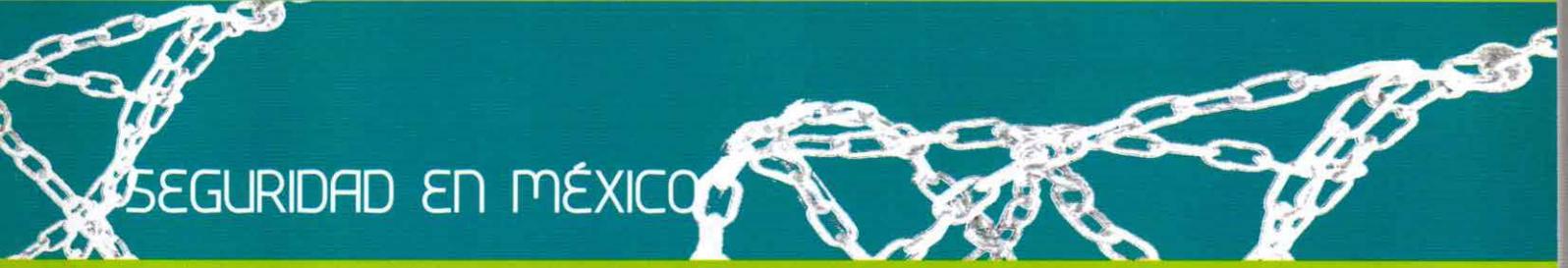


el | cotidiano | 153

Revista de la realidad mexicana actual



SEGURIDAD EN MÉXICO



ISSN 0186-1840
enero - febrero, 2009
año 24, \$35.00



EDICIONES
EON



insyde™
IDEAS



UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
Casa abierta al tiempo
Azcapotzalco
División de Ciencias Sociales y Humanidades

P resentación

Este número de la revista *El Cotidiano* destaca los distintos elementos del debate actual en México sobre un tema delicado: la seguridad pública en México. Su realización está hecha en conjunto con el Instituto para Seguridad y la Democracia (INSYDE), mismo que está dirigido por el Dr. Ernesto López Portillo, a quien le agradecemos los trabajos de coordinación que realizó con los investigadores que colaboraron en esta ocasión. En él se recuperan distintas visiones acerca de la reforma judicial y la militarización de ésta en el país. Al mismo tiempo se logran identificar los indicadores que dan cuenta de la gravedad del problema de manera estructural y de los diversos sucesos que han provocado la indignación de la ciudadanía.

En este contexto, es importante señalar que el gobierno del presidente Calderón ha generado una “estrategia” muy cuestionable, derivada de una concepción bélica para enfrentar el problema, lo que lejos de resolverlo lo ha agudizado. En cuanto a ello, la primera parte de este ejemplar aborda el tema desde un punto de vista legal-estructural, haciendo énfasis en las diversas redes y los vínculos cercanos entre la política y la criminalidad. Además, se pone interés en la pertinencia del uso de nuevas tecnologías al respecto, así como un análisis sobre las propuestas y reformas que se han realizado y las que quedan pendientes.

En un segundo apartado, se da tratamiento al tema de los cuerpos policíacos, mismo que va ligado al tercer apartado, relacionado con el tema de la militarización de la seguridad, sus causas y sus consecuencias.

Este número constituye una caja de resonancia de lo que la sociedad y los expertos en el tema están pensando, reflexionando y opinando sobre la seguridad pública, asunto por demás delicado en el contexto actual.

La Redacción

Política criminal y sistema penal en México

Elena Azaola*

Miguel Ángel Ruiz Torres**

La tesis que en este trabajo intentaremos sustentar, es que lo que hoy ocurre en nuestras prisiones no puede –y no debe– ser visto de manera separada de la puesta en práctica de una determinada política criminal. De manera especial, en esta ocasión nos interesa arrojar luz sobre los sujetos que resultan criminalizados como resultado de la política criminal promovida por el Estado.

La política criminal

La tesis que en este trabajo intentaremos sustentar, es que lo que hoy ocurre en nuestras prisiones no puede –y no debe– ser visto de manera separada de la puesta en práctica de una determinada política criminal. Para desarrollar esta tesis, nos basamos en los estudios realizados por especialistas de diversos países que han mostrado preocupación por el deterioro de sus prisiones. Asimismo, nos basamos en los resultados de una investigación que hemos venido realiza-

do sobre las políticas de seguridad pública y de procuración de justicia en México. De manera especial, en esta ocasión nos interesa arrojar luz sobre los sujetos que resultan criminalizados como resultado de la política criminal promovida por el Estado.

Comenzaremos por definir política criminal. Como propone Lazarges¹, por política criminal debemos entender “una reflexión epistemológica acerca del fenómeno criminal, una decodificación del fenómeno criminal y de los medios empleados para luchar contra los comportamientos desviados o delictivos; la política criminal es igualmente una estrategia jurídica y social basada en las elecciones ideo-

lógicas, para responder con pragmatismo a los problemas planteados por la prevención y la represión del fenómeno criminal, entendido en toda su extensión”. La política criminal aglutina, así, a todas las ciencias penales, penitenciarias, policiales y, finalmente, al aparato jurisdiccional punitivo del Estado, así como a todas las políticas de intervención social de control.

Bien, pues no obstante que numerosos países han optado por una política criminal que hace de la pena privativa de la libertad el instrumento principal en el que finca sus expectativas de reducir la tasa de la criminalidad, diversos estudios han mostrado que dicha política, que durante la última década ha significado el encarcelamiento en masa en contra de los excluidos, no ha producido los resultados prometidos. Así, por ejemplo,

* Antropóloga y psicoanalista, investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, <eazaola@ciesas.edu.mx>.

** Antropólogo social, doctor en Antropología por la Escuela Nacional de Antropología e Historia, profesor de la Universitat de València.

¹ Citado por Manuel Bermúdez Tapia, “La fragilidad de la política criminal y los derechos fundamentales en el sistema penitenciario peruano”, *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, FLACSO-Ecuador, núm. 1, mayo, 31-37, 2007.

un estudio efectuado por M. Green² sobre la realidad brasileña, ha aplicado modelos matemáticos para estimar los efectos del encarcelamiento, y ha mostrado de manera convincente que los niveles de criminalidad son prácticamente insensibles al tamaño de la población carcelaria.

También algunas estimaciones efectuadas por el Home Office para el caso del Reino Unido, señalan que apenas existe un 1% de reducción de las tasas de criminalidad por cada aumento del 15% en la población carcelaