. En consecuencia, el gobierno mexicano de Miguel de la Madrid decide incrementar la erradicación involucrando aún más al ejército "tal vez a causa de su falta de confianza en la policía mexicana como agencia de cumplimiento de la ley antinarcóticos".³⁴

Crisis Camarena

Periodo sumamente delicado en las relaciones bilaterales es el que transcurre después del asesinato del agente Enrique Camarena de la Agencia Antidrogas estadounidense (DEA por sus siglas en inglés), en la ciudad de Guadalajara, México, en 1985. La extrema "vulnerabilidad de México en el ámbito de la aplicación de la ley antinarcóticos *vis-à-vis* su poderoso vecino nunca había parecido mayor".³⁵ El gobierno de los Estados Unidos decide actuar por su cuenta secuestrando a varios nacionales mexicanos relacionados con la muerte de Camarena y trata de imponerle a México una serie de programas conjuntos en 1986.

³⁰ Además, "El gobierno de EE. UU. contribuyó con uno de cada cuatro dólares gastados por el gobierno mexicano." María Celia Toro, *op. cit.*, p. 17.

³¹ *Ibidem*.

³² *Ibidem*, p. 27.

³³ Jorge Chabat, "Drug Trafficking in US-Mexican Relations", en *Drug Trafficking in the Americas*, Bruce M. Bagley, and William O. Walker III, Eds., North-South Center Press, University of Miami, Florida, 1996, p. 375.

³⁴ María Celia Toro, *op. cit.*, p. 30.

³⁵ *Ibidem*, p. 31.

Esta situación lleva a México a redoblar los esfuerzos de erradicación, interdicción y capturas de narcotraficantes, llegando al extremo de declarar, desde 1987, al problema de las drogas también como de Seguridad Nacional. El significado concreto de esta declaración lleva a 25 mil soldados, esto es, la cuarta parte del total, a la erradicación manual y aérea de cultivos ilegales.

Falsa paz por comercio libre

Jorge Chabat llama a los años siguientes entre 1988 y 1992, los "años felices", cuando la cooperación antidrogas fue alabada públicamente por ambos gobiernos, aunque no estuvieron exentos de presiones³⁶ como fue, por primera vez en muchos años, el enjuiciamiento de un general, comandante de zona militar, involucrado en la protección de un avión de narcotraficantes cuyo resultado fue una balacera entre policías y militares, donde fueron muertos siete judiciales, en el estado de Veracruz.³⁷ Preservó así el presidente Salinas, con el enjuiciamiento del general, la imagen de cooperación. Fue durante este periodo cuando se recibieron importantes donaciones de Estados Unidos, inclusive en efectivo, 26 mdd, la mayor para algún país latinoamericano.

Fue, sin embargo, una falsa paz a cambio del comercio libre, cuando "la cooperación de México fue aún más allá, incluso autorizando que los agentes de la DEA pudieran ir armados y recibir inmunidad diplomática";³⁸ época durante la cual se larvaron muchos de los acontecimientos actuales. Al decir de Chabat,³⁹ los políticos estadounidenses entendieron las reglas del juego: era *cooperación por libre comercio con México*, mientras en el sur del continente aplicaban con dureza la Estrategia Andina.

Pero los "años felices" se acabaron y los adormecidos problemas de México resurgieron todos de golpe y en vertiginosa sucesión a partir del 1° de enero de 1994, cuando muchos mexicanos despertaron súbitamente de la pretensión Salinista de haber llegado al Primer Mundo. Alzamientos armados, crisis económicas permanentes, devaluaciones, crímenes políticos, violencia e inseguridad social, derrumbe institucional, ausencia de credibilidad, inestabilidad social, entre otros.

Comenzó el calvario para alcanzar la certificación anual del Presidente estadounidense quien evalúa la cooperación antidrogas, cada vez más difícil de conseguir y cada vez acompañada de solicitudes, cuando no de exigencias, violatorias de la soberanía y del Derecho Internacional, como peticiones para el patrullaje del espacio aéreo y marítimo mexicano por buques y aviones de Estados Unidos, (autorizados), con poderes de policía

³⁶ Entre otros, asuntos tales como la formación de un Equipo de Análisis Táctico, unidad militar adscrita a la Embajada de Estados Unidos en México. Jorge Chabat, *op. cit.*, p. 381.

³⁷ *Ibidem*, p. 382.

³⁸ Ostrow y Jehl, 1990, citados por Jorge Chabat, *op. cit.*, p. 382.

³⁹ *Ibidem*.

para aprehender presuntos delincuentes (denegados), aumentar fuerzas binacionales fronterizas (autorizadas⁴⁰), agilizar las extradiciones de criminales, incluso nacionales (extradición "temporal" propuesta por México), aumento de los agentes de la DEA en México (concedido en la frontera), portación de armas e inmunidad diplomática para ellos (denegada).

Como de costumbre, ante mayores presiones de Estados Unidos, el gobierno de México multiplicó esfuerzos antidrogas y les aumentó dineros, tan urgentes en otras áreas, y ya para 1995 "un tercio del presupuesto de defensa nacional está dedicado a la puesta en marcha de la política de control de narcóticos".⁴¹

Visión geoestratégica de Estados Unidos: en la posguerra fría

La casi evaporación del mundo comunista ha dejado a las Fuerzas Armadas estadounidenses como las más poderosas del orbe y sin contendiente equiparable a la vista. Esto ha suscitado planes de reestructuración de su ejército: cambios internos e internacionales exigen un nuevo pensamiento estratégico-político, ante la posibilidad de contingencias regionales que requieren nuevas aproximaciones acerca de la estructura y la naturaleza de la amenaza y el uso de la fuerza. Se requiere de un nuevo marco conceptual para la planeación militar que al tiempo que modernice hombres, estrategias, tecnología y equipo, lo haga acorde a las nuevas necesidades.

Se habla de reducciones aún mayores a las ya experimentadas en fechas recientes, pues se afirma que "las Fuerzas Armadas deberán ser lo suficientemente grandes para pelear dos guerras regionales en sucesión cercana y también para satisfacer muchos otros requerimientos operacionales pronosticados por los estrategas del Pentágono, particularmente en misiones de mantenimiento de la paz y otras que no impliquen combate (*noncombat missions*)".⁴² Entre estas últimas se considera la lucha contra las drogas, aunque aún existe rechazo de la élite militar para emprender misiones no tradicionales, sobre todo en tiempos cuando se está reduciendo el ejército.⁴³

De esta manera, aún frente a las alteraciones experimentadas por el entorno global, sin embargo, ha mantenido una continuidad notable la orientación de la política antidrogas de Estados Unidos y su diagnóstico de base:

⁴⁰ "Acepta México la presencia de 21 agentes de la DEA en la frontera", en *El Financiero*, 9 de mayo de 1997, p. 48.

⁴¹ María Celia Toro, *op. cit.*, p. 33.

⁴² Reducción de 60 mil militares en activo de la flota naval, 70 mil menos de la Guardia Nacional y 80 mil trabajadores civiles del Departamento de Defensa, además de que busca cerrar aún más bases militares de las 97 clausuradas desde 1988, en "Pentagon Outlines Cost Saving Moves", en *The Washington Post*, 7 de mayo de 1997, p. 1A.

⁴³ L. Curtis Gilroy, "Civil-Military Operations and the Military Mission", en Sneider, Don M. y Miranón a Carlton-Carew, *US Civil-Military Relations. In Crisis or Transition?* The Center for Strategic and International Studies, 1995, p. 82.

esto es, *las drogas son un problema de seguridad nacional, este mal viene de fuera y los culpables no somos nosotros*. De igual forma se sostienen metas y estrategias para mantener el grueso de la lucha fuera de los Estados Unidos, por medio de la erradicación y la interdicción con la colaboración, impuesta o voluntaria, de sus "aliados" latinoamericanos. Las políticas antinarcóticos de éstos, en la mayoría de los casos, son reactivas y carecen de una visión propia al respecto que les permita medir los alcances y consecuencias de sus acciones, en el mediano y largo plazos.

Sólo que hoy los repetidos fracasos de estas políticas y programas que, en opinión de varios especialistas, han creado más problemas de los que intentan resolver, ha llevado a Estados Unidos a tratar revivir un viejo proyecto, no cumplido, de formar un Ejército Continental para combatir al narcotráfico. En los planes de la Guerra Fría era el comunismo el enemigo que este Ejército debería vencer, hoy lo son la producción, tráfico y consumo de drogas, aunque parezca tan desproporcionado.

Con este propósito, convocados por los altos funcionarios del Departamento de Defensa de Estados Unidos, se han reunido los jefes militares del continente, excepto el de México, quien, pese a todo, permanece aferrado a su antigua resistencia.⁴⁴ Nuestro país ha reiterado, en voz de su actual embajador ante la Organización de Estados Americanos, Claude Heller, que "México rechaza que la OEA tenga un ente o brazo armado, o que se militarice. Mucho menos, México acepta la conformación de fuerzas multinacionales para resolver problemas específicos como ha sido el caso de narcotráfico".⁴⁵

Pese a estas intenciones explícitas y a que los Estados Unidos no aceptan ser ellos quienes estimulan la participación más comprometida de los ejércitos latinoamericanos, Jorge G. Castañeda, ha dicho: "Aunque los funcionarios estadounidenses hoy niegan que ellos estén detrás, hasta hace poco ellos eran los entusiastas animadores (*cheerleaders*) de la decisión de Zedillo para confiar a los militares mexicanos más amplias responsabilidades en el control de las drogas".⁴⁶ Y continúa: "Muchas personas en México realmente sospechan que Washington haya concebido la idea por la cual las Fuerzas Armadas mexicanas, con algún entrenamiento, equipo y educación cívica sean más adeptas y confiables que la notoriamente brutal y corrupta policía federal. Buenas personas en los lugares adecuados, piensa Washington, resolverían el problema (*would do the trick*)."

Además, cada vez son más las voces que en los propios Estados Unidos se oponen a continuar mezclando a los militares en la dicha "Guerra contra las Drogas", como se dice en un editorial de *The New York Times*: "La admi-

⁴⁴ "Es México víctima de tráfico de armas", en *Reforma*, 21 de abril de 1997, p. 2a.

⁴⁵ "Rechazan militarización de la OEA", en *Reforma*, 28 de abril de 1998, p. 8A.

⁴⁶ "A Corrupt System Begs for Overhaul", en *Los Angeles Times*, 26 de febrero de 1997, p. 10b.



FOTO: RAÚL RAMÍREZ MARTÍNEZ

nistración Clinton debería también poner un alto a su promoción de los ejércitos latinos en la guerra contra las drogas y para que gasten los escasos recursos de sus naciones en armas estadounidenses de alta tecnología".⁴⁷

Escalada de militarización en México

Estamos conscientes hoy de que la globalización del narcotráfico y el crimen organizado van borrando gradualmente la integridad de nuestras fronteras y desdibujando los límites de aplicación de nuestros principios de *No intervención y de Libre determinación* que fueron valladares en el pasado frente a las presiones de Estados Unidos. Las demandas del Congreso de Estados Unidos⁴⁸ día con día son más absurdas y aún así, son obsequiadas, pero mucho queda aún por defender.

Al parecer, Estados Unidos prevé la posible ingobernabilidad por desmoronamiento del Partido Revolucionario Institucional, por la debilidad de la presidencia y por el posible aumento de la influencia del narcotráfico en la política. En consecuencia, el involucramiento de militares estimulado por Estados Unidos so pretexto del combate antinarco, ha rebasado este ámbito y ha llegado ahora incluso a los aparatos de seguridad pública en la ciudad de México, a 451 municipios del país y a programas de este tipo en los 32 estados de la República.⁴⁹ Se busca que el Ejército se ocupe de tareas

policíacas que hoy, por la corrupción e incapacidad de los cuerpos policíacos no pueden ser satisfechas por ellos.⁵⁰

Paradójicamente, una de las víctimas de esta política es el propio Ejército Mexicano, que al entrar en contacto con la gran capacidad corruptora del narcotráfico, ha multiplicado los episodios de infidencia de un número mayor de militares. Hay cada día mayores evidencias del vínculo *narco-militares*, y crecen las sospechas del lazo *narco-política-militares*.

Además, puesto que por su entrenamiento y obligación buscan la eliminación total del enemigo, su actuación en estas tareas es calificada de arbitraria por la ciudadanía y ya ha merecido recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos por casos de abusos,

robo y tortura realizados por militares.⁵¹

En palabras de Carlos Montemayor, "La militarización del país revela en verdad algo más que un crecimiento solamente militar: revela el desgaste de cuadros y de instituciones políticas en el gobierno mexicano".⁵² Correlativamente aumenta el poder de los militares también en el terreno político. Para este analista político, la participación militar deriva de una interpretación muy laxa de las obligaciones estatutarias del Ejército, que así, alcanza para todo. Esto evidencia, nos dice Montemayor, un proceso de repliegue del sistema político actual⁵³ pues se espera que el Ejército se ocupe de tareas eminentemente políticas.

Si a la situación aquí expuesta le sumamos otros eventos relacionados con el incremento de la militarización "privada", o sea, la proliferación de las "guardias blancas" de protección ante el clima de inseguridad, de grupos armados levantiscos (los diversos EPR) y el abundante tráfico de armas provenientes de Estados Unidos,⁵⁴ ten-

⁴⁷ De mil 512 agentes, peritos, administrativos y otros funcionarios del desaparecido Instituto Nacional de Combate a las Drogas, sólo se declararon aptos a 635, por lo cual se reforzó dicho organismo con 600 militares más. "Integran a 600 militares a la lucha antidrogas," en *El Financiero*, 31 de enero, 1998, p. 20.

⁴⁸ "Confirma la existencia de abusos de militares", en *Reforma*, 18 de mayo de 1997, p. 2A.

⁴⁹ Carlos Montemayor, "Política y militarización", en *Proceso*, núm. 1072, 18-V-97, p. 34.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ "Proliferan armas en México por descontrol en EU", en *La Jornada*, 31 de marzo de 1997, p. 10; "Es México víctima de tráfico de armas", en *Reforma*, 21 de abril de 1997, p. 2a; "Descubren mil 200 rifles M-1 en San Fernando, California", en *La Jornada*, 7 de abril de 1997, p. 19.

⁴⁷ *The New York Times*, 4 de abril de 1997, p. 14a.

⁴⁸ GAO, *Drug Control...*, op. cit., p. 59.

⁴⁹ "Militares en labores policíacas en 451 municipios: el Ejecutivo", en *El Financiero*, 14 de abril de 1997, p. 42.

dremos un panorama más cabal de lo que en este trabajo consideramos como aumento del militarismo en México.

Lejos de mi intención está minimizar la importancia de la corrupción en México, pero, aunque lamento aumentar la inquietud del lector, deseo recordarle que el quinteto: *drogas-armas-corrupción-militares-políticos* es hoy una realidad de nivel mundial⁵⁵ de la que no escapa casi ningún país y, en nuestro caso, así parecen corroborarlo las más recientes declaraciones de la colusión de altos niveles militares y políticos mexicanos de hoy y del gobierno anterior.⁵⁶

Riesgos

Los riesgos futuros y las consecuencias de la colaboración militar en contra del narcotráfico pueden ir desde un extremo, con el advenimiento de las calamidades advertidas por John Saxe Fernández y por los avisos de Carlos Fazio en su libro *El Tercer Vínculo*, o sea, el país y sus recursos serían tomados por Estados Unidos mediante el uso de nuestros militares, o bien, irán hasta la multiplicación de los acontecimientos de abusos y violación de derechos humanos en nombre de la "seguridad nacional" que tenemos hoy ya a la vista, aunque en algunos casos son aún indicios de algo que podría, creo, ser revertido si iniciamos ya una reducción gradual de los militares a sus labores constitucionales.

Alternativas

Hoy hemos llegado a una posición inédita respecto de Estados Unidos no sólo por las repetidas cesiones de soberanía a que nos ha forzado y hemos consentido. Pero, si la observamos constructivamente, esta posición también es inédita para poder negociar con ellos, bajo los nuevos parámetros creados por la mayor interdependencia del mundo globalizado. Tanto por nuestra posición geoestratégica en la hegemonía continental, como por la posición regional que mantenemos por ser su socio comercial, somos ahora una pieza clave en sus planes hacia Latinoamérica. También la relación bilateral ha adquirido un mayor grado de sensibilidad y vulnerabilidad mutua en diversos asuntos.

Conviene apuntar que la suscripción del Tratado Trilateral de Libre Comercio y su negociación, fueron desahogando y distanciando los temas bilaterales con objeto de no "contaminar" los asuntos. Aceptar esto nos privó de recursos diplomáticos que, en nuestra posición de relativa debilidad, históricamente nos habían sido muy útiles al condicionar recíprocamente la solución de los conflictos.

De igual manera, el espejismo de arribar finalmente al Primer Mundo, nos separó de nuestros tradicionales aliados naturales, los latinoamericanos, y nos dejó solos frente a la potencia brutal del recién adquirido "socio", Estados Unidos.

Ante el presente estado de cosas, se hace indispensable que el gobierno comience por realizar un análisis profundo de la situación mexicana respecto de las drogas, porque en realidad ni siquiera conocemos bien cuál es nuestro verdadero problema al respecto. Sólo con base en un análisis comprensivo podremos adelantar propuestas y soluciones *mexicanas* de corto, mediano y largo plazos, de niveles interno, bilateral e internacional, y en los temas más urgentes para nosotros.

No pretendemos ignorar los avances que ha logrado México en el Grupo de Contacto de Alto Nivel o GCAN, propuesto por nuestro país, pues sus trabajos iniciales han contribuido a restarle tensión a este problema frente a Estados Unidos. Asimismo, son alentadores los primeros pasos de la actual Canciller Rosario Green en el sentido de proporcionar toda la información necesaria en esta materia al Senado de la República y su anuencia a discutir y evaluar con los Senadores la pertinencia, el contenido y alcance de los acuerdos y tratados que México pretende firmar o ya suscritos por él.

No obstante estos signos positivos, estamos ciertas de que, sobre todo, necesitamos una política pública antidrogas mexicana que no sea modelada y dirigida principalmente por presiones extranjeras y cambios internacionales, como hemos visto en el presente trabajo a propósito del aumento en la militarización. Es urgente la reconstrucción de una política pública en donde las estructuras formales respondan efectivamente a los objetivos de los actores sociales, pues son finalmente éstos quienes reciben los beneficios o padecen los errores.

La nueva política pública deberá ser, primero que nada en sus líneas generales, el producto del debate y posterior consenso social *en México*, acerca de la atención prioritaria a nuestros problemas internos de consumo y tráfico de fármacos, así como de criminalidad.

Sólo después de ser debatida y consensuada internamente, estarían nuestros representantes y funcionarios en condiciones de negociar y conciliar acuerdos y programas internacionales, regionales y bilaterales (en ese orden) de cooperación en contra del narcotráfico. Es preciso recuperar y actualizar estrategias exitosas viejas y crear otras nuevas, todas acorde a las nuevas circunstancias.

Acompañada seguramente de modificaciones también en otros campos, creo muy posible que esta nueva política pública, acotada primero al tipo y dimensiones de nuestro problema con las drogas, destinaría a los militares a las labores para las que están constitucionalmente asignados. Son muy útiles y sirven bien en las tareas de su competencia, pero no son ángeles y al exponerlos a la corrupción casi infinita del narcotráfico, estamos dañando una de las pocas instituciones sanas que nos quedan en pie.

⁵⁵ Labeousse, Alain, *La droga, el dinero y las armas*, México Siglo XXI, 1993.

⁵⁶ "Investigan nexos de Coello y narco", en *Reforma*, 21 de mayo de 1997, de la plana, y "Acusa General a militares de proteger narcotráfico", en *Reforma*, 23 de mayo de 1997, "cabeza" la plana.

EL Cotidiano



Complemente su colección,
al suscribirse solicite
hasta 6 diferentes ejemplares
de **EL Cotidiano** que
recibirá gratuitamente

Precios de suscripción (6 ejemplares):

\$150.00 En el D.F.
\$210.00 En provincia
USD 45.00 En el extranjero

Envíe giro postal a:

UAM-Azacapozalco
Av. San Pablo No. 180, Edif. E. Cubículo 004
Col. Reynosa, Tamps., C.P. 02200
O
Apartado Postal 32-031, México 06031, D.F.

Mayores informes a los ☎ 724-4536 ó 724-4309

Pavarini, Massimo y Juan Pegoraro. *El control social en el fin del siglo*. Cuadernos de Posgrado, Serie Cursos y Conferencias, Universidad de Buenos Aires, 1995, 119 pp.

Uno de los objetivos que han tenido los planes de estudio de grado y posgrado en la facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, ha sido la incorporación y reactualización de la temática de Control Social. Para tal efecto desde 1991 se organizó un curso de posgrado que llevó por título "Espacios Urbanos y Control Social" dictado por el profesor Roberto Bergalli de la Universidad de Barcelona. Este curso sirvió de apertura para que se siguieran llevando a cabo actividades académicas relacionadas con el Control Social, coordinadas por el profesor Juan Pegoraro.

Así, para 1992 se invitó al profesor Massimo Pavarini de la Universidad de Bologna a dictar el curso *El Control Social en el fin del siglo*.

Como parte de estas actividades, que dieron origen al Programa de Estudios del Control Social de la Universidad de Buenos Aires; se publicó el Cuaderno de Posgrado: "El Control Social en el fin del siglo", que reúne los trabajos *El "Nuevo mundo" del Control Social* del profesor Massimo Pavarini y *Teoría Social, Control Social y Seguridad*. El nuevo escenario de los años noventa, del profesor Juan Pegoraro.

El primer texto del libro, "El control social en el fin del siglo" considerado el documento base de estos cursos de posgrado "El "Nuevo mundo" del Control Social, está constituido de tres partes: En la primera titulada "¿A dónde vamos?", se aborda el tema de la descarcelación y socialización del control en lo que el autor llama un "pasado próximo". En el que se ha teorizado acerca de la tendencia general, a la reducción de la centralidad del momento de la custodia, en los sistemas occidentales de control social. Esta crisis de la cárcel se ha atribuido a la crisis de legitimación del aspecto preventivo y de las finalidades de tratamiento de la pena.

Por tanto, se explica el porqué se presentó una disminución del índice de encarcelamiento que dio la pauta para que surgieran los nuevos sistemas de disciplina social "fuera de los muros" de la prisión, que es precisamente lo que el autor define como "descarcelación"; un proceso que se da en una fase de desinstitucionalización y en una fase de socialización del control.

Sobre este punto, Massimo Pavarini, hace un análisis de las consecuencias que ha tenido

el proceso y sobre todo de lo que él llama "los puntos problemáticos".

Ahora el "presente", para hablar del presente el autor comienza mostrándonos una imagen del derecho, que de acuerdo a sus reflexiones, ha pasado de ser un instrumento de protección natural, a ser un instrumento que reafirma el proceso de monopolización del recurso penal que realiza el Estado social. Es decir, el Estado social, lleva a cabo una creación artificial de que es lo protegido penalmente y obviamente lo que es protegido penalmente le pertenece, y es lo que Massimo Pavarini denomina como la formación monopolista del recurso penal.

Cuando lo protegido por la norma penal se transforma en un fin público entonces la ley penal se transforma en un "recurso público" que a su vez puede ser visto como un "instrumento de intercambio político", por eso el derecho penal se considera, en este análisis, como uno de los llamados bienes de autoridad.

Los bienes de autoridad, nos explica Pavarini, son aquellos que de acuerdo al modelo neocorporativo, son susceptibles de negociación entre las autoridades públicas y los grupos sociales organizados. Entonces el Derecho Penal visto desde esta perspectiva provoca una negociación que finaliza con una distribución social de la penalidad, que se lleva a cabo en un ambiente donde el más fuerte trata de posesionarse de la mayor cantidad de este recurso público, con el fin de penalizar las conductas ajenas que le perjudican y justificar las suyas.

La distribución artificial de inmunidades y responsabilidades penales, no es otra cosa, en esta óptica, que una distribución política de la riqueza social. Que de otra manera puede definirse como una distribución desigual de la penalidad, cuyo único objetivo parece ser el de perjudicar algunas actividades sociales o algunos actores sociales y no el de evitar dichas actividades, ni resocializar o intimidar a los actores sociales. Por tanto, el autor concluye en este rubro, que el sistema de control social de la criminalidad funciona como el sostén del poder institucional de los sujetos sociales colectivos.

Para finalizar el primer capítulo, el autor nos da un panorama, en este sentido, del "futuro" y comienza planteando una pregunta: ¿el gobierno administrativo de la penalidad?

Nos explica que el gobierno administrativo del control penal, responde ahora socialmente a un sentimiento abstracto de inseguridad, por tanto, la gestión administrativa de la responsabilidad responde a su propia lógica interna, desvinculada de finalidades "extra-sistémicas", donde la punición ha ido perdiendo su significado.

La visión que Pavarini tiene para el futuro del control social de la criminalidad, es que la gestión administrativa de las penas ya no será un instrumento coherente del mandato social de punir, debido a que estará fuera de la cultura de

la pena. Ya no se hablara de punir a los individuos, sino administrar grupos sociales de acuerdo al riesgo criminal.

En la segunda parte del texto, nos introduce en "El instructivo caso italiano" para plasmar con ejemplos específicos los conceptos que en el capítulo anterior nos explicó.

Por supuesto, detenidamente enumera las características especiales del sistema de justicia italiano. Una de ellas, por ejemplo, es la inusual severidad sancionatoria, reflejo del sistema legal autoritario de los años treinta (periodo fascista), que aun se encuentra en vigor, en contraposición con prácticas administrativas y judiciales benévolas e indulgentes.

Otro punto importante de la reflexión sobre el caso italiano y que bien se puede observar en otros sistemas, es que los sentimientos colectivos de inseguridad han podido manifestarse como una demanda política de cambio. Como resultado de esto y de lo que el autor llama la crisis del modelo político-cultural vigente, se observa una indignación general hacia el crimen, que tiende a materializarse en un enemigo único, para quien se pide niveles más elevados de penalidad. Pavarini lo expresa como "más moralidad, más penalidad". La cuestión moral, por tanto, se vuelve parte de la esfera política, que a su vez se convierte en un elemento simbólico de imputar responsabilidades penales a través de la elevación de las penas.

En el tercer y último capítulo de este trabajo, la ciencia criminológica ocupa el puesto principal. Massimo Pavarini nos hace volver los ojos hacia el objeto de estudio de la criminología: la criminalidad, que no es otra cosa que una creación ficticia, algo artificial, al igual que el sistema de delitos y de penas. Nos explica que para legitimar el sistema penal se ha tenido que recurrir a la "mentira naturalista de la criminalidad". Según el profesor Pavarini, en los últimos veinte años, no se ha hecho otra cosa en el saber criminológico, que no sea tratar de desmascarar esta mentira.

A este respecto Pavarini piensa que el reconocer la convencionalidad y artificialidad del discurso criminológico no significa que esta disciplina deba limitarse únicamente a la crítica del sistema penal y a sus funciones de legitimación. Sino que esta conciencia de lo ficticio del discurso, debe ayudar a la "autocrítica de la "mirada" de la cuestión criminal".

Para finalizar, el profesor Pavarini, deja abierta la discusión de la utilidad de la disciplina criminológica en los nuevos tiempos, e intenta evaluar las políticas concernientes al delito y a la llamada reacción social.

Como en artículos precedentes, el profesor Massimo Pavarini nos permite, a través de su certera mirada, vislumbrar los rumbos del control social hacia el fin del siglo.

González, Samuel *et al.* *Seguridad pública en México: problemas, perspectivas y propuestas*. México, UNAM, 1994. 192 p.

La seguridad pública se ha convertido en uno de los fines del sistema penal, este sistema ha perseguido intereses poco conciliables con los criterios que debieran justificarlo; cuando este sistema penal pierde legitimidad, como ha sucedido en el contexto actual a consecuencia de la subjetividad con la que se percibe la violencia, se han buscado métodos que aseguren el consenso de la población a la cual va dirigido.

Samuel González Ruiz, Ernesto López Portillo y José Arturo Yañez nos presentan una publicación en la cual se hacen evidentes, dentro de un marco comparativo, las deficiencias y perspectivas del Sistema de Seguridad Nacional. La poca producción que caracteriza esta materia, sólo interrumpida por algunos documentos como el presente, escenifican un inicial esfuerzo de indagación sobre la policía y la seguridad.

La obra consta de seis capítulos referidos a: I. La seguridad pública como elemento del sistema político moderno; II. Definición del concepto de seguridad pública; III. El marco jurídico de la seguridad pública; IV. Diagnóstico de la seguridad pública; V. Estudio comparativo sobre la organización de diversas policías y ministerios públicos en el mundo; VI. Perspectivas de la seguridad pública actual y VII. Comentarios conclusivos.

Cada uno de estos capítulos se divide en temas, en el primero se

presenta un planteamiento general a manera de introducción, en el que comúnmente se desarrollan aspectos históricos, en un análisis bastante completo que parte de los antecedentes medievales y concluye con el Estado Moderno.

En esta, que podríamos llamar primera parte, los autores presentan la noción y el concepto de seguridad pública, además de aportar las características que diferencian a la seguridad pública de la seguridad jurídica y los elementos de la seguridad interna y externa del Estado.

Las condiciones de la seguridad en nuestro país son analizadas en una segunda parte, donde se plantean las contradicciones de estructura y competencia de la Procuraduría, sin dejar de lado la dependencia evidente del Ministerio Público, además de proponer la creación de un consejero jurídico presidencial, cuyo objetivo, a criterio de los autores, será visualizar en conjunto la seguridad pública y la administración de justicia. De la misma manera se exponen otros problemas, como el poder corruptor del narcotráfico, la estructura y funcionamiento de la delincuencia organizada, la militarización de la seguridad pública, la falta de una carrera y capacitación policial y ministerial, la ausencia de estadística criminológica¹ y un Instituto encargado de las decisiones en materia de política criminal.

La última parte de este texto, aborda la estructura de las policías y Ministerios Públicos en Europa, Estados Unidos y Canadá, así como la

distribución de competencias y la cantidad de elementos que forman parte de estas estructuras.

Para finalizar, los autores presentan algunas posibles perspectivas, que son rastreables desde una lectura inicial de la obra, de esta manera se propone la creación de una Secretaría de Justicia Federal, así como el establecimiento de un Ministerio Público autónomo del Poder Ejecutivo con un estatuto de carrera; funcionalmente la creación de una policía federal de investigaciones, además de la generación de dos cuerpos de policía; no obstante lo anterior la propuesta que parece más importante se centra en el establecimiento de un Instituto de Estudios sobre Seguridad Pública en el cual se generarían propuestas con respecto a las policías federales, estatales y municipales.

Sin duda la información que los autores nos proporcionan, abren el camino para continuar con las investigaciones que aporten soluciones a los problemas que enfrenta el Sistema de Seguridad Pública.

Keila Barrera G.

¹ Plan Nacional de Desarrollo.

Orientación bibliográfica

Poder y control

Irma Cavazos O.

- Bergalli, Roberto. "L'Ideologia del controllo sociale tradizionale", en *Sociología del Derecho*, 1981, VIII, 3.
- , "El control penal en el marco de la sociología jurídica", en *Anuario de Filosofía del Derecho*, 1988, V.
- , "El control penal en el marco de la sociedad jurídica", Capítulo *Sociology of penal control within the framework of the sociology of law*, edited by R. Bergalli. Oñati: IISL, 1991. (Oñati proceedings; 10).
- , "Poder y control, 0, "Realidad social y cuestión penitenciaria: Una visión desde España sobre el centro del sistema capitalista", en *Doctrina Penal*, 1985, pp. 8-31.
- , "Il sistema penale spagnolo come ambito meno conosciuto del controllo sociale.", en *Dei Delitti e Delle Pene*, 1992, 2.
- "Workshop on Law and Social Control". *Symbolic and Instrumental Aspects of the Criminal Justice and Punitive Systems*, en Oñati IISL, 4 July 1991, Spain. Chairperson, Prof. Dario Melossi.
- Bergalli, Roberto/Bodelon Gonzalez, Encarna. "La cuestión de las mujeres y el Derecho Penal Simbólico", en *Anuario de Filosofía del Derecho*, 1992, IX.
- , "Control social: Sus orígenes conceptuales y usos instrumentales", en *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 1992, 2.
- , "Unsolved mysteries and unforeseen futures", en *Notas Seminar Social Control at the End of the Millennium*. Law Faculty, Barcelona University, 18th-19th november 1993.
- Bergalli, Roberto. Informe sobre la cuestión-droga, en "La República Argentina", en *Revista: Poder y Control*, 1987, 2.
- Bergalli, Roberto. *Las estrategias de control social y la violencia del sistema penal* Revista: *Sistema*, 1996, 132-133, pp. 129-143. *Notas Violencia y Política*. 2. Estado, violencia política y control social.
- Bergalli, Roberto. *La caída de los mitos: Algunos datos para ilustrar la relación entre post-modernidad y secuestros institucionales*.
Notas Workshop on, "Secuestros Institucionales y Derechos Humanos: La cárcel y el manicomio como laberintos de obediencias fingidas", en Oñati IISL, 27 y 28 de junio, 1996. Coordinadores: Prof. Iñaki Rivera Beiras (Barcelona) & Prof. Juan Dobon (Buenos Aires, Argentina).
- Santos, Boaventura de Sousa. "The post-modern transition: Law and politics", en *Oficina do ces*, 1989, 8.
- Santos, Boaventura de Sousa. *Towards a Postmodern Understanding of Law* Capítulo *Legal Culture and Everyday Life: Inauguration Ceremony*, 24 May 1989. -Edited by A.J. Arnaud-. Oñati: IISL, 1989. (Oñati Proceedings; 1).

- Santos, Boaventura de Sousa. "La transición postmoderna: Derecho y política", en *Doxa*, 1989, 6.
- Santos, Boaventura de Sousa. *Law, "A Map of Misreading: Toward a Postmodern Conception of Law"*, en *Journal of Law and Society*, 1987, 14, 3.
- Santos, Boaventura de Sousa. "Cinco desafíos a la imaginación sociológica", en *No Hay Derecho*, 1992, 8.
- Zamora Grand, José. "Los paradigmas victimológicos", en *Alter* núm. 2 en *Internacional de Teoría, Filosofía y Sociología del Derecho*, año 1 núm. 2 1997.
- Kala, Julio César. "Ruptura de la linealidad en la planeación de estrategias en la política criminal", en *Alter* núm. 2 en *Internacional de Teoría, Filosofía y Sociología del Derecho*, año 1 núm. 2 1997.
- Pérez Carrillo, Agustín. "Descriminalización y despenalización (para iniciar un debate)", en *Alegatos* núm. 37 LIAM-AZCAPOTZALCO, 1997.
- Pérez Carrillo, Agustín. *Derechos humanos, desobediencia civil y delitos políticos*. México, Inacipe, 1991.
- Tenorio Tagle, Fernando. "Seguridad pública y conveniencias políticas", en *Alegatos* núm. 34 año 1996.
- Baratta, Alessandro. *Viejas y nuevas estrategias de legitimación del derecho penal* Revista: Poder y Control, núm. "0" Barcelona, 1985.
- Cohen Stanley. *Visiones del control social*, PPU, Barcelona, 1985.
- Ferrajoli, Luigi. *Diritto e ragione: teoria del garantismo penale*, Milano, Feltrinelli editore, 1990.
- Gil José. *Un'Antropologia delle forze*, Einaudi editore, Torino, 1983.
- Pitch, Tamar. *Responsabilità limitate*, Feltrinelli editore, Milano, 1989.
- Baratta, Alessandro. *Criminología crítica y crítica del derecho penal*, trad. Álvaro Bunster, México, España, Argentina, Colombia, 1993, Siglo XXI.
- Ferrajoli, Luigi. *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Trad. Perfecto Andrés Ibañes, Alfonso Ruiz Miguel, Juan Carlos Bayón Mohino, Juan Terradillos Basoco, Rocío Cantarero Bandés, segunda edición, Madrid, Editorial Trota, 1997.
- Ferrater, Mora, Jose y Cohen, Pricila, Alianza Editores, Madrid, 1981.
- Kerchova, Michel van de. "Reflexions analytiques sur les concepts de dépenalisation et de décriminalisation", en *Revue Interdisciplinaire D'etudes Juridiques* 1984. 12. Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles.
- "Progetto Città Sicure". Quaderni Città Sicure (publicación periódica del Gobierno de la región Emilia Romagna).
- Stuart Mill, John. *Sobre la libertad*, México, Ediciones Gernika, 1996.
- González Placencia, Luis. *La experiencia del penitenciarismo contemporáneo. Aportes y expectativas*. Comisión Nacional de Derechos Humanos 2ª. Asambleas de Representantes del Distrito Federal Departamento del Distrito Federal, México, D.F.

FE DE ERRATAS

Por error en la edición del núm. 87 de ^{El} **Cotidiano**, enero-febrero de 1998, se omitió involuntariamente del artículo de Marco Antonio Leyva P. y Javier Rodríguez L., "¿Fin del letargo sindical?", una nota al pie que a la letra decía lo siguiente: "El presente trabajo se integra a una reflexión más amplia realizada por varios investigadores de diversas instituciones de educación superior, acerca de las perspectivas de cambio que hoy presenta el sindicalismo en México, preocupaciones de cambio que hoy presenta el sindicalismo en México, preocupaciones plasmadas en un conjunto de ensayos producto de diferentes trabajos de investigación que próximamente publicará la Colección de Libros de ^{El} **Cotidiano**".

A NUESTROS COLABORADORES:

Como órgano de expresión de los esfuerzos de investigación que se abocan al estudio riguroso del presente, los artículos que en ^{la} **Cotidiano** se publiquen deberán dar cuenta, en lo posible, de los logros o resultados del trabajo de investigación que realizan los autores respecto a problemáticas actuales del acontecer nacional, con un sustento empírico amplio (sistemizado en cuadros, gráficas, recuadros, etcétera), independientemente del enfoque teórico-metodológico empleado.

La Dirección evaluará la oportunidad de la publicación de los trabajos presentados de acuerdo a la estructura programática de los números y con base en el dictamen que sobre cada trabajo emitan los miembros del Consejo Editorial especializados en los temas abordados, así como otras personalidades de reconocida autoridad intelectual en la materia, externas a la estructura orgánica de la Revista.

Dado que ^{la} **Cotidiano** puede consultarse por vía de la red electrónica *Internet*, se da por entendida la conformidad de los autores para que sus trabajos publicados en la Revista sean puestos en línea.

El Consejo de Redacción y el editor de la Revista se reservan el derecho a cambiar o introducir títulos y subtítulos a los artículos, así como a realizar la corrección de estilo correspondiente. Asimismo, el Consejo de Redacción se reserva el derecho de devolución de originales.

Con objeto de facilitar y optimizar el proceso de edición, los trabajos propuestos para su publicación deberán sujetarse a las siguientes normas:

1. Ser inéditos y presentados preferentemente en español.
2. Acompañarse de una ficha que contenga los siguientes datos del autor(es): nombre completo, dirección, número telefónico y de correo electrónico, título y disciplina, institución donde labora, área de investigación, datos del proyecto en curso y referencia de sus principales publicaciones.
3. Salvo petición expresa del Consejo de Redacción, la extensión de los artículos será de entre 15 y 20 cuartillas de texto foliadas (doble espacio, 27 renglones y 65 golpes de máquina por línea), o bien, de un número de caracteres entre los 27 mil y 33 mil.
4. Los trabajos deberán ser presentados en original, por duplicado, acompañados del disquete con su correspondiente versión de computadora, preferentemente en formato: WinWord 6.0 o anterior, Word Perfect 5.1 o anterior, Excel 5.0 o anterior, Ventura Publisher 4.11 o anterior, Pager Maker 5.0 o anterior (PC), Page Maker 6.0 o anterior (MAC), Photoshop 3.0 o anterior (MAC), Illustrator 5.0 o anterior (MAC), Quark XPress, 3.1 o anterior (MAC), formato .TXT y Formato .EPS.
5. Cada artículo deberá iniciar con una síntesis del contenido a tratar, una extensión de entre siete y diez líneas (entre 450 y 600 caracteres). Se indicarán también al menos dos palabras clave de identificación temática del trabajo.
6. Los artículos deberán incluir subtítulos para facilitar la lectura y comprensión del texto.
7. Las referencias históricas, teóricas o metodológicas serán consideradas como un apoyo; cuando sea estrictamente necesario hacerlas explícitas se insertarán por medio de notas al texto. De la misma manera, se evitarán las introducciones demasiado largas.
8. Las notas y las referencias bibliohemerográficas deberán ser numeradas mediante un superíndice y colocadas al final del texto, igualmente a doble espacio. Toda referencia bibliográfica deberá ser remitida desde el cuerpo del artículo e incluir los siguientes datos, preferentemente en el mismo orden: nombre del autor, título del libro o del artículo según sea el caso, lugar, editorial y año de publicación (ejemplo: Calva, José Luis *et al.* *La agricultura mexicana frente al Tratado de Libre Comercio*. México, Universidad Autónoma de Chapingo, 1992). Es pertinente anotar que la Revista no utiliza el sistema *Harvard* de anotación de fuentes. Por lo que respecta a las referencias hemerográficas, los datos a incluir son los siguientes: nombre del autor, título del artículo, título de la publicación, lugar de edición (prescindible), año, volumen y número, fecha de publicación y páginas de ubicación del artículo citado (ejemplo: Bensusán, Graciela. "Los sindicatos mexicanos y la legalidad laboral", en *Revista Mexicana de Sociología* (México, DF), año LVI, núm. 1, enero-marzo de 1994, pp. 45-78).
9. Los cuadros, gráficas e ilustraciones que se incluyan deberán ser numerados, remitidos desde el cuerpo del artículo y contar con un título breve, señalando en cada caso la fuente de información; asimismo, deberán ser presentados en original, cada uno en hoja separada, en tonos de blanco y negro suficientemente contrastados, aptos para su reproducción.

EL Cotidiano

Revista de la realidad mexicana actual

JULIO-AGOSTO, 1998

Entre la política de seguridad y la política social en países con grandes conflictos sociales y políticos

Alessandro Baratta

Entre la política de seguridad y la política social en países con grandes conflictos sociales y políticos

Alessandro Baratta*

Política criminal: un concepto complejo y problemático

Política criminal es, primeramente, un concepto complejo: mientras su finalidad es unívoca, su instrumental resulta indeterminable porque es definible sólo negativamente, a través de instrumentos penales de un lado, e instrumentos no penales del otro. Para decir que la finalidad de la política criminal es unívoca debemos hacer una puntualización: hasta un pasado no muy lejano ésta fue constantemente entendida como la finalidad de controlar la criminalidad, es decir, reducir el número de infracciones delictivas. A partir del desarrollo de estudios victimológicos, y en particular a través de la preocupación acerca de las necesidades de la víctima, de su ambiente social y de la sociedad, el campo de acción de la política criminal se extiende –por lo menos potencialmente– también hacia el control de las consecuencias del crimen además de su prevención.¹

El instrumental no penal de los medios utilizables para controlar las infracciones delictivas y sus consecuencias resulta teóricamente indeterminado. Por otra

parte, en la práctica corriente de las políticas criminales se produce una selección del número de variables examinadas en la construcción de modelos operativos de control. La riqueza y la variabilidad del instrumental depende de la posición teórica adoptada.

En los niveles más bajos de la escala encontraremos los modelos de la criminología administrativa de importancia etiológica aplicables solamente al control de la criminalidad. En niveles superiores encontramos los modelos de la criminología etiológica, que se extienden al control de las consecuencias. Los niveles se elevan con los modelos de la criminología crítica en la medida en que éste recoge el paradigma del “etiquetamiento” o de la reacción social, lo mejora y lo torna adecuado a la aplicación práctica, mientras que al mismo tiempo la finalidad del control se extiende hacia las consecuencias.²

Política criminal no es solamente un concepto complejo, es también un concepto problemático. Si de los modelos prácticos más limitados de la criminología administrativa salimos hacia aquellos más amplios de la criminología crítica, la riqueza y la variabilidad del

* Profesor-Doctor del Institute für Rechts- und Sozialphilosophie, en la Universität-Duis-Saarlandes.

¹ Para el control de las consecuencias del delito las actuales teorías prevén sobre todo el uso de instrumentos no penales, en particular conciliatorios (la mediación entre sus diversas formas) y restitutivos. Solamente en el ámbito de las teorías de las funciones simbólicas de la pena (teoría clásica y contemporánea de la retribución, teoría actual de la prevención general positiva o prevención-integración, y otras teorías), el instrumento principal para el control de las consecuencias del delito, es la pena.

² La mayor riqueza y calidad de las variables dependen también del hecho de que, en los modelos de la criminología crítica, las finalidades del control se refieren a dos dimensiones: las infracciones delictivas y sus consecuencias; la criminalización y sus consecuencias. Distinguiendo entre procesos primarios y secundarios de criminalización, es decir, entre leyes penales y sus aplicaciones y, a su vez, en la aplicación entre el proceso y la administración de la pena las dimensiones se multiplican ulteriormente. Al contrario, en los modelos de la criminología administrativa de estricto carácter etiológico, se consideran sólo a una o dos dimensiones del control: el control de la criminalidad o, en el mejor de los casos, el de sus consecuencias.

instrumental de un control que asume siempre más dimensiones, se aproxima a su indeterminación teórica. En sus niveles más altos de elaboración, la política criminal, en cuanto a género, es como un universo mucho más complejo de la especie "política penal".

Sin embargo, a estos niveles la línea de distinción entre la política criminal y la política en general y otras de sus especies (política, social, económica, ocupacional, urbanística, etcétera), no se presenta más de un modo claro. Para distinguirlas debemos recurrir no a la finalidad objetiva o función social, sino a la finalidad subjetiva, es decir, a la intención de los actores que la ponen en obra; en el mejor de los casos podríamos recurrir también a los recursos institucionales escogidos por los actores y a las etiquetas que señalan los capítulos relativos en el presupuesto público.

Traigamos un ejemplo: en Francia hoy, un comité formado por ciudadanos, funcionarios de alcaldía, policías, párrocos, miembros de asociaciones de voluntariado u otros actores—institucionales o no— pueden desarrollar un programa de lucha contra la marginalidad juvenil en función de la prevención de la delincuencia, según el modelo y con los recursos públicos asignados a la "Nouvelle Prévention".

El comité realizará, de esta manera, prácticas sociales que en nada se diferencian de las que otros actores, o quizá el propio comité, podrían realizar bajo una etiqueta diversa, en el ámbito institucional y según el modelo de la política social y educacional dirigidas a jóvenes marginados. Que se trate de políticas de prevención de la criminalidad, que se dirijan a aumentar la seguridad de los otros habitantes de la ciudad frente a los potenciales delincuentes, o que se trate, al contrario, de una política de protección de los derechos fundamentales de aquellos jóvenes, dirigida a cambiar su situación de desventaja social, no depende tanto de la finalidad objetiva o de la función que pueden tener las prácticas sociales, sino de la intención subjetiva de los actores, y también de la intención subjetiva de los legisladores y de los administradores que han creado a su vez, las correspondientes etiquetas institucionales.

Ahora bien, como veremos más adelante, esta ambivalencia funcional de los programas, interpretados a la luz de las intenciones y de las etiquetas puede crear, desde el punto de vista constitucional en esos programas de seguridad ciudadana inspirados en principios de la Nueva Prevención. Entretanto, bastará observar que de suyo, solamente desde el punto de vista epistemológico, la definición de un hecho social, como en el caso arriba citado, resulta polémica cuando, en vez de reducir a la función objetiva, se deba recurrir a la intención de los actores.³

³ En este sentido permanece válida la enseñanza fundamental de Durkheim, en *Les règles de la méthode sociologique*, París, 1968.

Seguridad y política social: ¿una falsa alternativa?

La contraposición entre política de seguridad y política social no es lógica sino ideológica y no sirve para esclarecer sino para confundir relaciones conceptuales elementales que están en la base del sistema de las normas y de los principios propios de la Constitución de los Estados Sociales de Derecho. Esto en general es verdadero, e incluso produce efectos particularmente graves cuando aquella alternativa viene aplicada a la política criminal. El concepto de política criminal, en razón de estos efectos, además de ser complejo y problemático, se torna inclusive en un concepto ideológico.

Utilizo aquí la palabra "ideología" en el sentido de una construcción discursiva de hechos sociales apta para producir una falsa consciencia en los actores y en el público.⁴

La ideología funciona sustituyendo los conceptos por los clichés, o sea con los hábitos mentales, corrompiendo el cálculo clasificatorio con operaciones ocultas y subrepticias.

Por ello, su forma de operar resulta un instrumento principal de legitimación y reproducción de la realidad social. Observamos qué ocurre en nuestro caso. A propósito de la política criminal, al sustantivo seguridad se agrega implícita y explícitamente, los adjetivos, nacional, público y ciudadana. Se trata siempre de connotaciones colectivas y no personales de la seguridad, es decir, no se trata propiamente de la seguridad de los derechos de los sujetos individuales, cualquiera que sea su posición en el contexto social, sino de la seguridad de la nación, de la comunidad estatal, de la ciudad.

De la doctrina de "seguridad nacional" queda todavía el trágico recuerdo en América Latina, de los años setenta y ochenta, cuando la ideología autoritaria ins-

⁴ Otro sentido para "ideología" sería aquel programa de acción de acuerdo con el uso de la palabra en Karl Mannheim. Si los hechos sociales consisten en la definición y en la actuación de programas políticos de acción tenemos en consideración, al mismo tiempo, ambas reglas del uso del término, podemos decir que la ideología (en el sentido negativo del término) obstaculiza el conocimiento de las implicaciones reales de ciertas políticas de parte de los actores o del público, así como la definición de políticas alternativas de parte de otros actores. Esto vale también en particular para la política criminal. Mientras la política "oficial" está constantemente condicionada por la ideología en el sentido negativo, políticas alternativas (programas alternativos de acción en el sentido positivo del término) requieren de un continuo y paciente trabajo de crítica ideológica, y también de autocritica, por parte de los promotores, juntamente con la participación activa de éstos en los procesos de comunicación social, a través de los cuales el "público", desde la posición de espectador, puede transformarse en actor de la política. Crítica ideológica y participación de la sociedad civil son presupuestos necesarios de la transformación de la política de control de las infracciones delictivas, de la criminalización y de sus consecuencias individuales y sociales desde el modelo tecnocrático al modelo democrático, como se verá más adelante en el texto.

pirada en el principio schmittiano del amigo-enemigo sirvió para sostener no solamente un Derecho Penal del enemigo cuyas señales todavía están presentes incluso en los Estados con regímenes frontalmente democráticos sino, sobre todo, un sistema penal ilegal, paralelo al legal, y mucho más sanguinario y efectivo que este último: un verdadero y propio terrorismo de Estado, como aquél que se desarrolló en las dictaduras militares del Cono Sur.

Por su parte, la doctrina de seguridad pública, marca fuertemente la historia del Derecho Penal en Europa y, al interior de ésta, representa el continuo compromiso entre la tradición liberal y la de carácter autoritario (del *Obrigkeitstaat*), entre el Estado de Derecho y el Estado de Policía o de la Prevención, entre la política del Derecho Penal y la política de orden público.

Más prometedora, también entre otras razones porque es más reciente, es la concepción de la seguridad ciudadana, que atribuye a la política criminal, por primera vez, una dimensión local, participativa, multidisciplinaria, pluriagencial, y que representa quizás un resultado del actual movimiento de la nueva prevención.

Sin embargo, también en este último caso, todavía como en los otros dos, el adjetivo, por así decirlo, estrangula al sustantivo. Desde el punto de vista jurídico, pero también desde el punto de vista psicológico, "seguros" pueden y deberían ser, sobre todo, los sujetos portadores de derechos fundamentales universales (los que no se limitan a los ciudadanos), y éstos son todos y solamente las personas físicas que se encuentran en el territorio de un Estado, de una ciudad, de un barrio de otro lugar público, de una casa o de otro edificio o espacio privado. Seguros, en relación al disfrute y a la protección efectiva de aquellos derechos, frente a cualquier agresión o incumplimiento realizado por parte de otras personas físicas que actúan en el ámbito de competencias, poderes de derechos o de hecho que esas personas tengan, como funcionarios o privados, en uno de los distintos ámbitos territoriales.

Una nación segura, una comunidad estatal, una ciudad segura, son metáforas que podrían bien representar la situación de todas las personas singulares en los diversos ámbitos territoriales; pero no lo hacen, porque son metáforas incompletas, metáforas ideológicas. En cuanto ideológicas, traen consigo hábitos mentales selectivos, largamente representados en la opinión pública, e igualmente representados en el discurso de los juristas, cuando opinión pública y juristas hacen uso del concepto de seguridad en relación con el de política criminal o de política *tout court*. En este caso, la mayor parte de aquellos que son portadores de derechos y de los territorios de riesgo permanecen siempre sustraídos de la economía de la seguridad. Se habla de seguridad pública, y hoy incluso de seguridad ciudadana, siempre y solamente en relación con los lugares públicos y de visibilidad pública, o en relación con un

pequeño número de delitos que entran en la así llamada criminalidad tradicional (sobre todo agresiones con violencia física a la persona y al patrimonio), que están en el centro del estereotipo de criminalidad existente en el sentido común y son dominantes, en la alarma social y en el miedo a la criminalidad. En la opinión pública y en los medios de comunicación de masa, estos delitos son caracterizados por una regular repartición de papeles de la víctima y del agresor, respectivamente, en los grupos sociales garantizados y "respetables" y en aquellos marginales y "peligrosos" (extranjeros, jóvenes, tóxico-dependientes, pobres, sin familia, sin trabajo, o sin una calificación profesional).

Las situaciones de riesgo, a menudo gravísimas que sufren mujeres y niños en el sector doméstico, las limitaciones de los derechos económicos y sociales de los cuales son víctimas sujetos pertenecientes a los grupos marginales y "peligrosos", no inciden en el cálculo de la seguridad ciudadana, delitos económicos, ecológicos, de corrupción y concusión, desviaciones criminales al interior de órganos civiles y militares del Estado, así como convivencias delictuosas por partes de los detentores del poder político y económico con la mafia, hacen parte de la *cuestión moral*, pero no tanto de la seguridad ciudadana. El orden público, —se sabe—, se detiene allí donde termina el campo de acción de la seguridad pública y no resulta afectado, sino indirectamente, por el desorden social e internacional como aquello que hoy ocurre, cada día más, con el neoliberalismo y la globalización de la economía.

La ambigüedad ideológica del concepto de política criminal se destaca todavía más cuando lo relacionamos con el otro aspecto del aparente dilema: la política social. En este caso se produce una especie de compensación de aquello que se le ha sustraído a muchos de los portadores de derechos en el cálculo de la seguridad. Después de haberse olvidado una serie de sujetos vulnerables provenientes de grupos marginales o "peligrosos" cuando estaba en juego la seguridad de sus derechos, la política criminal los reencuentra como *objetos* de política social. Objetos, pero no sujetos, porque también esta vez la finalidad (subjetiva) de los programas de acción no es la seguridad de sus derechos, sino la seguridad de sus potenciales víctimas. Para proteger respetables personas, y no para propiciar a los sujetos que se encuentran socialmente en desventaja respecto del usufructo real de sus derechos civiles, económicos y sociales, la política social se transforma (usando un concepto de la Nueva Prevención) en prevención social de la criminalidad. Sujetos vulnerados o vulnerables que sufren lesiones (actuales) de derechos por parte del Estado y de la sociedad, como son las lesiones (actuales) de derechos económicos, sociales, (derechos débiles, como se verá más adelante), se transforman en potenciales infractores de derechos fuertes de sujetos socialmente más protegidos.

El Estado interviene, a través de la prevención social, no tanto para realizar su propio deber de prestación hacia los sujetos lesionados, sino para cumplir (a través de acciones preventivas no penales que se añaden a aquellas represivas) el propio deber de protección (más específicamente, de prestación de protección) respecto a sujetos débiles considerados ya como ofensores potenciales. Como vemos, estamos en presencia, de una política social, al mismo tiempo y, estamos frente a una inquietante conexión funcional entre Nueva prevención y Nueva Penología.

La orientación de la política criminal hacia la política de seguridad o hacia la política social es una falsa alternativa. Ello, no solamente porque con la criminalización de la política social la alternativa desaparece, sino también porque es un concepto estrecho y selectivo de seguridad; condiciona y sofoca aquél de política social; igualmente, y sobre todo, porque en una visión correcta de la teoría de la Constitución de Estados Sociales de Derecho, el concepto de política social corresponde a una concepción integral de la protección y de la seguridad de los derechos y tiene la misma extensión normativa del campo de los derechos económicos, sociales y culturales en su integridad. Únicamente usando hábitos mentales y estereotipos, solamente en una concepción asistencial de la política social, en la cual los destinatarios son objeto y no sujetos, es que resulta posible pensar la política social como algo diferente de la política de seguridad. Al contrario, usando conceptos jurídicos rigurosos y entendiendo la seguridad como seguridad de los derechos de las personas físicas, la alternativa-disyuntiva tiende a desaparecer.

Prevención penal y no penal: la nueva prevención

Los resultados que ha llegado a obtener, desde hace tiempo el análisis histórico y social de la justicia criminal, se pueden sintetizar en la afirmación de que el sistema de justicia criminal se manifiesta incapaz de resolver lo concerniente a sus funciones declaradas. Esto significa que la pena, como instrumento principal de este sistema, falta en lo que respecta a la función de prevención de la criminalidad.

Este estado de crisis se registra en todos los frentes: sea el de la prevención negativa general, es decir de la intimidación de los potenciales delincuentes, sea el de la prevención positiva especial, es decir, de la reinserción social de los actuales infractores de la ley penal. Estos fines preventivos son, a la luz de los hechos, simplemente inalcanzables. Por otra parte, otras funciones de prevención que parecen ser efectivamente realizables para el sistema penal, como la prevención especial negativa general, es decir, la neutralización o

la intimidación específica del criminal, y la prevención general positiva, es decir, la afirmación simbólica de la validez de las normas que favorecen el proceso de integración social, son en realidad inadecuadas respecto de los criterios de valor que preceden a nuestras Constituciones, a saber, a las Constituciones del Estado Social de Derecho.

El análisis hecho en los últimos veinte años por parte de la criminología crítica ha descrito los términos de este fracaso, recogiendo los aspectos de disfuncionalidad de la justicia penal: desde la fragmentariedad en la defensa de los intereses individuales y generales, hasta la selectividad en la represión, demostrando que los programas de acción del sistema de la justicia criminal cumplen sus objetivos en un porcentaje que, para ser personas, no supera el 5 por ciento. Existe quien, quizá más apegado a la realidad, valora la eficacia de la acción represiva por debajo del 1%, que sería como si un sistema sanitario en un Estado moderno funcionara para no más del 5%, o del 1% de los potenciales usuarios. Por otra parte sabemos también que este 5%, o este 1%, es seleccionado en términos desiguales en función de las diferencias sociales. Esta selectividad es a su vez, una variable importante en el mantenimiento y en la generación de la desigualdad social.

Si todas estas irregularidades fuesen superadas; si el sistema de justicia criminal reprimería sólo las violaciones más significativas y los delitos más graves; si eludiera la selectividad de clase, así incluso, la respuesta reactiva al fenómeno de la criminalidad y al fenómeno de la inseguridad sería de todas maneras insatisfactoria. Ahora bien, me limitaré a mencionar sólo cuatro aspectos de esta incapacidad del sistema penal para garantizar las condiciones de seguridad.

En primer lugar, el control penal puede intervenir e interviene únicamente sobre los efectos. No puede intervenir, ni queremos que pretenda hacerlo, sobre las causas de la violencia y de la violación de derechos; en resumen, actúa sobre los resultados y no sobre las causas de los conflictos sociales.

En segundo lugar, el sistema penal actúa contra las personas y no sobre las situaciones y considera a los individuos, por medio del principio de culpa —que es un criterio de garantía y de autolimitación del sistema— como variables independientes y no como dependientes de situaciones.

En tercer lugar, actúa de manera reactiva y no preventiva; en otras palabras: interviene cuando las consecuencias de las infracciones ya se han producido, y no para evitarlas. Procede como la venganza, simbólicamente hablando, ya que no puede olvidar la ofensa cuando ésta se haya consumado.

En fin, el sistema penal protege, más que a las víctimas potenciales y reales, la validez de las normas. Todas estas características definen al sistema de justicia criminal como un sistema de respuesta simbólica,

lo que quiere decir que la respuesta simbólica deba ser desvalorizada como una respuesta sin influencia. Hay momentos en los cuales las respuestas punitivas, por simbólicas que sean, poseen un peso histórico decisivo. Esto quiere decir sin embargo, que para la realización de una función instrumental, a saber, de protección real de bienes y personas, el sistema de la justicia criminal es inadecuado.

Este conocimiento ha contribuido al surgimiento de una corriente del pensamiento que en los últimos años ha profundizado sobre todo el tema de la alternativa al sistema de la justicia penal. Esta corriente se ha formulado las siguientes preguntas: ¿qué respuesta se le da a la criminalidad por fuera del recurso del sistema de las leyes penales? Y, ¿qué medida preventiva se puede utilizar que no sea siempre aquella ilusoria del sistema penal?

El desarrollo teórico anteriormente indicado tiene cierta correspondencia, en lo que respecta al desplazamiento del enfoque preventivo de la reacción penal posterior a la infracción, a formas de prevención no penales, anteriores a la infracción, en una línea directiva presente en las estrategias policiales y gubernamentales en el último decenio. Es, sin embargo reciente, y todavía relativamente "abierto", lo que desde hace unos años lleva el nombre de "nueva prevención" (*Nouvelle Prevention*).

Los elementos que caracterizan esta renovación en la teoría y práctica de la prevención "proactiva" (para distinguirla de la "reactiva" propia de la pena) sobre todo dos: por una lado, el ingreso de la comunidad local en esta estrategia y consecuentemente, la pluralidad de agencias que participan en el nivel local y nacional. Esto significa que el liderazgo no corresponde automáticamente a los cuerpos de policía, aunque, es en parte desde una reflexión en el interior de aquella, que este nuevo movimiento ha surgido. Por otro lado, la extensión de las acciones preventivas no está limitada a las variables situacionales y sociales de infracciones a la ley penal, sino que también se dirige, por lo menos potencialmente, hacia conductas y situaciones no formalmente delictivas que se pueden calificar, utilizando un término francés, como "incivilités" (conductas incivilizadas).

La función de la prevención y la posterior organización de un discurso científico internacional sobre esta misma, ha estado influenciada por experiencias ya desarrolladas anteriormente en los Estados Unidos y Gran Bretaña, así como por el desarrollo de experiencias llevadas a cabo en Francia en los años ochenta.

Se realiza de tal manera una competencia (o convergencia) entre dos modelos; en el primero (modelo anglosajón y también escandinavo), la iniciativa y el liderazgo corresponden sobre todo a la policía y a los Ministerios del Interior; en el segundo (modelo francés), la iniciativa y el liderazgo corresponden a las comunidades locales y a las organizaciones de las alcaldías.

Así, en Francia el movimiento surge sobre todo de la *Commission des Maires* (comisión de alcaldes) y después del *Conseil National des Villes* (consejo nacional de las ciudades). A nivel europeo, la entrada en escena de los responsables de las municipalidades en la prevención del crimen se encuentra representada por la constitución del *Forum des Collectivités Locales Européennes pour la Sécurité Urbaine* (foro de las Colectividades locales europeas para la seguridad urbana) que, conjuntamente con la *Federation Canadienne des Municipalités* y con la *Conférence des Maires des Etats Unis*, tomó la iniciativa de convocar la "Primera conferencia europea y norteamericana sobre la prevención de la delincuencia" que se celebró en octubre de 1989 en Montreal. En noviembre de 1991 se celebró en París la segunda conferencia internacional que se extendió también a África y Australia. Ésta fue precedida por un seminario de quince expertos que intercambiaron, a finales de mayo de 1991, experiencias de sus países y prepararon los enfoques para las discusiones en la conferencia, actuando como comité científico de la misma. Un informe científico fue presentado en la segunda conferencia en nombre del comité científico, por Philippe Robert. Aquí se define que la prevención "está dirigida a reducir la frecuencia de ciertos comportamientos, criminalizados por la ley general, pero también las *incivilités*, que no representan siempre un delito, pudiendo recurrir a soluciones distintas a la sanción penal".

Hay tres niveles de prevención: el primario, cuando se actúa sobre los contextos sociales y situacionales para evitar que se favorezca la delincuencia y para procurar condiciones favorables a comportamientos legales; el secundario, cuando se halla directamente dirigida a evitar que se cometan infracciones e "incivilités"; el tercer nivel, cuando se encuentra dirigida a evitar la reincidencia.

En lo concerniente a los destinatarios, se distinguen los programas de prevención dirigidos a los potenciales infractores, para que éstos se abstengan de cometer las infracciones o, por el contrario, a las potenciales víctimas, para procurar hacerlas menos vulnerables.

Una ulterior distinción estaría dada, de un lado, entre operaciones específicas que se dirigen a disminuir la frecuencia de ciertos comportamientos delictivos y, por otro lado, operaciones generales, que estarían dirigidas hacia el contexto social, cultural y económico, para favorecer la adopción de normas de comportamiento conformes a la ley.

Combinando estas distinciones se alcanza la división fundamental entre dos modelos de intervención: el modelo situacional y el modelo social. El primero, que prevalece en los países anglosajones, escandinavos y en Holanda, está basado en intervenciones específicas que se dirigen sobre todo a las víctimas potenciales, a la seguridad de los edificios y del ambiente y tienen un

ejemplo típico en la "neighbourhood watch" (vigilancia barrial). Este modelo presenta generalmente una hegemonía de las agencias policiales sobre las demás.

El segundo modelo, el de la prevención social trata, en lugar de esto, de modificar con programas generales las condiciones de vida en ambientes determinados, por ejemplo en un barrio, de manera que se aumenten las oportunidades de comportamientos conformes a la ley y se disminuyan las de comportamientos ilegales. En este modelo, que se nutre particularmente de las experiencias francesas de los años ochenta y que tiene influencia en Australia y el Canadá occidental, la hegemonía en la dirección de los programas corresponde a agencias de la comunidad local.

No obstante esta distinción de los modelos ideales, resulta que para que haya un mejor desarrollo de la nueva prevención, sería necesario una buena combinación de las intervenciones correspondientes a ambos modelos, evitando los dos excesos típicos de las actuales políticas de prevención: exceso de especialización y exceso de generalidad.

Los sectores hacia los cuales se dirige principalmente la nueva prevención son: el sector de la delincuencia juvenil, el de la reincidencia y el de la drogodependencia. El resumen de la discusión en el seminario que antecedió a la conferencia de París, pone en evidencia de modo particular los límites notables y las contradicciones que han caracterizado hasta el momento el desarrollo de la *Nueva Prevención*. Ante todo, se ha observado una persistente limitación de los programas en los objetivos "clásicos" de la prevención (hurto, robo, agresión física). Los programas, entonces, así como viene censurado en la introducción a la conferencia de París, "dejan de lado la delincuencia oculta y la delincuencia más cercana a los poderes económicos y políticos".

Se debe considerar también el problema de la percepción de la inseguridad ciudadana y del efecto que producen los medios de comunicación de masas, subrayando, las distinciones que caracterizan la imagen de la criminalidad difundida en la población, la cual no corresponde a los datos científicos disponibles. Por lo tanto, el conocimiento de las actitudes, las demandas de pena y las dimensiones del miedo a la criminalidad, tienen que ser considerados como un objeto de estudio en sí mismo y no como un índice válido de delincuencia.

Es cierto que hasta el presente la nueva prevención tiene la tendencia a convertirse en una extensión del control estatal, en lugar de ser una sustitución parcial del sistema represivo de la justicia punitiva. También es cierto que en sus formas y sus objetivos actuales este movimiento reproduce la selectividad propia del sistema de la justicia criminal, defiende más a los ricos y controla más a los pobres. También la política de prevención extrapenal pueden fallar, como ha sucedido con la política penal en el desarrollo de sus funciones

instrumentales (de control real de los conflictos, de defensa de los derechos de los individuos y de los grupos) y quedarse sólo adelantando funciones simbólicas, de capitalización de consenso populista por partes de los políticos. También la Nueva Prevención, al igual que la vieja justicia criminal, puede entonces jugar su papel al interior de una política como espectáculo, es decir, en la tecnocracia del poder, en lugar de ser expresión de democracia, o sea de la autoorganización de la respuesta pública a las necesidades, por parte de quienes son sus verdaderos portadores.

No obstante, hay potencialidades de desarrollo más positivo, en el sentido de una defensa de los más débiles contra los más fuertes, de un control democrático de las situaciones problemáticas; potencialidades que quizás se pueden rescatar, especialmente si los esfuerzos realizados en pos de una nueva prevención se orientarán hacia el modelo anteriormente denominado francés, privilegiando la prevención social con respecto a la situacional y buscando, también y sobre todo en la prevención social, un alto grado de especificidad. La especificidad no es necesariamente exclusiva de la prevención situacional, y la general no es inevitable en la prevención social. Se puede hablar también de prevención social en términos muy específicos.

La especialización en los "inventos" no debe ser limitada solamente a "inventos" dirigidos a la micro-criminalidad, a la delincuencia, a la delincuencia juvenil, a la delincuencia que tiene relación con la droga como, de modo declarado, se ha procedido en Francia. Sostengo, al contrario, que debe existir potencialmente la posibilidad de hacer una diferenciación entre los campos de la criminalidad. Pienso que los elementos específicos de una prevención que no sean meramente de tipo situacional puedan ser experimentados confrontándose con la macro-criminalidad y con el crimen organizado y la corrupción, más aún si se piensa que hoy día, esa misma micro-criminalidad puede prosperar insertada en un tejido de macro-criminalidad.

En la medida en que se realice el método de diferenciación de las intervenciones con respecto a la naturaleza específica de los problemas, a través del análisis será además posible, por lo menos parcialmente, evitar que el control local de las infracciones se convierta en un mero desplazamiento de las mismas desde las áreas controladas hacia otras.

Pero sobre todo quisiera subrayar una hipótesis que en parte alimenta mi "pensamiento activo" en esta materia, quizás mejor, ilusiones. Si la selectividad y la desigualdad de clase, a la luz del análisis sociológico y de la larga experiencia histórica, parece ser estructural en el sistema de la justicia criminal, así como lo conocemos, en lo que se refiere a la nueva prevención, esta selectividad que estamos observando, se puede considerar todavía contingente; es decir, existe, pero podría de la misma manera no existir.

Esta hipótesis deriva no de un exceso de optimismo respecto de la situación actual del movimiento, sino que depende del hecho de que el movimiento actual tiene como característica, ideas y políticas que hacen de él un movimiento aún relativamente "abierto". Se trata, en primer lugar, de la pluralidad de agencias locales y nacionales, estatales, comunitarias y privadas, que participan y pueden participar potencialmente; en segundo lugar, se trata del importante rol que cumplen las iniciativas locales. En tercer lugar, de la dinámica del discurso científico al interior y sobre el movimiento mismo.

Es cierto, en un pronóstico "realístico" de desarrollo, el peso de las diferencias de poder y de propiedad entre los grupos sociales interesados en la nueva prevención, sería demasiado elevado; sin embargo, aquellos elementos permiten afirmar que las estructuras de la nueva prevención no se encuentran aún fijadas, de tal modo que todavía resulta plausible tratar de imprimir otras pautas y de contrarrestar aquel peso a través de una mayor participación democrática, de la energía ético-política, y de las indicaciones técnicas provenientes del discurso científico, mientras este discurso no se encuentre a merced del "status quo" de la política tecnocrática.

El futuro de la criminología y el modelo integrado de las ciencias penales

En las primeras décadas de nuestro siglo la criminología positivista se afirma como teoría etiológica del delito y la teoría tecnológica de la política criminal y como la más importante de aquellas disciplinas metajurídicas que, conjuntamente con la dogmática del Derecho Penal, concurren en la constitución de un modelo "integrado de ciencia" del Derecho Penal (la *gesamte Strafrechtswissenschaft* de Franz von Listz).

A partir de los años cuarenta en los Estados Unidos y en las décadas sucesivas en Gran Bretaña y después en Europa continental, comienza a ser contrastado el predominio de la Criminología positivista y, más en general, del paradigma etiológico en la sociología de la desviación, a través de la introducción y del desarrollo de un paradigma alternativo, cuyo origen se encuentra sobre todo en el interaccionismo simbólico y en el estudio de la etnometodología. Como se sabe, este paradigma alternativo (*paradigma de la reacción social*) ha puesto en primer plano, en el estudio de la desviación y de la criminalidad, los mecanismos de definición y de "etiquetamiento" -institucionales e informales- y, por consiguiente, el proceso de descriminalización primaria (formación de la ley penal).

De esta manera, entraba en crisis en Europa, por lo menos a partir de los años sesenta, el modelo integrado de la ciencia penalística que había sido construido por

Von Listz. La sociología criminal no es más, según la "nueva perspectiva, una ciencia auxiliar de la dogmática penal y de la política criminal oficial; su punto de vista deja así de ser interno para convertirse en externo al sistema de la justicia criminal. El sistema de la justicia criminal se convierte en el objeto de un saber que cada vez más se aleja de la criminología tradicional y se aproxima a una teoría y una sociología del derecho penal, ambas en el vasto sentido de la palabra, refiriéndose no solamente a los procesos institucionales de criminalización, sino también a aquellos informales, como las reacciones de la opinión pública y "publicada", y extendiéndose, al menos potencialmente, a la dogmática del Derecho Penal, considerada en su rol de instancia constitutiva del sistema.

En los años sesenta y en los años ochenta la teoría, la sociología y la historia social de la justicia criminal, han realizado un detenido análisis sobre las diversas instancias o agencias del sistema de justicia penal (policía, ministerio público, jueces, funcionarios de prisiones, etcétera) o sobre los mecanismos de la opinión pública y publicada que constituyen el ambiente social del sistema y que se hallan en interacción con el mismo. El resultado, si lo consideramos de acuerdo con "las promesas de la modernidad", fue substancialmente el de haber destacado el déficit del sistema en comparación con tales promesas.

El modelo integrado de la ciencia penalística que resulta del concurso de dogmática, teórica y sociología del Derecho Penal, cuando la componente criminológica no corresponde más al paradigma etiológico, sino al paradigma de la reacción social, es diverso del modelo de von Listz de la "*gesamte Strafrechtswissenschaft*", porque el punto de vista de la nueva criminología no es ya interno, y en este sentido auxiliar, al sistema, sino extremo al mismo. Esto significa que las definiciones del comportamiento criminal producidas por las instancias del sistema (legislación, dogmática, jurisprudencia, policía y sentido común), no son asumidas como punto de partida, sino como problema y objeto de averiguación, y son estudiadas en el contexto más general de la teoría, de la historia y del análisis contemporáneo de la estructura social.

También en este caso, aunque tomando en consideración las notables diferencias epistemológicas debidas al cambio de paradigmas en la teoría y la sociología del Derecho Penal, el discurso científico que resulta del empleo del modelo integrado, corresponde a un canon de interdisciplinariedad que, de acuerdo con los fines del presente discurso, viene definido como canon de interdisciplinariedad "interna". Definido como interna la interdisciplinariedad que se realiza cuando una disciplina académica o un complejo integrado de disciplinas académicas concurren sobre un único objeto (en nuestro caso el Derecho Penal), seleccionar y organizar al interior del propio discurso, resultados provenientes

de otras disciplinas académicas, manteniendo la autonomía estratégica y la hegemonía del propio saber específico en comparación con aquéllas.

Una interdisciplinariedad tal, que realice un modelo integrado de ciencia del Derecho Penal, como el que aquí planteamos, que haga uso de los necesarios conocimientos de teoría, historia de la sociedad, psicología social, politología, teoría de la argumentación, ética social, etcétera; la connotación y los contenidos de tal discurso interdisciplinar se encuentran determinados también, por la intervención, al interior del núcleo de partida del discurso (un saber jurídico-penal integrado) de la criminología "crítica" en la dimensión hasta aquí considerada: *la dimensión de la definición o de la reacción social*.

El discurso científico que resulta de la interdisciplinariedad interna hace posible un control que también denominaré, como "interno" al sistema de justicia criminal. Se trata de un control formal y jurídico sobre la correspondencia entre la realidad del sistema y los principios de igualdad y de legalidad, y otros principios de Derecho Penal "liberal", a través de los cuales se ha traducido la "promesa" de la modernidad. Por otro lado, denomino como "extremo" el control basado sobre los criterios de justicia material y políticos, que se refieren a los efectos extremos al sistema, es decir, la selección y la defensa de los bienes jurídicos a través del control de comportamientos y de situaciones problemáticas: la relación entre beneficios y costos sociales de su intervención.

El discurso científico que puede asumir la función de control "extremo" del sistema de justicia criminal no presenta un objeto homogéneo como el caso del control interno. Las situaciones gestadas por el sistema de justicia criminal constituyen un universo de elementos heterogéneos y con límites móviles. Su único elemento común es el de ser previstos, en un determinado tiempo y en una determinada sociedad, como objetos de la intervención del sistema. La negatividad social de las situaciones y la posibilidad de ser relacionadas, a través de mecanismos sociales de atribución, a la acción de un sujeto individual (como lo ha demostrado Hart) no pueden ser considerados como un elemento discriminante, ya que han ocurrido muchos casos de intervención del sistema de justicia criminal en los cuales la negatividad social o su imputabilidad a las acciones criminalizadas, fueron puestas en discusión por amplios sectores de la doctrina y de la sociedad, y porque estas dos características son verificables en situaciones y comportamientos objeto de intervención de otros sistemas de control social.

Si no seguimos la teoría del "delito natural", es decir, la que se refiere a la existencia de la criminalidad como una cualidad ontológica de comportamientos o de sujetos independientes de los mecanismos sociales de definición y de atribución, entonces

resultará evidente la movilidad de los límites y la heterogeneidad del universo de los comportamientos criminalizados. Chapman ha observado que, para casi todos los comportamientos definidos como criminales, existen comportamientos sociales análogos que no son objeto de tales definiciones. Por otro lado, debemos tomar en consideración que, para casi todas las áreas problemáticas que presentan "relevancia" penal, el sistema de la justicia criminal no es exclusivo, sino que, en general, concurre con otros sistemas de control —preventivo o reactivo— creados por instituciones del Estado o de la sociedad civil. Mientras normalmente la competencia multiagencial puede ser considerada como una indicación oportuna de política social, la exclusividad o la prioridad de un sistema de intervención en comparación con otros, no puede ser jamás deducida, como una indicación necesaria, de la "naturaleza" de las diversas situaciones problemáticas.

Ahora bien, si colocamos la atención al propósito de evaluar las políticas existentes y de elaborar nuevas políticas de control de las situaciones problemáticas o socialmente negativas (así definidas según el punto de vista de los sujetos implicados o según criterios de justicia material basados en teorías *consistentes* de las necesidades, los bienes jurídicos y el control social), la referencia al actual sistema de la justicia criminal no permite ni siquiera una definición científicamente utilizable del universo de las situaciones y de los comportamientos "criminales". En efecto, esta referencia no resulta exclusiva, ni tampoco ontológicamente necesaria.

Este tipo de dificultades condicionan, directa o indirectamente, el actual debate sobre el "futuro" de la criminología y han hecho surgir problemas epistemológicos, todavía sin respuesta, que están en el centro de una crisis (pero ¿es ésta una crisis de desarrollo?) de la criminología crítica. Esta crisis se manifiesta cuando, a partir de la *dimensión de la definición*, *pasamos a considerar la dimensión comportamental*. En el primer caso el objeto de su discurso es el sistema de justicia criminal. En el rol de una teoría y sociología del Derecho Penal, la criminología crítica concurre, en la dimensión de la definición, con la realización del modelo integrado de ciencia jurídico-penal, entendida en su función de control "interno" del sistema de justicia criminal. En su dimensión comportamental en cambio, el objeto del discurso de la criminología crítica es el "referente material" de las definiciones de criminalidad —actuales o potenciales— más en general, las situaciones problemáticas relacionables con el comportamiento de sujetos individuales.

A diferencia de lo que ocurre en el caso de la dimensión de la definición, en el caso de la dimensión comportamental, el universo de los eventos objetivos de la criminología, tanto de la tradicional como la crítica, no presenta límites estables, ni tampoco existe una homogeneidad. Qué homogeneidad puede existir entre áreas

problemáticas, como las lesiones patrimoniales, las físicas y aquellas que afectan el honor, correspondientes a la criminología tradicional, fenomenologías específicas de la sociedad postindustrial, tales como los daños ecológicos, el crimen organizado, la corrupción administrativa, los riesgos tecnológicos, el tráfico de drogas, la inseguridad en el tránsito y la transmisión del SIDA. Es decir, entre las formas singulares de criminalidad tradicional y las variadas formas de la "nueva" criminalidad.

En el caso de la dimensión de la definición, la teoría y la sociología del Derecho Penal y el discurso integrado de la ciencia jurídico-penal, en el cual éste se inserte, poseen un objeto que justifica epistemológicamente su anatomía y su competencia para seleccionar y organizar, al interior del propio discurso, elementos de saber específicos diferentes (interdisciplinariedad *interna*).

El caso de la dimensión comportamental resulta diferente, ya que cuando la criminología y el discurso integrado de la ciencia jurídico-penal se dirigen a las situaciones problemáticas cumpliendo con la función de control "extremo" del sistema, la referida autonomía y competencia dejar de existir. En este caso, cada una de las áreas problemáticas diferenciables en el universo de eventos objeto del discurso necesito, más que nada, de la contribución convergente de disciplinas académicas y de conocimientos especializados diversos para cada área, sin que ninguno de ellos pueda por principio ejercer una función hegemónica o una competencia sobre la competencia de los otros. Esta forma de convergencia entre disciplinas académicas y conocimientos específicos con competencia paritética, la denomino de "interdisciplinariedad extrema" o "multidisciplinariedad". Se trata de una agregación que varía no solamente en función de la naturaleza de los problemas que deben ser controlados científicamente, sino también en función de la dinámica de las áreas disciplinares y de la determinación de las estrategias y de las tácticas de control.

La concepción de esta forma de interdisciplinariedad, su empleo para el control científico de las situaciones socialmente problemáticas relacionables con las acciones de sujetos individuales, como también para el control extremo del sistema de la justicia criminal, presuponen teorías sobre la división y la organización del trabajo académico y sobre la interrelación entre el trabajo académico, la política y la sociedad civil, que se refieren a la función de la ciencia en el proceso de interacción con la sociedad de acuerdo con el modelo democrático. En este contexto, la hipótesis que me permito sostener, es que el control "extremo" del sistema de justicia criminal y una política consistente de control de las situaciones socialmente problemáticas relacionables con el comportamiento de sujetos individuales, requiere de la participación de la ciencia integrada del Derecho Penal en el tejido de redes de con-

vergencia de conocimientos —redes diferenciadas y móviles— en concordancia con los cánones de la interdisciplinariedad "extrema" o "multidisciplinariedad".

Sostengo que no existe futuro para una disciplina —aquella "criminología"— que pretenda encerrar dentro de su propia gramática todas las dimensiones comportamentales de la *cuestión criminal*, es decir, todas las situaciones de violencia y de violaciones a los derechos, así como también de todos los problemas y conflictos sociales que se refieren a la misma.

Dentro de su gramática particular, la criminología solamente puede ofrecer una representación artificialmente sistemática —en verdad fragmentaria— de las variables de las situaciones y de su contexto, mientras que para la construcción de respuestas sociales coordinadas y coherentes, adecuadas a la complejidad de la realidad, sería necesario tener en consideración, simultáneamente, el mayor número de variables. Una tarea no adecuada a las posibilidades heurísticas y hermenéuticas de una singular disciplina.

La criminología, como cada una de las disciplinas jurídicas, sociológicas, psicológicas y políticas consideradas singularmente, pueden favorecer solo a respuestas aisladas y contribuir, con el recíproco aislamiento de las correspondientes comunidades científicas, a la institucionalización del aislamiento también recíproco de las diferentes agencias del Estado y de la sociedad civil, que en realidad actúan sobre fragmentos de los diversos problemas sociales, cada una en un momento distinto de la secuencia temporal típica de ellos.

En relación con la denominada dimensión comportamental de la cuestión criminal, epistemológica y "políticamente" legítimo, puede ser solamente un nuevo discurso que sea transversal a la división académica del trabajo científico; un discurso cuyo portador sea un *sujeto colectivo* que resulte de la participación de actores provenientes de comunidades científicas distintas. Solo un discurso tal y un sujeto tal, pueden producir un saber social orientado al modelo democrático de la interacción entre ciencia y sociedad y, por lo tanto, a las necesidades reales de los ciudadanos.

Realizando el principio de la "interdisciplinariedad extrema", este nuevo saber podrá, al mismo tiempo, administrar la contribución de las diversas disciplinas y contribuir, tanto al interior como al exterior del medio científico, a la representación política de aquellas necesidades. Superando la "cuestión criminológica", por medio de la negación de la criminología como ciencia natural de comportamientos y de individuos infractores, este nuevo saber, cuya potencialidad ya se puede hoy advertir (piénsese solamente en los aspectos más avanzados de la "nueva prevención" y las políticas integradas que hoy se están experimentando en proyectos comunales y regionales de seguridad urbana) puede ofrecer una nueva respuesta

a la "cuestión criminal"; una respuesta que produce no solamente una política criminal alternativa, dentro del universo de las ciencias penales y del sistema de justicia criminal, sino también y sobre todo, que puede movilizar una política multiagencial alterna a la política criminal misma.

De esta forma, es posible restituir a la respuesta punitiva el espacio residual y el papel fragmentario que le pertenece, de acuerdo con los principios constitucionales del Estado Social de Derecho, sin descuidar la tutela de ninguna de las necesidades reales de los ciudadanos.

Un Derecho Penal Mínimo, que es el único papel legítimamente de acuerdo con los principios mencionados, no constituye ciertamente una coartada con respecto al necesario empeño del Estado y de la sociedad respecto de situaciones de violencia y de violación de derechos, a conflictos y a problemas sociales que necesitan respuestas justas y adecuadas. Restituida a los límites constitucionales funcionales que resultan de modelos integrados y multiagenciales de protección de los derechos, la respuesta punitiva no es nada más que un elemento, posible y sólo excepcionalmente, al interior de tales modelos.

En este marco conceptual será posible contribuir con la construcción de una nueva "cultura del garantismo", entendiéndose éste no sólo como una limitación formal que concierne únicamente al área penal, sino sobre todo, como un proyecto sustancial extendido a toda la política de protección de los derechos, propia de la sociedad democrática.

Derechos fundamentales y desarrollo humano

Nos encontramos frente a un tema en el que se entrecruzan cuatro conceptos: *necesidades humanas, capacidades humanas, derechos humanos y desarrollo humano*.

De esa enumeración se desprende que el ser humano es el elemento común en los cuatro conceptos. Para los fines de este discurso, debemos poner de manifiesto características que se encuentran implícitas en la noción de ser humano; subjetividad e historicidad. Si el del humano es portados de necesidades, capacidades y derechos, y si es él un ser histórico, entonces también son históricas esas necesidades, capacidades y derechos. Además las relaciones funcionales entre estos conceptos están condicionadas por su pertenencia un sujeto histórico. Esta pertenencia condiciona, en particular, la dependencia mutua de sus respectivos contenidos. El desarrollo es la suma de estas relaciones; el

grado de desarrollo humano está a su vez condicionado por estas dependencias recíprocas. Así, el contenido de las necesidades guarda una proporción funcional con las capacidades de los individuos y de los grupos, las que a su vez crecen en la medida en que sus necesidades pueden ser satisfechas; la posibilidad de satisfacción de estas necesidades crece en la medida en que lo hace la capacidad de producción de bienes materiales e inmateriales de la sociedad; y esta producción depende de la medida en que los individuos y grupos puedan contribuir a ella a través del ejercicio de sus capacidades. El contenido de los derechos humanos *potenciales* corresponde, antes de su reconocimiento y efectivización en convenios internacionales y normas constitucionales, a las necesidades que puedan ser consideradas realizables según las capacidades de producción alcanzadas por la sociedad.

Si tomamos en cuenta las capacidades individuales, podemos hacer una diferenciación, para cada sujeto individual, entre capacidades potenciales y actuales. Una vez que las necesidades básicas están cubiertas, las necesidades de la existencia, al desenvolvimiento de los atributos del sujeto, y a la actualización de sus capacidades potenciales. Las capacidades actualizadas condicionan a su vez al grado de realización y exteriorización de la personalidad así como la contribución del individuo a la producción de riqueza material y a los ideales de la sociedad a la que pertenece. En este sentido, el grado de la satisfacción de las necesidades reales y la distribución social del trabajo, son las dos variables fundamentales del desarrollo humano.

El grado de desarrollo de las capacidades para la producción material e ideal que una sociedad ha alcanzado, determina por su parte el contenido de las necesidades reales, su nivel cualitativo. Llamo "reales" a aquellas necesidades que pueden ser satisfechas bajo dos condiciones: en primer lugar, bajo la condición de la actualización de las capacidades potenciales de producción de la sociedad y, en segundo lugar, bajo la condición de la existencia de una estructura humana justa de relaciones de producción sociales, nacionales e internacionales. Aquí podemos recurrir a una teoría de Johann Galtung, que confronta las condiciones de vida potenciales y actuales.⁵ Las primeras representan el grado de desarrollo humano que sería realizable en una sociedad dependiendo del grado de desarrollo de sus capacidades de producción material e ideal; las segundas, muestran el estado efectivamente alcanzado de desarrollo humano. La discrepancia entre aquellas y éstas indica, según la tesis de Galtung, la violencia estructural, y la injusticia en las relaciones sociales nacionales e internacionales.

⁵ J. Galtung, *Gewalt Strukturelle, Beiträge zur Friedensforschung*, Reimbek bei Hamburg 1977.

Si hacemos uso de esta construcción teórica, o de otra similar, podemos considerar como normal un Estado en el que las condiciones de vida potenciales se realizan y reconocen en él la efectivización de una "manera humana" de la satisfacción de necesidades reales, en contraposición a la "manera inhumana": aquella en que la satisfacción de las necesidades de unos tiene lugar a costa de la satisfacción de las necesidades de otros. Así, escriben Marx y Engels en su obra de juventud *Die deutsche Ideologie (La Ideología Alemana)*,⁶ en la que exponen que la historia de la humanidad está marcada por el constante intento de imponer una manera inhumana de satisfacer las necesidades a cambio de la forma que para ellos sería la normal.

Las relaciones temáticas entre violencia estructural y justicia, entre el carácter humano e inhumano de las relaciones sociales de producción y de la distribución de la riqueza, de la situación del ser humano como objetivo o como medio, todas ellas no deberían dejar de ser observadas si investigamos la relación entre necesidades y capacidades dentro de un contexto histórico-social del desarrollo humano de un Estado, sino que, por el contrario, a menudo aparece conjuntamente con la destrucción sistemática de riqueza (a través de guerras, conflictos internos, catástrofes naturales ocasionadas por alteraciones en el equilibrio ecológico), con la no utilización impuesta de grandes recursos de producción (latifundios), con la ulterior disminución de las condiciones de vida reales de la gran mayoría de la población, con las marginalizaciones de amplios grupos de la sociedad nacional y mundial, así como la destrucción cotidiana de la vida y de las posibilidades de desenvolvimiento físico e intelectual de millones de niños en el mundo.

Ciertamente es la proyección normativa de necesidades y capacidades en derechos y valores, un procedimiento cuyos resultados no pueden alcanzar una validez absoluta, sino sólo un mayor o menor grado de explicación o de justificación. Se trata aquí de un discurso ético orientado a definir determinados derechos (como *derechos morales*) y valores, independientemente de que su reconocimiento positivo en el orden jurídico se verifique o no, e independientemente de que el movimiento social para su reconocimiento exista o no. No obstante, podemos aportar criterios procedimentales y argumentos materiales que pueden servir para alcanzar un grado satisfactorio de fundamentación e intersubjetividad.

Si nos limitamos aquí a lo segundo, podemos retomar algunos argumentos que fueron introducidos más arriba. Ante todo, las necesidades básicas y reales se refieren funcionalmente, en contra posición a los meros deseos, a un principio de valor que, *prima facie*, pero

también debido a una consistente tradición filosófica desde la modernidad, puede ser asumido como axioma: la existencia y dignidad del ser humano.

La satisfacción de estas necesidades es de hecho una condición objetiva del mantenimiento de la existencia, de la realización de la calidad de vida potencial en una sociedad, así como del desarrollo de las capacidades potenciales de los individuos, de los grupos y de la sociedad. La satisfacción de las necesidades básicas y reales, así como el desarrollo de las capacidades de todos los individuos y grupos es, a su vez, la condición objetiva para la realización y manifestación tanto de la persona, como de su participación en la riqueza material e ideal dentro del conjunto de la sociedad. De aquí se puede deducir una fuerte indicación argumentativa para la opción teórica a favor de las necesidades como principio de la justicia, y para la proyección normativa de necesidades y capacidades potenciales en derechos (morales). Ello en razón a que tal funcionamiento del principio de justicia y tal proyección, permite la más amplia compatibilidad entre el mayor desarrollo de la subjetividad del ser individual, con el de todos los demás. Esta fundamentación y esta proyección alcanzan el punto nodal de una serie de esfuerzos que se habían realizado hasta ahora, para precisar el concepto de la justicia y el conocimiento de los derechos morales.

Por lo que respecta al primero de los aspectos, es decir, a los criterios procedimentales, es indispensable que se desarrolle un efectivo reconocimiento de las necesidades y capacidades aludidas el cual implica el objetivo de un proceso de creación de derecho, que puede ser comprendido, tanto desde un punto de vista histórico, como desde la articulación legal de las demandas de satisfacción de las necesidades básicas y reales. Pero este proceso de articulación no termina con el reconocimiento de la validez empírica de estas normas, y de su instrumentación sin ningún tipo de discriminación por sexo clase, edad o grupo étnico; una lucha por la efectiva protección y por el aseguramiento de los derechos. Estos dos momentos en el proceso de la articulación legal de las necesidades no son separables entre sí, sino que más bien se condicionan mutuamente. La formulación normativa es un trabajo que permanece siempre abierto; la protección de los derechos ya reconocidos es el motor para el reconocimiento de nuevos derechos.

El movimiento para el reconocimiento y por el establecimiento de los derechos en ningún caso concierne a la definición normativa de su objeto, sino que también concierne a el permanente control y mejoramiento de las estructuras procedimentales e institucionales que aseguran su ejercicio: son realmente estas últimas las que definen el contenido concreto de los derechos, las que condicionan legal y regularmente su peso y efecto, las que hacen posible evaluar hasta qué punto los "tomamos en serio", para citar un trabajo muy

⁶ MEW, vol. 3, p. 417 ss.

importante en esta dirección. El círculo de relaciones funcionales de necesidades, capacidades y derechos, como punto de partida de nuestra exposición, representa la dinámica misma del desarrollo humano.

El concepto de desarrollo humano ha encontrado una conocida y respetada operacionalización a través de los indicadores de desarrollo humano (HDI), que son elaborados y publicados anualmente por el grupo de trabajo permanente del United Nations Development Program (UNDP) en su "Reporte sobre el desarrollo humano". Estos datos son tabulados por una evaluación comparativa de la situación para los países individuales.⁷

El entrecruzamiento conceptual y la relación funcional entre derechos humanos y desarrollo humano; entre derechos, necesidades y capacidades de individuos y grupos, fue expuesto más arriba. De la misma manera como la satisfacción de las necesidades y el desarrollo de las capacidades potenciales encuentran su expresión en los derechos humanos y fundamentales, así también los indicadores del desarrollo humano pueden ser traducidos en indicadores de la protección de los derechos humanos y fundamentales, o en indicadores del cumplimiento de procedimientos u obligaciones internacionales del Estado. En otras palabras, la situación de hecho del desarrollo en un país (o en una sociedad mundial) puede ser interpretada también como situación de derecho.

Esto implica, como ya hemos visto, toda una definición de la noción de necesidades (básicas y reales), como una concepción socio-histórica de los derechos humanos y fundamentales y de sus relaciones mutuas. Esto no implica de ninguna manera, sin embargo, la afirmación de una correspondencia automática o mecánica de necesidades (o de capacidades) y derechos (obligaciones).

Algunos autores como Johan Galtung, han puesto de manifiesto, con razón, las esferas de las necesidades y de los derechos se yuxtaponen sólo parcialmente.⁸ Esto es tanto más correcto, si tomamos en consideración los derechos de los individuos y de los grupos y las obligaciones del estado, así como las de la comunidad jurídica internacional y su actual institucionalización y codificación en el derecho estatal y el internacional.

Hay que tomar también en consideración que, a pesar del alto grado de universalidad planteada que ha alcanzado la institucionalización de los derechos humanos —de hecho a través de su codificación, a través de convenciones internacionales y de las Constitucio-

nes de los Estados (es este sentido puede consultarse a J. B. Herquenhof)—, la concreción de sus contenidos puede experimentar variaciones de relevante magnitud, debido a los diferentes rasgos culturales.

En los reportes anuales del UNDP, el desarrollo humano es evaluado mediante dos tipos de indicadores: el primero concierne al grado de la satisfacción promedio de las necesidades básicas y reales (como por ejemplo expectativa de vida y formación escolar) en los diferentes Estados; el segundo concierne a la asignación de los recursos que sirven para reducir la desigualdad social y marginalidad. Sería posible y útil —ésta es mi tesis— traducir tales indicadores socioeconómicos en indicadores jurídicos.

Lo que se ha discutido hasta aquí podría subdividirse en tres niveles: el primero, concierne al establecimiento de los derechos y obligaciones básicos potenciales, y en el grado de reconocimiento (o, al contrario, de no reconocimiento) de las necesidades-capacidades como derechos dentro del orden jurídico estatal, tanto basado en la autonomía normativa del Estado, como también en la relevancia que tienen las normas internacionales o supranacionales de derecho para el orden jurídico estatal (como los derechos y obligaciones fundamentales del trabajo comunitario, desarrollado en parte a través de la jurisprudencia comunitaria por los Estados individuales de la Unión Europea). El segundo nivel concierne a la definición de los derechos (y obligaciones) reales, en la determinación de sus contenidos específicos a través de la interpretación jurídica. Esta definición debe tomar en consideración los diferentes grados de la validez ideal, así como de la capacidad de protección potencial de los derechos a través de las normas jurídicas en vigor, y de las diversas naturalezas e intensidades de las posiciones subjetivas de los poseedores de los derechos (ciudadanos y grupos) y de las obligaciones de acción y de omisión del Estado, que fundamentan las normas en relación con los hechos en cada caso individual. El tercer nivel, finalmente, concierne al grado de la implementación de los derechos humanos básicos y el efecto de protección real de las normas correspondientes. Aquí se trata de medir el grado de ejercicio efectivo de los derechos por los ciudadanos individuales o grupos, así como la protección jurídica efectiva que se lleva a cabo a través de la administración de justicia y la política pública.

La operacionalización de las estrategias de protección de los derechos en un nivel local, exige un profundo análisis de la Constitución y de la legislación de un país para la determinación de los contenidos específicos de las posiciones jurídicas (derechos y obligaciones) que las normas en vigor permiten entre los portadores de derechos y el Estado. Una importante dirección en la teoría de los derechos fundamentales, que está presentada, entre otros, por los trabajos de

⁷ Bericht über die menschliche Entwicklung 1996, publicado por la Deutsche für die Vereinten Nationen e V. für das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, Bonn 1996.

⁸ J. Galtung, Menschenrechte-Andres Gassen, Frankfurt am Main 1994, p. 91 ss.

R. Breuer,⁹ Muller-Pierrot-Fohmann,¹⁰ R. Alexy¹¹ N. McCormick,¹² R. Dworkin,¹³ P. Habberle¹⁴ y J.J. Gomes Canotilho,¹⁵ parten de la diferenciación fundamental entre derechos de protección y *derechos de prestación*. Los primeros corresponden a obligaciones negativas del Estado (obligaciones de omisión): piénsese en los derechos de libertad, el derecho a la vida, derechos que, así entendidos, obligan al Estado a respetar como algo indispensable la esfera de libertad y la existencia física de los individuos. El Estado debe abstenerse de comportamientos que puedan poner en peligro estos derechos. Los segundos (derechos de prestación) corresponden a obligaciones positivas del Estado (obligaciones de hacer). A esta segunda categoría corresponden los derechos sociales, económicos y culturales fundamentales.

Contrariamente a lo que podría parecer, la diferenciación entre derechos de protección y omisión no permite separar los derechos de acuerdo con su objeto; sólo es posible una separación por categorías que corresponda a las posiciones jurídicas subjetivas, que las normas (a través de las cuales estas posiciones son reconocidas) originan entre los portadores de derechos y el Estado. Así por ejemplo, el derecho a la vida origina diferentes posiciones subjetivas: ante todo, un derecho *definitivo* de protección, que en general corresponde a una obligación de omisión del Estado y que es litigable; sin embargo, el mismo derecho a la vida origina también diferentes derechos de prestación, que no siempre tienen la intensidad de derechos definitivos (en el sentido de Alexy) y condiciona obligaciones diversas para el Estado, originando en primer lugar, lo que podemos expresar con un juego de palabras: un derecho de prestación a protección; esto corresponde a obligaciones positivas del Estado a efectuar actos normativos (leyes y ordenanzas) y materiales, que sirvan para defender la vida de los ciudadanos de ataques de terceros o para protegerlos de acontecimientos naturales; en segundo lugar, un derecho de los ciudadanos a prestaciones públicas que aseguren condiciones de vida mínimas.

En contraposición a los derechos de prestación de protección, que son derechos *fuertes* (en el sentido de su contenido se encuentra estrictamente definido y que a

ellos corresponden, por regla general, obligaciones incondicionales del Estado que no están supeditadas a la libertad de discreción del órgano funcional en lo que concierne a la elección de los medios para su puesta en marcha y que además son litigables), los derechos de prestación son vistos como derechos débiles, pues las posiciones subjetivas correspondientes están subordinadas a la *reserva de lo económicamente posible* y su contenido puede ser inexacto o impreciso. Además, estos derechos, pueden necesitar de la intermediación de un legislador o de un órgano de concreción, en lugar de tener asignado un derechos de acción judicial para su protección. Otros factores de debilidad pueden resultar de una correlación asimétrica entre los derechos de los ciudadanos y las obligaciones del Estado. Así, el derecho al trabajo, según su definición normativa a través de la Constitución y la legislación, puede significar la imposición de prestación del Estado en relación con su política económica, a la que sin embargo no corresponde ningún derecho subjetivo "definitivo" del ciudadano que le asegura la obtención de un lugar de trabajo acorde a sus capacidades y calificaciones.¹⁶

Estos indicios pueden ser suficientes para esbozar, ante todo, el alcance y la orientación de las tareas de naturaleza diagnóstica y operativa que los programas de políticas públicas, locales y nacionales, deben llevar a cabo en caso de que los indicadores de desarrollo humano sean traducidos en indicadores de protección de los derechos humanos y fundamentales. A estas tareas conciernen, en primer lugar, un cuidadoso análisis de los diversos procedimientos de protección que están previstos en los diferentes órdenes jurídicos para los derechos fundamentales, así como su activación en diferentes ámbitos de naturaleza jurídica, administrativa o política. En segundo lugar, conciernen a estas tareas las múltiples condiciones a las cuales pueden estar supeditados los derechos fundamentales de protección, especialmente los derechos fundamentales sociales, económicos y culturales. Condiciones como la intermediación legislativa o la reserva de lo económicamente posible, hacen necesaria una coordinación de las acciones en los niveles local y central. Sin embargo, ¿donde yace el centro? Para precisar esto es necesario extender la mirada de la dimensión local a la dimensión de la economía nacional. E incluso con la creciente globalización transnacional de la economía se hace preciso, en última instancia, el pasaje del horizonte de las acciones en una dimensión nacional, al de las acciones de una dimensión supranacional e internacional; en definitiva, en una dimensión planetaria. De todas maneras se puede *pensar* en una dimensión global, más se hace necesario *actuar* concretamente en una política de desarrollo humano y de protección de

⁹ R. Breuer, *Grundrechte als Anspruchsnormen*, en O. Bachof, L. Heigl, K. Radtke (eds.), *Verwaltungsrecht zwischen Freiheit, Teilhabe und Bindung*, Festgabe zum 25-jährigen Bestehen des Landesverwaltungsgerichts, München 1978.

¹⁰ F. Müller, B. Pieroth, L. Fohmann, *Leistungsrechte im Normbereich einer, Berlin, Freiheitsgarantie*, 1982.

¹¹ R. Alexy, *Theorie der Grundrechte*, Baden-Baden, 1985.

¹² N. McCormick, *Legal Rights and Social Democracy*, Oxford, 1982.

¹³ R. Dworkin, *Taking Rights Seriously*, London, Gerald Duckworth & Co., 1977.

¹⁴ P. Habberle, *Grundrechte im Leistungsstaat*, VStDRL 30, 1972, p. 43 ss.

¹⁵ J.J. Gomes Canotilho, "Tomemos a sério os direitos económicos, sociais e culturais", en *Estudos em Homenagem ao Prof. António de Almeida Ferrer Correia*, Coimbra 1991, vol. 3, p. 461-501.

¹⁶ En este contexto puede consultarse un paradigmático fallo del tribunal de Saarland, *now*, 1996, p. 383.

los derechos. De la misma forma, podrían indicarse jurídicamente todos los déficits de desarrollo humano, pero los correspondientes programas de acción, no pueden ser bosquejados como programas meramente jurídicos. Para el dilema de globalización y localización, así como para la cuestión acerca de la juridificación y de la socialización de los programas de acción en una política integrada de protección y de garantía de los derechos, deberían valer otras reflexiones; aquellas que por los límites propios de este trabajo, no podrían ser expuestas en el momento.

Derecho moderno y violencia: por una concepción mundana de la alianza y la reformulación del pacto social

Es oportuno mencionar la existencia de una línea histórica cultural, cuya reconstrucción fue acometida a través de un buen número de contribuciones (desde Nietzsche, pasando por Walter Benjamin y Sartre hasta Girard, Derrida y Eligio Resta). Estos autores se han referido a una contradicción, a un problema congénito de la Modernidad, que deriva de la relación entre la violencia y el derecho. Esta consiste fundamentalmente en la relación del ocultamiento y simultáneamente del mimetismo que el derecho guarda en relación con la violencia. En la filosofía de la modernidad, el derecho y el Estado estaban para el control y la abolición de la violencia; pero la violencia es immanente al Estado y al derecho y, en definitiva, ésta se reproduce.

Es precisamente este ocultamiento de la violencia lo que produce, como afirma Girard, el error, la ambivalencia fundamental de la modernidad. Eligio Resta, ha desarrollado esta tesis en sus trabajos recientes, en los que utilizó la metáfora platónica del "pharmakon".¹⁷ En griego antiguo, "pharmakon" significa tanto *medicamento* como *veneno*. El Estado moderno y su derecho se ha legitimizado como un medicamento contra la violencia; este medicamento ha traído aparejado, una perturbación del veneno, y ha llevado a preservar la violencia como verdadero medio de reproducción de la sociedad, sin que esta violencia sea neutralizada y sin lograr monopolizarla a través del uso legal de la fuerza. El medicamento ha llevado a reproducir la violencia como substancia en las relaciones jurídicas.

La teoría y el proyecto que subyacían como fundamentos de la creación del Estado y del Derecho Moderno (el derecho positivo) se basaron en un principio de legitimación universal. Se trataba aquí de un principio firmemente enraizado en los conceptos de la verdad y el sujeto humano, que son propios de la filosofía de la

Modernidad. Este principio de legitimación son las necesidades humanas, el esfuerzo para el mantenimiento, expansión y reproducción de la existencia. El instrumento que se utilizó para fundar el Estado y el derecho moderno fue el modelo del Contrato Social, que puede ser entendido como un experimento de la razón. La realización de aquel esfuerzo sería impensable en la situación imaginaria de un Estado natural, sin Estado y sin derecho positivo.

Debemos reconocer sin embargo, que el Contrato Social tanto como modelo como en su realización histórica, fue algo completamente diferente a un contrato universal que abarca a todos los sujetos humanos, que son tratados como iguales en su ciudadanía potencial. Se trataba ante todo de un "*pactum ad excludendum*", de un contrato entre una minoría de iguales, que excluía de la ciudadanía real a todos los que eran "otros". Se trataba de un contrato entre propietarios blancos, adultos y de sexo masculino, que tenía por objetivo el de dominar y excluir a los extranjeros, mujeres, niños y desposeídos.

Historiadores del derecho como Pietro Costa,¹⁸ han destacado este carácter selectivo del Contrato Social y de la ciudadanía que de él emana. Es curioso que incluso hoy, en la exposición que se hace del Contrato Social en las escuelas y universidades se subestime este carácter selectivo y marginalizador del proyecto político de la Modernidad. Esta subestimación es especialmente notable en Latinoamérica, donde durante siglos la ciudadanía ha sido un privilegio de los señores coloniales y la personalidad jurídica de los pobladores primitivos les fue negada como si de niños se tratase.

Lo que es relevante en este contexto, es la desigualdad, y con ella la violencia que es immanente al Estado y los derechos modernos, son algo constitutivo de las bases de este Estado de Derecho y de ninguna manera un producto caprichoso.¹⁹ Tal vez fue precisamente esta contradicción entre universalidad potencial y selectividad de la ciudadanía, esta permanente ambivalencia del derecho como "pharmakon", lo que acabó por secar la raíz de la filosofía de la modernidad. Esta imposibilidad de satisfacer la promesa de la modernidad, debido a la violencia immanente del derecho moderno, ha destruido la confianza de la iluminación en la verdad, en la subjetividad humana y en el progreso, y ha desembocado en una crisis, cuya expresión más acabada es la filosofía postmoderna.

Ya que la crisis es tan profunda (pues su origen es immanente a la creación del Estado Moderno), debemos quizá, si queremos salir de ella, corregir el lenguaje

¹⁸ P. Costa, *Il progetto giuridico. Ricerche sulla giurisprudenza del liberalismo classico*, I: da Hobbes a Bentham, Milano, Giuffrè 1974.

¹⁹ Puede consultarse a Baratta y M. Silbertag, "Neue Legitimationsstrategien des Strafrechts und ihre Kritik als Realitätskritik, *Kriminologisches Journal* 1938", p. 32ss; más detalladamente, en N. Poulantzas, *L'État, le pouvoir le socialisme*, Paris: r.f.p., 1981, p. 83ss.

¹⁷ E. Resta, *La certezza e la speranza. Saggio su diritto e violenza*, Bari, Roma: Laterza 1992.

mismo y los conceptos con los cuales el Estado moderno y su derecho fueron constituidos.

1. En lugar de actores (participantes del contrato), hablaremos de víctimas.
2. En lugar de seres humanos como centro de la naturaleza, hablaremos del policentrismo de la naturaleza y de respeto de los seres humanos por la naturaleza.
3. En lugar de "otros" en el sentido de "extranjeros", hablaremos de nosotros como "extranjeros" a nosotros mismos.
4. En lugar de contrato, hablaremos de alianza.

La alianza. Yo creo que es importante reconstruir este concepto fundamental de la tradición judeo-cristiana en una dimensión mundana en nuestra búsqueda de una salida de la crisis de la Modernidad y de una nueva fundación del Estado y del derecho. No se trata aquí de repetir literalmente el modelo de la alianza con Dios que mantiene unidas a las personas de un pueblo, que pueden pecar, pero también eventualmente ser redimidos. Se trata más bien de apoyar el proyecto de refundación mediante una alianza entre todas las víctimas –todos los excluidos del Contrato Social– y, a través de una alianza de los seres humanos con la naturaleza.

El aparato estatal que de estas nuevas bases surge, mantiene los logros y las posibilidades de emancipación del Estado y del derecho, pero avanza mucho más sobre el "Estado de los derechos".²⁰ En el desarrollo de la lucha por el Estado de Derecho, los derechos de las víctimas y de los excluidos, de los grupos étnicos no blancos, de las mujeres, de los niños y de los desposeídos, pasaron por un progresivo reconocimiento normal, pero se quedaron siempre en un segundo plano. Consecuentemente el Estado de Derecho ha reconocido meramente la existencia de ciudadanías que se diferencian de aquella ciudadanía, que en un sentido abstracto y formal es igual para todos: se diferencian de la "ciudadanía del Estado". El Estado de Derecho ha conservado una autonomía restringida para las "patrias" de las diferentes *ciudadanías*, en las que los individuos participan en su existencia concreta, como pertenecientes a un grupo étnico, a una clase social, a una comunidad local, etcétera. Sin embargo, estas "patrias", cuyos derechos de existir son conservados, no son constitutivas para el Estado.

El proyecto de la alianza exige todavía dar un paso más adelante; exige fundar un Estado que se enriquezca a través de todas las diferentes ciudadanías –ciudadanías en las cuales los individuos puedan participar simultáneamente; que se enriquezca a través de las experiencias; objetivos, formas de ver el mundo, a través de los cuales las diferentes "patrias" se expresan.

El objetivo de esta alianza debe ser el reconocimiento institucional del hecho de que actualmente estamos viviendo en una "sociedad mestiza", para la que el proyecto de una "homogeneización-asimilación", no es ni posible ni deseable.

En este modelo ya no estamos ante un Estado de hombres blancos, adultos y propietarios, el cual –cuando todo funciona bien– deja vivir a los otros" dentro de las fronteras de sus propias patrias, sino ante un *Estado mestizo*, un Estado de ciudadanía plural, en el que no hay ningún extranjero, ninguna víctima, ningún excluido.

Este Estado de la multiplicidad se construye también a través de eventos intelectuales, que van más allá del horizonte de los derechos de las diferentes ciudadanías, y que permiten una revalorización de las experiencias de cada ciudadana individual, para reinterpretar y administrar los conflictos. Acaso podría surgir una civilización de este proyecto, que fuese más avanzada que la "civilización del derecho" –una civilización, en la que el potencial immanente de la violencia no se encuentre ocultado, sino descubierto, para posibilitar, a través de esa explicación, la realización de formas de control no violentas de la violencia. Esta alianza de las víctimas y de los excluidos, de los seres humanos con la naturaleza, es un gran gesto pacífico a través del cual la subjetividad humana trata de alejarse de la catástrofe que ha surgido de la asociación secular del derecho y la violencia.

Eficientismo penal y eficiencia del pacto social

El Pacto Social de la modernidad, el Derecho Moderno y las Constituciones que de él se derivan, representan el intento de superar la guerra, regular y civilizar los conflictos políticos y sociales, canalizándolos en formas institucionales.

La condición de validez y eficacia del Pacto Social es la eliminación de la violencia a través del monopolio del uso legítimo de la fuerza por parte de un Estado imparcial. Hemos considerado la teoría según la cual el derecho de la Modernidad, en vez de superar la violencia, ha tenido, más que todo, el efecto de ocultarla, excluyendo del pacto a todos los sujetos débiles y tomando jurídicamente invisibles la desigualdad y la violencia estructural en la sociedad, en efecto de reproducirla, por no haber logrado mantener los límites entre el uso legítimo de la fuerza y de la violencia institucional, en la forma de las penas²¹ o en otras formas, ni

²¹ No es superfluo afianzar la diferencia sustancial entre el uso legítimo de la fuerza, como *extremis ratio* para impedir una agresión inminente o actual, y la pena, que interviene cuando la agresión ya ocurrió y por lo tanto no se puede contar más con la prevención. Para fundar la justicia de la pena, deberíamos aceptar que ella se configura en su propio objetivo (retribución). También para indicaciones sobre la discusión y la literatura,

²⁰ J. Gutung, *Neuheitsrechte*, op. cit., p. 91ss.

tampoco excluir la violencia física fuera del ámbito institucional.

El caso de la pena pública es emblemático: domesticada por la ideología iluminista en su crudeza espectacular premoderna, reconfigurada como amarga pero útil medicina contra la violencia, ella continúa revelándose como el veneno que se alimenta, tanto en el Estado como en la sociedad. La interrelación entre la conflictualidad social y política y el nivel de los procesos institucionales e informales de criminalización, entre desigualdad y represión, entre violencia estructural y violencia penal, es una constante en la historia de la sociedad y de los sistemas punitivos.

Cuando los conflictos adquieren la forma de la guerra interna, asistimos regularmente al recíproco condicionamiento y a la ósmosis entre la forma bélica de pensar y de actuar y la punitiva. El recíproco condicionamiento y la ósmosis, se revelan tanto como los procesos informales de criminalización y en los institucionales en el sistema penal paralelo que acompañan *naturalmente* los conflictos bélicos, por así decirlo, dado que la estigmatización y la distancia social del adversario, la *prohibición de coalición* y otros fenómenos como éstos, son consecuencias de la lógica amigo-enemigo que condiciona la comunicación en el ambiente de la guerra. Las operaciones policiales, las represalias y en el fondo toda la respuesta militar al ataque del adversario, son expresiones de un momento punitivo, que es una parte relevante de la *praxis* bélica.

El fenómeno es aún más inquietante, y no menos recurrente, cuando se refiere a la relación entre la guerra interna, la violencia política y el terrorismo por una parte, y el nivel de violencia adquirido por el aparato represivo (fuerza de orden) y del sistema de la justicia criminal del Estado por la otra. El condicionamiento recíproco y la ósmosis se expresan en este caso, en el hecho de que las fuerzas del orden y el sistema de la justicia criminal asumen formas bélicas, mientras el momento punitivo se dilata en la actitud y en la praxis de las formaciones militares y para-militares, de los grupos armados, de las organizaciones terroristas y de las grandes organizaciones criminales.

En las situaciones más graves, la distinción entre guerra y penalidad tiende a desaparecer se militarizan las fuerzas del orden y la justicia criminal; el ejército, los grupos armados y el crimen organizado, asumen funciones de policía en los territorios controlados por

ellos: el Derecho Penal abandona su función moderna de garantía del ciudadano y se torna Derecho Penal del enemigo, las cárceles se tornan campos de concentración; los campos de concentración de tornan cárceles, y algunas veces se transforman incluso en campos de guerra o de exterminio. Los sistemas penales paralelos toman el lugar de los legales, los tribunales sumarios y las ejecuciones extrajudiciales sustituyen los órganos judiciales y penitenciarios previstos por la ley, en los campos adversarios crecen con la misma intensidad los delitos y la impunidad, los crímenes se tornan penas, las penas crímenes.

En la medida en que los conflictos estén limitados, circunscritos temáticamente, localizados territorialmente e incluso eliminados, disminuye y tiende a desaparecer el condicionamiento recíproco entre guerra y pena, entre violencia armada y violencia punitiva y el sistema penal legal prevalece sobre el sistema paralelo. El presupuesto necesario para la normalización del sistema penal legal es que el Estado adquiera el control sobre los sistemas penales paralelos, que impida la guerra y la forma bélica de los conflictos en la sociedad. Este es un presupuesto necesario para la normalización del Derecho Penal, pero no una condición suficiente. De hecho, la normalidad del sistema de la justicia criminal es una consecuencia de la validez ideal y empírica del Pacto Social, de la Constitución en su integridad.²²

Sin embargo, como muy claramente ha mostrado Iván Orozco en un trabajo todavía no publicado, la paz es solamente una condición necesaria, pero no suficiente para la existencia del Pacto Social. Las otras condiciones necesarias residen en la eficacia de las normas que regulan la organización y la división de los Poderes del Estado y los derechos fundamentales de los ciudadanos. Con mucha lucidez, Carl Schmitt, había esclarecido que esta división y estos derechos determinan la calidad de la Constitución de los Estados Modernos de derecho. La utopía concreta de la alianza y la refundación del Pacto Social con la inclusión de los excluidos, delineada precedentemente, indican la dirección de un proceso político general y planetario, que conduce más allá de los límites del Pacto Social moderno, hacia un modelo de desarrollo humano, en el que la interrelación de necesidades, capacidades y derechos humanos, encuentra un nivel más alto.

El camino pasa, entretanto, por una interpretación y una realización dinámica de las Constituciones de los Estados Sociales de Derecho, por una política de desarrollo social y de protección integral de los derechos (derechos civiles, sociales, económicos, culturales y de participación política), como dichas Constituciones

véase A. Baratta, "viejas y nuevas estrategias en la legitimación del derecho penal", en *Poder y Control*, núm. 01986, Barcelona, 1986, pp. 77-92 y "Funzioni Strumentali e Funzioni Simboliche del Diritto Penale. Lineamenti di una teoría del bene giuridico", en *Studi in Memoria di Giovanni Tarello*, vol. II., Milano, 1990., pp. 19-49. Los derechos humanos entre violencia penal y violencia estructural, en Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador (IEJES), Memoria de la Jornada Internacional de Juristas, El Salvador, 7-9 de diciembre de 1990, pp. 16-28.

²² "...Ética y Proceso de Paz", en Iván Orozco Abad con la colaboración de Alejandro David Aponte, *Combatientes, Rebelde y Terroristas. Guerra y Derecho en Colombia*, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Nacional y Editorial Temis, 1992, p. 219 ss.

imponen. Si no se sigue sobre este camino, si se establecen obstáculos o interrupciones, se impide el desarrollo humano; si crece el nivel de la desigualdad y de la violencia estructural en la sociedad, no se dan las condiciones suficientes para la existencia de un Derecho Penal normal, aunque se haya realizado en todo o en parte, la condición necesaria: la paz. Procuraré más adelante demostrar, cómo este derecho penal normal no es otro que el Derecho Penal de los Estados Sociales de Derecho, es decir, el Derecho Penal Mínimo, entendido como la parte residual de la política penal que queda dentro del sistema de una política integral de protección de los derechos.

En países con alta conflictualidad social y política, las condiciones suficientes para la existencia y el funcionamiento de un Derecho Penal normal, faltan en todo o en parte. El nivel de la conflictualidad constituye, al mismo tiempo, un síntoma y una causa de un efecto de gravedad correspondiente a aquel nivel, en la vigencia ideal y empírica del Pacto Social, de un defecto en el reconocimiento y en la realización del sistema de los derechos fundamentales, tanto en la Constitución como en la sociedad; asimismo, muestran la permanencia y el aumento de la desigualdad y de la violencia estructural. A la gravedad de los conflictos y de la violencia estructural, corresponde al mismo tiempo el nivel de la criminalidad y de las violaciones de derechos, y el de la *perversión* del Derecho Penal.

Con el "eficientismo" o "funcionalismo" se han designado formas actualmente difusas en Europa y en América de perversiones de Derecho Penal en países en los cuales sus Constituciones contienen, desde hace mucho tiempos los principios del Estado Social de Derecho y del Derecho Penal Liberal.²³ El efficientismo penal es una nueva forma del *Derecho Penal de la emergencia*, que es la enfermedad crónica que siempre ha acompañado la vida del Derecho Penal moderno.

No obstante la especialidad de conflictos que existen en los distintos países europeos y americanos, el efficientismo penal corresponde a un denominador común de la conflictualidad que puede ser localizado en una

doble crisis. En primer lugar, una crisis del sistema económico-social, que emerge de los problemas derivados de la globalización y de la conducción neoliberal del mercado. Por primera vez en la historia del capitalismo, el desarrollo de la producción se hace acompañar de una disminución de los puestos de trabajo. El proceso de acumulación y distribución de la riqueza aumenta la estratificación entre ricos y pobres. En segundo lugar, una crisis de la política, de los partidos, de los sistemas representativos: la conflictualidad en aumento, a raíz de las distorsiones del desarrollo, no encuentra suficiente mediación en el sistema político. Se trata del aumento simultáneo de la conflictualidad social y de la conflictualidad política, en cambio de la capacidad del sistema político de regular y limitar los conflictos sociales.

La polarización social y la competencia entre los grupos poderosos, la debilidad del Estado frente a estos fenómenos, crean exigencias disciplinarias y de legitimación de los equilibrios del poder, de las cuales el sistema penal se apropia. El Derecho Penal no es más la *extrema*, sino la *prima ratio* para una nueva solución de los problemas sociales, que al mismo tiempo es represiva (con el aumento de la población carcelaria y el aumento de los niveles punitivos en muchos países) y simbólica (con el recurso de *leyes manifiestas*, con el cual la clase política intenta recuperar ante la opinión pública la legitimidad perdida acogiendo su mayor demanda de pena). Esta demanda es la señal de complejos fenómenos de comunicación social, en razón de los cuales, en la lectura de los conflictos, adquieren prevalencia los códigos penales (delito y castigo) y morales (bien y mal). El resultado es la tendencia del sistema público y político, a privilegiar la respuesta penal como la forma más inmediata y eficaz de resolver conflictos y problemas.

En este proceso, el efficientismo penal intenta tomar más eficaz y más rápida la respuesta penal, incluso renunciando al respeto de las garantías substanciales y procesales definidas en la tradición del Derecho Penal liberal, por las Constituciones y las convenciones internacionales. La disminución de los niveles de garantías jurídicas con respecto a la función punitiva, afecta en particular el equilibrio entre la verdad sustancial y la verdad procesal con un regreso a formas pre-modernas: el proceso crea la prueba, el proceso crea al criminal, el proceso es ya la pena.

Si lo observamos desde el punto de vista de la teoría sistémica, el efficientismo penal es un clásico ejemplo de círculo vicioso de la respuesta a la desilusión, debida a la ineficiencia de la respuesta penal ha determinados problemas. El efficientismo, desde la perspectiva de Luhmann, no responde *cognitivamente*, sino *normativamente*; es decir, se niega a aprender y, en vez de buscar otras respuestas más eficaces, trata de tornar más efectiva la respuesta penal, aumentando con ello su intensidad, aún a costa de la propia justicia.

²³ Para una crítica del "efficientismo penal", tanto en su carácter sustantivo como procesal, véase la siguiente literatura: Albrecht, P. A., "Erosionene des rechtsstaatlichen Strafrechts", in *Kritische Vierteljahrschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, 1993, núm. 2, pp. 163-182; Aponte, Alejandro David, "Como matar a la justicia en la terea de defenderla", en *Estudio para la defensa de la justicia*, en *Análisis político*, núm. 11, Septiembre-diciembre de 1990, pp. 77-90 y el Efficientismo Penal: hacia una fundamentación teórica para su comprensión en el caso colombiano (publicado en este mismo volumen); Alessandro Baratta y M. Silbernagl, "La legislazione dell' emergenza e la cultura giuridica garantista nel processo penale", en "Il nuovo rito penale", fascicolo monografico de la "difensa penale", Latina Bocalo, 1989, pp. 231-251; Frazer, H., "Beschleunigung der Hauptverhandlung durch Winfried, Das Schicksal der Bürgerrechte im "effizienten" Strafrecht, en *Strafverteidiger*, 1970, 7, pp. 328-331; Mociola, S., *La perenne Emergenza*, Edizione Scientifche Italiane, Napoli, 1995; Schamann, K.F., *Der Handel mit Gerechtigkeit*, Frankfurt (am Main), Suhrkamp, 1997.

Asimismo, no sería una enfermedad tan grave, si derivara solamente de un vicio de aprendizaje: algunos buenos argumentos podrían quizás remediarlo. Pero al contrario, se trata más de un problema de actitud. No solamente de un síntoma, sino de un elemento integrante de la crisis social y política y de los procesos de comunicación social que lo acompañan. Este vicio de actitud no se refiere tanto a la manera de percibir el Derecho Penal por parte de los políticos, juristas y del público, sino a la manera de percibir los conflictos. Esto se evidencia si examinamos rápidamente las típicas distorsiones que son producto de esta percepción. Ellas no son más que diversas articulaciones de aquellas que podríamos llamar una *criminalización de los conflictos*, es decir, su lectura a través del código crimen-pena.

Se trata, en primer lugar, de una *eticización y absolución* de los conflictos, en razón de lo cual, sobre su contenido real (por ejemplo, la posesión y el uso de ciertos recursos), se sobrepone una polarización ideológica entre el bien y el mal. Se produce una extensión de la cuestión moral en otras esferas, que tiene como efecto favorecer mecanismos psicosociales de proyección de la sombra, como los que han sido destacados, en el estudio de la sociedad punitiva, por las teorías psicoanalíticas. El proceso de etiquetamiento favorece la formación de mayorías silenciosas, el surgimiento de cruzadas morales y de campañas fundamentalistas de la ley y el orden. Como ya se ha observado, estas campañas permiten alterar gravemente la formación de consenso político y los mecanismos de legitimación del poder.

En segundo lugar, se trata de la *descontextualización y despolitización* de los conflictos. La lectura en clave puramente criminal se convierte en una coartada para la comprensión de fenómenos extremadamente complejos como la mafia y las grandes organizaciones delictuosas, el terrorismo, la desviación del aparato militar y otros *cuerpos separados* del Estado, la corrupción administrativa o la destrucción del ambiente natural. La experiencia de la lucha contra la mafia en Italia ha demostrado por ejemplo, que ciertos progresos decisivos como los registrados en los últimos tiempos, se deben sobre todo al hecho de que finalmente se ha dado una dimensión política a esta lucha, denunciando y al mismo tiempo rompiendo una relación histórica entre la mafia y el Estado, y no sólo a una más decisiva acción de la justicia criminal; acción ésta que no hubiera sido posible si hubiera perturbado esta conexión. Winfred Hassemer, en Alemania, ilustró el teorema (sólo aparentemente paradójico), según el cual, a una mayor criminalización de las infracciones ecológicas, no corresponde una mayor sino una menor defensa de la ecología.

La *tecnificación* de los conflictos, en tercer lugar, es una consecuencia de su despolitización. Problemas como aquellos que he indicado en el punto precedente, pueden recibir sólo una solución parcial y aparente, cuando son dejados a la exclusiva competencia de las

disciplinas de la criminología y de los órganos técnicos del sistema penal y, de esta manera, sustraídos a la competencia del sistema político, del parlamento y de la ciudadanía.

Asimismo, debemos destacar que el defecto de la tecnificación no se refiere solamente a la conversión de macrocriminalidad de los grandes problemas sociales, sino también a la conversión en microcriminalidad de problemas no menos inquietantes, aunque de dimensiones más limitadas, difusos en la experiencia cotidiana y que por eso se han vuelto casi habituales. También la inseguridad callejera y la violencia familiar son frentes importantísimos sobre los cuales la gestión puramente técnico-jurídica y penal, ha demostrado siempre sus límites. Como en otros casos, también aquí se manifiestan los graves inconvenientes del eficientismo, produciéndose una sobrecarga en la justicia penal que va en desventaja de otros recursos institucionales y de la sociedad civil, los cuales podrían ser empleados conjuntamente o incluso en lugar de aquellos meramente punitivos, proporcionando así una más eficaz y justa solución a los problemas.

La criminalización de los conflictos trae consigo, paradójicamente su *despenalización*. Entendiendo por despenalización en este caso, el hecho de que el eficientismo, al aumentar el número de previsiones de pena, aumenta también el número de los eventos impunes, los cuales en un Derecho Penal normal, representan un porcentaje altísimo de todos los eventos penalmente relevantes. Extendiendo desmesuradamente los programas de acción del sistema de justicia criminal, sin que pueda corresponder un aumento adecuado de los recursos a disposición (lo que equivaldría a una militarización total de la sociedad), el eficientismo eleva los niveles de selectividad estructural del sistema punitivo, al mismo tiempo que permanecen inalteradas las variables tradicionales de selectividad; también el Derecho Penal eficientista puebla las cárceles sobre todo de sujetos débiles. En algunos países europeos que practican el eficientismo, más de la mitad de la población carcelera está formada por tóxicodependientes y extranjeros extracomunitarios.

No obstante cualquier logro parcial del eficientismo en la lucha contra los sujetos responsables de gravísimas lesiones de intereses vitales para el Estado y la convivencia civil, él continua dejando un altísimo nivel de impunidad, especialmente con respecto a los componentes delictivos del sistema de comportamiento en los cuales la impunidad produce una ilegalidad sustancial. Esto significa una aceptación de ciertas prácticas delictivas como normales dentro de su ámbito social. Son prácticas que no pueden ser controladas sin la eliminación tradicional de la inmunidad con respecto del sistema de la justicia criminal: piénsese en el poder de control de la organización mafiosa sobre su territorio, en el sistema de corrupción.

Esta impunidad no es siempre y solamente el resultado de los inevitables defectos de eficiencia del eficientismo. En los casos en que el nivel de los conflictos es particularmente alto, en que la guerra y la violencia política tienen todavía una incidencia real o potencial muy grave, en que algunos órganos del Estado (las fuerzas del orden y el ejército) no son imparciales, en estos casos la selectividad del sistema de la justicia criminal y la impunidad son *programadas*. Estas dependen de una larga exención respecto de su percepción y su tratamiento como crímenes, de la cual ciertos fenómenos de la conflictualidad social y política disfrutan, no obstante hallarse plenamente definidos como delitos por la ley penal. Así, por ejemplo, como cuando los asesinatos de adversarios políticos y de sindicalistas permanecen (programáticamente) impunes, esto significa que el eficientismo revela la forma inequívoca su incompatibilidad con el Pacto Social, porque la impunidad programada y aceptada ampliamente en la sociedad, destruye las condiciones necesarias del pacto, esto es la paz y el respeto por la vida.

Aun cuando no estamos en presencia de contradicciones de naturaleza fundamental el eficientismo se encuentra en contradicción con elementos integrantes del pacto y del sistema de derechos fundamentales, debido a su disponibilidad a hacer concesiones, con el pretexto de estar favoreciendo la eficiencia, sobre los principios de garantía y de limitación, de los cuales depende la normalidad del Derecho Penal. La anormalidad del Derecho Penal eficientista es siempre un mal negocio en términos de eficiencia; incluso en los casos donde ella parezca inmediatamente compensada con algún resultado en la lucha contra el crimen. No solamente por que es casi imposible de demostrar que estos resultados no podrían ser logrados respetando las normas constitucionales en materia penal, sino principalmente, porque las lesiones de estas normas en el cálculo general de la eficiencia del ordenamiento jurídico del Estado de Derecho inciden de modo grave y significativo sobre la confianza de los ciudadanos y sobre el consenso social del cual vive la Constitución, y por lo tanto sobre la eficiencia misma del Pacto Social.

He intentado definir la relación que subsisten entre la conflictualidad social, la política, y las perversiones del Derecho Penal, de modo que la conclusión práctica que se desprende de este análisis, permita una justa repartición de las competencias y de las responsabilidades entre todas las fuerzas disponibles en un país, frente a la lucha por la paz por la libertad y por la justicia social. Es una lucha que se combate no sólo en un único frente sino en decenas de ellos. No es una batalla de las grandes ocasiones..., es una labor cotidiana y de todos. Por ello; el hecho de que el eficientismo pueda ser visto como un resultado de la violencia y de los conflictos en la sociedad, no puede significar que la única manera para remediar estos problemas del Derecho Penal, sea

de forma indirecta. Es cierto también lo inverso. Que la movilización de juristas, políticos y ciudadanos por la normalización del Derecho Penal es parte integrante de la lucha por la paz, por la libertad y la justicia social.

La violencia de los conflictos barbariza el Derecho Penal y a su vez la violencia punitiva —fuera de las reglas y de los límites del Estado Social de Derecho— barbariza los conflictos. El programa de un Derecho Penal mínimo, del Derecho Penal de la Constitución, no es sólo un programa de un Derecho Penal más justo y eficiente, es también un gran desafío de justicia social y de pacificación de los conflictos.

De la política criminal hacia la política integral de defensa de los derechos

Si la criminología en su dimensión comportamental ¿no tiene un futuro, ¿puede tener un futuro la política criminal? Para enfrentar esta cuestión con serenidad resulta necesario aclarar que sin duda alguna es necesario disponer de programas de acción justos y eficaces para tener lo más posible bajo control: a) las situaciones problemáticas de violencia y de violación de derechos fundamentales dependientes del comportamiento de personas físicas; b) los procesos de criminalización; c) las consecuencias individuales y sociales de las situaciones de violencia y de los procesos de criminalización. Esto corresponde a la triple tarea que la política criminal asumen en las dimensiones más avanzadas y críticas de la criminología, tal como hemos visto al inicio. Pero surgen para la política criminal problemas análogos a aquellos que he discutido para la criminología; particularmente, en relación con la homogeneidad de su objeto y a la autonomía de su ámbito de competencia.

Consideramos el objeto. Las situaciones problemáticas de violencia y de violaciones de derechos fundamentales pueden coincidir, más no necesariamente, en el mayor de los casos, con los comportamientos definidos por la ley penal como crímenes. Existen violaciones de los dos géneros: Por exceso y por defecto: la política criminal tiene como presupuesto la contingencia y la variabilidad de la ley positiva, no se ocupa solamente de orientar la variación de ella; mejorando sus condiciones, sino que en cuanto política del derecho, precede tanto los procesos de cambio de la ley penal, como los de criminalización y descriminalización. Una condición esencial del modo de operar de cada criminología crítica es, como hemos visto, que su punto de vista sea externo con relación al sistema existente. La criminología crítica construye las situaciones legalmente negativas de modo autónomo de las definiciones legales de los delitos, y con esto concurre con la producción de una política criminal alternativa. Sin embargo, el momento crítico se encuentra también

en la criminología administrativa y en la política criminal oficial que de ella se deriva. El universo de la situaciones negativas, objeto de la política criminal, no sólo no es homogéneo, como es el caso de aquel de las situaciones definidas por la ley como crímenes, sino que es por definición indefinido pues falta siquiera aquel límite artificial y contingente constituido por las definiciones legales.

La búsqueda de instrumentos no penales para el control de la criminalidad y de las situaciones socialmente negativas, constituye hoy un aspecto esencial de toda política criminal; y no solamente de aquella de inspiración crítica. Pero incluso al interior del instrumental penal, el espacio para la diferenciación aumento. A la tendencia a incrementar el uso de alternativas penales a la cárcel, se acompañan las tentativas de redefinir el sistema de las penas, sacando a la pena de prisión su centralidad como principal forma de pena; centralidad esta que es todavía la característica calificante del sistema penal moderno. Sin embargo, el campo que se abre a la fantasía política es mucho más vasto, si salimos del campo de las penas alternativas y entramos en el de la alternativas a las penas en el universo de la prevención no penal.

La construcción del objeto de control y de los instrumentos de control, coloca a la política criminal en una crisis de identidad, y de competencia todavía mayor de aquella causada por la criminología. Con mayor razón que en el caso de la criminología se torna actual, para la política de control de la criminalidad y de las situaciones socialmente negativas, la opción por la multidisciplinariedad. Si en lo que se refiere a la construcción del objeto, el problema epistemológico es el mismo que hemos encontrado a propósito de la criminología, la construcción de estos instrumentos de control ofrecen un instrumento más para demostrar la oportunidad del encuentro de saberes y comunidades científicas distintas, de experiencias y operadores de diferentes agencias del Estado, de entes locales y de la sociedad civil, en la constitución de un *sujeto colectivo* con componentes cada vez diversos con relación a la especificidad de los problemas para controlar, a los enfoques disciplinarios y agenciales que intervienen a los contextos siempre variables en que pueden ser insertadas las situaciones para controlar y los instrumentos de control.

La necesidad de recurrir a modelos multidisciplinarios y pluriagenciales, en vez de sobrecargar a una sola disciplina (la política criminal) y a las agencias que tradicionalmente se han originado de ésta, con tareas que sobrepasan su competencia, resulta aún más evidente, si tomamos en consideración los otros dos objetos del control. Si entendemos el proceso de criminalización en toda su extensión estaremos entrando en un campo extremadamente vasto y diferenciado de fenómenos. Evidentemente, sólo algunos de ellos, son de competencia de la política criminal propiamente dicha. En un concepto amplio, el proceso de criminalización

abarca no solamente los procesos institucionales legítimos (según las normas constitucionales e internacionales) de definición de crímenes y de ejecución de las penas, sino también, procesos informales de reacción y de comunicación social (mecanismos de estigmatización y de distancia social, alarma social y sentimientos colectivos de inseguridad, campañas de ley y orden). Forman parte de ello las prácticas institucionales y legales, como las desviaciones y las zonas de ilegalidad, con las cuales y en las cuales actúa a menudo la policía, las discriminaciones políticas, de raza, de clase y de género que casi siempre acompañan la vida de los sistemas penales también en los países de regímenes democráticos y, finalmente, forman parte las ejecuciones extrajudiciales, las formas de amenaza y de puniciones propias de los sistemas penales paralelos y de terrorismo de Estado, en los países con regímenes autoritarios o totalitarios. Si reflexionamos sobre esta basta fenomenología, nos damos cuenta que las tareas de control propias de la política criminal y del derecho pena, no tienen que ver solamente con aquella que debería ser considerada como la parte "normal" del sistema punitivo y quedan sin límites ciertos frente a la gran dimensión de dicha fenomenología.

Llegaríamos a resultados no menos importantes examinando por último las tareas de control que se refieren a las consecuencias de la criminalidad y a la acción de los sistemas punitivos sobre las víctimas, las personas sospechosas, procesadas, sancionadas o cualquiera que se encuentre involucrado en un proceso, sobre su ámbito social y sobre la sociedad en general. Aquí también se abre un amplio territorio de acciones comunicativas, legales, políticas, psicológicas, asistenciales, económicas y todavía otras que poseen en común sólo una relevancia general para las finalidades de control, pero que se diferencian no solamente por su naturaleza, sino también por la notable diversidad de las situaciones y de los sujetos sobre los cuales son destinados a incidir y por la diferente forma en que las situaciones y los sujetos son o pueden ser colocados en relación con los conceptos de crímenes y de penas. No faltan los casos extremos, en los cuales es teóricamente y políticamente legítimo preguntarse, a propósito de los mismo eventos²⁴ si se trata en realidad de crímenes o de penas.

Si extraemos las consecuencias de lo que ha sido hasta aquí expuesto, a primera vista resultarían dos opciones, ambas, insatisfactorias: o atribuir a la política criminal un universo heterogéneo de acciones con una extensión indefinida o de buscar su especificidad en una clase de acciones que tienen que ver con la producción, el cambio y la instrumentación de las normas del Derecho Penal substancial, y las propias de la ejecución

²⁴ ¿Crímenes o penas? Así se titula un importante texto de Rosa del Olmo, a propósito de la discusión acerca de las ejecuciones extrajudiciales durante regímenes terroristas.

penal. Se trataría siempre de una clase amplia de acciones, pero de esta manera la política criminal sería reducida a la política del derecho pena. Quedarían fuera de su campo todas las operaciones de control que no son reconducibles a esa y son muchas. Sabemos en efecto que el Derecho Penal no es la variable principal de la cual dependen las situaciones socialmente negativas, y los procesos de criminalización y sus consecuencias. El Derecho Penal y la ciencia del Derecho Penal, controlan de manera parcial e insuficiente el sistema penal y los comportamientos definidos como punibles, así como los efectos del uno y de los otros sobre los individuos y sobre la sociedad. Aunque podría decirse que el Derecho Penal es una condición útil o necesaria para controlar estas distintas acciones, deberíamos excluir siempre que el Derecho Penal y la ciencia del Derecho Penal sean una condición suficiente.

Es necesario salir del dilema, evitar en primer lugar el círculo vicioso del eficientismo penal: la reducción de la política criminal a la política represiva no puede tornarse en suficientes condiciones que en realidad no lo son. El eficientismo sustituye un aumento del nivel represivo, la búsqueda de variables más relevantes para el control de las situaciones socialmente negativas, produciendo casi siempre los efectos propios de la legislación simbólica y de la *política como espectáculo*, a los que se añaden una pérdida de control sobre el proceso de criminalización y sobre sus costos sociales, así como una crisis de eficiencia del pacto social debido a la violación de las normas constitucionales que regulan la función punitiva. Resulta necesario evitar, en segundo lugar, la "criminalización" de la política social.

La criminalización de la política social es una consecuencia de la centralidad que la cuestión criminal ha adquirido en la cultura de la política y en el imaginario colectivo. La investigación acerca del sentimiento de inseguridad y alarma social por la criminalidad, ha revelado la capacidad del crimen de canalizar (más allá de los límites de la amenaza real que representa), el ansia y la insatisfacción debida a la emergencia de otros problemas sociales, distorsionándose así la percepción de ellos. La emergencia criminal, incluso en las situaciones en que tiene correspondencia con la realidad, produce un oscurecimiento de otras emergencias no menos graves. Para favorecer la emancipación de la cultura de la política, de la cultura de lo penal, puede servir un esfuerzo conjunto de la fantasía de los juristas y de la imaginación colectiva, dirigido a una relectura radical de todas las necesidades y de todas las emergencias a través del sistema de los derechos fundamentales y de la arquitectura normativa de la Constitución. No se trata solamente de diseñar el Derecho Penal de la Constitución aunque esto es una tarea preliminar a realizar; se trata de redefinir la política a la luz del diseño constitucional, como política realización de los derechos.

La tarea que tenemos que asumir es darle autonomía y centralidad a todos los derechos fundamentales que están en juego en la concepción amplia de política criminal olvidando, aún que sea sólo metodológicamente, la posible relevancia de su protección para la obtención de aquella finalidad. Un primer criterio útil es el de dar la preferencia a las situaciones subjetivas actuales más que a las potenciales. Se evitara así instrumentalizar la política social a los intereses de las víctimas potenciales, en vez de construirla en función de derechos económicos y sociales de sujetos actualmente en desventaja, como sería constitucionalmente correcto.

Otro criterio útil es dar preferencia a las relaciones sociales entre los sujetos y a las diferencias relativas entre estos sujetos en lo que se refiere a la disponibilidad de los recursos (bienes y poderes) y al acceso a ellos, en vez de darle preferencia a su medida como absoluto. Respetando este criterio, el principio dinámico de la igualdad y los derechos de igualdad, se convierte en el criterio de la política, como requieren las Constituciones de los Estados Sociales de Derecho. Se evita de tal modo el dejar fragmentaria asistencial y residual la promoción social de los estratos más débiles de la población dejando a su libre curso los automatismos de mercado que hoy en día toman a los ricos y a los poderosos siempre más ricos y más poderosos y a las diferencias sociales más grandes.

La respectiva caída de la política asistencial y de la política de la igualdad sobre el control de la criminalidad y el proceso de criminalización, parece ser más favorable a la segunda. Investigaciones recientes sobre la violencia han destacado que sus variables fundamentales no son la pobreza o la riqueza en sus valores absolutos, sino la distancia entre éstas. Por otra parte, teorías del ayer y del hoy, han demostrado que la principal variable insista en los logros de los logros de los procesos de criminalización y, en particular, que la intervención de la justicia criminal, no se encuentra en el número y en la gravedad de las infracciones que provienen de los distintos grupos de la población, sino en el grado de debilidad económica, social y política, en otros palabras, de *desempowerment*.²⁵

La realización de derechos económicos y sociales, el principio de legalidad, el *empowerment* de los grupos sociales más débiles, son los fundamentos de la política de los Estados Sociales. Solamente si estos no son subordinados a finalidades indirectas y accesorias, pueden recibir todo el desarrollo requerido por la Constitución. Efectos positivos indirectos y accesorios, importantes y deseables, como el control de la criminalidad y el proceso de criminalización, son substancialmente independientes de las intenciones subjetivas y pueden ser tanto más asegurados como menos

²⁵ John Friedman, *Empowerment. The politics of Alternative Development*, Cambridge-Massachusetts, 1992.

se acepten distorsiones instrumentales de la finalidad y fraudes de las etiquetas. La política del Derecho Penal es lo que resta de la política criminal, cuando se le han sustraído todas las operaciones que tienen sólo un probable pero indirecto y accesorio efecto sobre el control de la criminalidad, del proceso de criminalización y de las consecuencias entre ambos, y tienen, en vez de eso, un efecto directo y principal sobre la situación de los derechos fundamentales en otras áreas específicas de la política de protección de los derechos. Si renunciamos a extender la política criminal a la política social, podríamos aceptar reducirla a la política del Derecho Penal.

Olvidándose de los crímenes y de las penas, la política de los derechos puede asegurar un espacio autónomo para la política del Derecho Penal. Una vez sustituida la política criminal por una política integral de protección a los derechos, la política del Derecho Penal sería parte integrante de ésta. Su espacio es, por definición, residual: resulta de la sustracción de todas aquellas funciones de la política de protección de los derechos que se refieren sólo en modo indirecto y accesorio a la criminalidad y al proceso de criminalización.

Notas conclusivas: la guerra, la paz y el pacto social, la política criminal y la política como proyecto: el derecho penal mínimo como derecho penal de la constitución, hacia una teoría y práctica del garantismo "positivo"

El Derecho Penal de la modernidad fue interpretado constantemente como una nueva fundación de la pena. A la luz de la experiencia secular del grave estado de deslegitimación en el cual se encuentran los sistemas punitivos y el derecho que les debería regular,²⁶ parece lícito proponer otra interpretación: el Derecho Penal Liberal fue sobre todo la tentativa de la modernidad, de delimitar y regular la pena. La pena como tal permanece premoderna a pesar de que se cambian las formas del sufrimiento. Aquella tentativa de domesticar la violencia punitiva la legítima tampoco cuanto poco el derecho internacional y el humanitario, han legitimado la guerra buscando domesticar su violencia. El Derecho Penal de la Constitución se encuentra hoy en la misma condición de aquel Derecho Penal de los iluministas: él tiene la tarea de limitar y regular la pena. Para que no ocurra como con el Derecho Penal Liberal, que se quedó en gran parte en la cabeza de sus ideólogos, el Derecho Penal de la Constitución tiene necesidad de

encontrar una auténtica y fuerte dimensión política. Esto es posible sólo, si aquél se torna parte integrante de una política integral de protección de los derechos.

Cuando, hace ya algunos años, proponía, al interior de la estrategia del Derecho Penal Mínimo,²⁷ una *epoché*, es decir, una suspensión metodológica de las categorías mentales del crimen y de la pena, no quería ciertamente negar la existencia de situaciones socialmente negativas y la realidad del sistema punitivo, sino promover un esfuerzo de la fantasía jurídica y política dirigido a construir las situaciones, a través de otros conceptos, para tornarlas susceptibles a formas de intervención alternativas: es decir, intervenciones sobre las variables que se han puesto en evidencia, en la construcción, a través del oscurecimiento provisional de las categorías criminológicas y penales. De esta manera, se permitía el acceso de otras disciplinas y de otras agencias en orden a percibir y tratar los mismos eventos de manera diversa y alternativa a aquella propia de las disciplinas y de las agencias de la política criminal. La línea de distinción entre las disciplinas y agencias penalística y todas las otras agencias, permanecía bien definida. Por otro lado, el reenvío a la competencia de otras disciplinas y de otras agencias, fue hecho entonces sin enfrentar los problemas epistemológicos y prácticos de la coordinación y de la sinergia de las diversas ópticas disciplinarias y de las diversas operaciones posibles en la construcción de situaciones a controlarse, así como de los diversos segmentos en los cuales puede ser separada la secuencia diacrónica y el contexto sincrónico de los eventos que la componen.

Si he hecho algún cambio en mi perspectiva, éste ha sido el de superar aquella rígida separación y buscar un principio de coordinación y de sinergia entre todas las ópticas disciplinarias y todas las agencias –penales y no penales– del Estado, de los entes locales y de la sociedad civil, que permitiese no sólo la autonomía, sino también la coexistencia y la colaboración, el aprender recíproco entre las diversas competencias, en la visión y en el tratamiento de los eventos. Adoptando un tercer modelo de integración entre discursos científicos, y avanzando más allá del modelo integrado de las ciencias penales (como del lisztiano e, igualmente, de aquél realizado hasta ahora por la intervención de la criminología crítica), empleando el canon de la multidisciplinarietà y de la multiagencialidad, y teniendo presente el alto grado de diferenciación al cual pueda llegar el instrumental del Derecho Penal, es posible pensar en estrategias de protección de los derechos que integren y coordinen también intervenciones penales, cuando éstas sean inevitables, con otras intervenciones

²⁶ Raúl Zaffaroni, *En busca de las penas perdidas. Deslegitimación y dogmática jurídico penal*, Buenos Aires, 1989.

²⁷ Cf. Alessandro Baratta, "Principios del derecho penal mínimo", en *Procuraduría General de Defensoría Pública, Centro de estudios Jurídicos*. (Actas de Conferencia Internacional de Derecho Penal), Río de Janeiro, 1991, pp. 21-50.

—preventivas o reactivas— que provengan de los haberes y de las agencias más diversas.

La idea del sujeto colectivo con una composición móvil y abierta y con una coordinación recíproca, antes que una subordinación de las disciplinas en ella representadas, sirve para expresar la posibilidad y exigencia de constituir mesas de trabajo comunes distintas para los diferentes problemas de seguridad de los derechos que se quieren enfrentar: mesas de trabajo transversales respecto de la fragmentación de las áreas institucionales, científicas y de la ciudadanía, a las que la convocatoria depende sobre todo del empeño civil de los diferentes actores que representan, al mismo tiempo, el resultado de la colaboración interinstitucional y de la participación política de la sociedad civil y de la comunidad local.

El Derecho Penal Mínimo es, al mismo tiempo, el Derecho Penal de la Constitución. Ello representa el espacio residual que queda para la intervención punitiva dentro de la política integral de protección de los derechos, cuando esa intervención se considera inevitable para responder reactivamente a gravísimas violaciones de derechos fundamentales. En cuanto a Derecho Penal de la Constitución, el derecho penal mínimo es una continua, vigilante e imaginativa obra de control del sistema penal y de todos los mecanismos —institucionales y sociales— de criminalización, de reforma legislativa, judicial y penitenciaria y de las fuerzas policiales; una obra que se dirige a realizar los principios constitucionales en materia penal y los resultados de las más avanzadas investigaciones sobre el análisis crítico del sistema penal y sobre estrategias integradas de protección de los derechos, e igualmente, a respaldar —en el nivel central— las experiencias y los programas de los sujetos colectivos que operan en niveles locales.

El Derecho Penal Mínimo actúa no sólo a la luz de las normas constitucionales en materia penal, sino en todo el contexto de la constitución y de la política integral de protección de derechos. No pretende sustituir con la respuesta reactiva, todas las respuestas proactivas útiles y necesarias, ni considera la respuesta penal como la única respuesta reactiva posible. La fuerza y no la debilidad del Derecho Penal Mínimo deriva de su voluntad de permanecer realmente *mínimo*, pagando de buen grado su posible eficacia real con la renuncia programática a programas de acción imposibles y a su eficacia sólo aparente o simbólica. El Derecho Penal Mínimo puede serlo porque, sin ocupar el espacio de competencia de otras respuestas preventivas y de otras respuestas reactivas (restitutivas, compensatorias o de otra naturales), reconoce la eficacia y respeta la competencias de éstas. El Derecho Penal Mínimo actúa con sabiduría y con modestia en el contexto general de la política de protección de los derechos. Es fuerte porque sabe ser mínimo; sabe ser mínimo porque sabe que no está sólo en la acción de defensa de derechos.

Haber ampliado la perspectiva del Derecho Penal de la Constitución, con aquella de la política integral de protección de derechos, significa también entender el garantismo no solamente como un límite del sistema punitivo: o sea —para usar la clasificación de los constitucionalistas— como la expresión de los derechos de protección frente al Estado en el ejercicio de la función penal, sino también y sobre todo como garantismo positivo; es decir, como respuesta a las necesidades de seguridad de todos los derechos, incluso los de prestación por parte del Estado. No solamente de aquella pequeña, pero importante parte de esto, que me he propuesto llamar derechos de prestación de protección, contra agresiones provenientes del comportamiento de personas.²⁸ Después de tantos años de batalla en el frente del garantismo negativo y mientras perdura la dramática experiencia del eficientismo, se debe tomar en cuenta que los recursos presentes en la comunidad de los juristas, en las fuerzas políticas y en los ciudadanos para hacer valer la prohibición de las Constituciones y de las Convenciones internacionales frente a la “desmedida”²⁹ de los sistemas penales, es todavía muy exiguo; que la así denominada, opinión pública, podrá entender cuán pequeño es el espacio que puede ocupar el sistema punitivo en una política de protección de derechos, sólo si en vez de sobre lo que no es lícito hacer, cada vez que se enfrenten cuestiones y problemas concretos de seguridad de los derechos.

No es lícito descuidar aquella parte de la inseguridad ciudadana que realmente se origina de las violaciones delictuosas de los derechos en las ciudades. No obstante, la necesidad de seguridad de los ciudadanos, no es solamente una necesidad de protección de la criminalidad y de los procesos de criminalización, es una necesidad de ser y sentirse garantizados en todos sus propios derechos: de existir, de ser libres, de poder desarrollar las propias capacidades, de poder expresarse y comunicarse, de tener una calidad de vida digna y gratificante, de tener voz de poder influir sobre las condiciones de las cuales, en concreto, depende de su propia forma de ser y de existir.

Entre el garantismo negativo y el garantismo positivo existe la misma relación que tiene lugar entre la política del Derecho Penal y la política integral de protección de los derechos. El todo necesita cada una de sus partes, mientras que la parte no puede vivir sin el todo.

²⁸ Es una simplificación comprensible, pero también un homenaje a un hábito mental común, si Carotillo en uno de sus importantes trabajos ya anteriormente mencionados, no encuentra otro ejemplo para ilustrar el cumplimiento del deber del Estado de proteger a los ciudadanos del delito, que la producción de una ley penal. No obstante, el problema de la obligación de punición del derecho por parte del Estado, es un problema aún más fundamental para el cual querré recordar el planteamiento básico de Bricola en *Teoria Generale del reato*, in “*novissimo Digesto italiano*”, XIX, 1717, Torino, 1973, pp. 7-93.

²⁹ Cfr. Resta, Eligio. *La distanza dei sistemi penali* in “*Dei delitti e delle pene*”, in. *ibid.*, 3, 1985, pp. 475-492.

EL Cotidiano

Se distribuye en las siguientes
librerías de la Ciudad de México

EL SOTANO COYOACAN
Miguel Angel de Quevedo N° 209
C.P. 04310

LIBRERIA JOSE MARTI
Av. Independencia N° 51
C.P. 06050

LIBRERIA HAMBURGO
Insurgentes Sur N° 317
C.P. 06170

EL JUGLAR
LIBROS, ARTE, CAFE Y COMUNICACIONES
Manuel M. Ponce N° 233
Col. Guadalupe Inn

**LIBRERIA DE LA FACULTAD
DE ECONOMIA (UNAM)**
Ciudad Universitaria

LIBRERIA CIDE
Km. 16.5 de la carretera
México-Toluca

EL SOTANO DE LA ALAMEDA
Av. Juárez N° 64
C.P. 06050

LIBRERIA EL GALLO ILUSTRADO
Av. Insurgentes Norte N° 1210
frente al metro Patrotera
C.P. 07370

EDICIONES QUINTO SOL
Glorieta del metro
Insurgentes

CASA DEL LIBRO
Av. Coyoacán N° 1955
esq. Universidad

LIBRERIA INTERACADEMICA
Av. Sonora N° 206
Col. Hipódromo Condesa

CINETECA NACIONAL
Av. México Coyoacán N° 417
C.P. 03330

LIBRERIA GANDHI
Miguel Angel de Quevedo N° 128
C.P. 01070

LIBRERIA SALVADOR ALLENDE
Copilco N° 181

LIBRERIA UNIVERSO
Glorieta del metro
Insurgentes

SOTANO INDEPENDENCIA
Independencia N° 68-4

LIBRERIA IBERO
Prolongación Paseo de
la Reforma N° 880

CAFELIBRERIA EL PENDULO
Av. León
Col. Condesa

ENEP - ARAGON

UAM - AZCAPOTZALCO

UAM - IZTAPALAPA

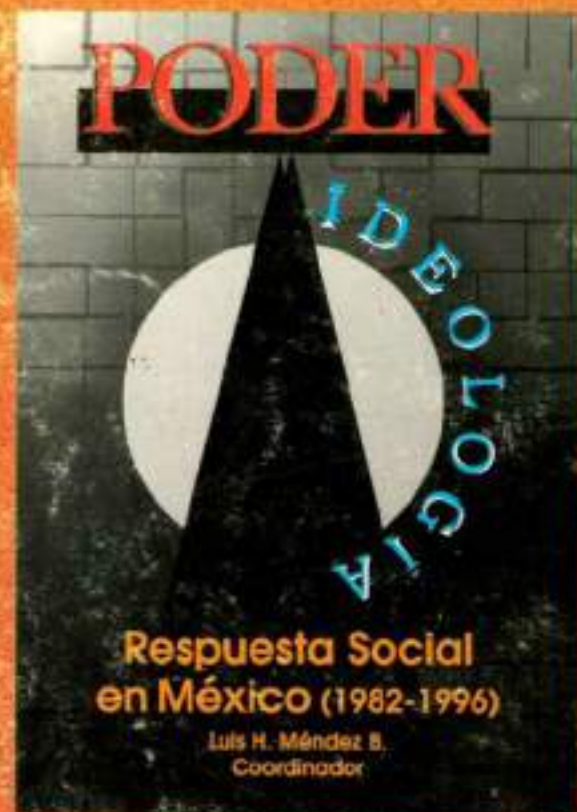
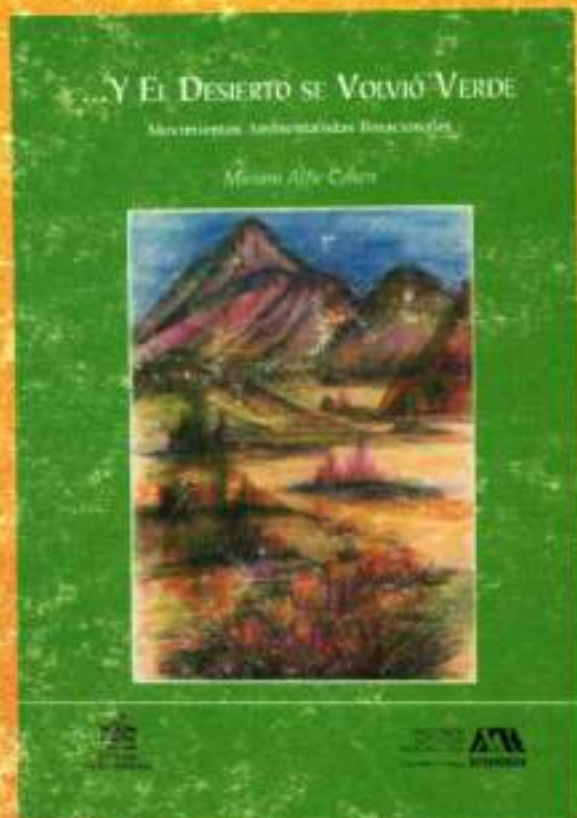
UAM - XOCHIMILCO

LIBRERIAS DE CRISTAL

Para el interior de la República Mexicana:
PUBLICACIONES CITEM, S.A. DE C.V.
Av. Taxqueña N° 1798
Col. Paseos de Taxqueña
Tel: 697-71-33

Colección

libros de **El Cotidiano**



Ventas

GRUPO EDITORIAL
El León
S.A. de C.V.

Av. México-Cayacán 421,
Col. Xoco General Anaya,
México, 06935, D.F.
Teléfono: 604 12 64
504 72 81 604 72 83

UNIVERSIDAD
NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO
INAPOLITANA

Av. San Pablo 188
Col. Reynosa Tamaulipas
México, 84960, D.F.
C.P. Adriana Cordero
Tel: 224 45 06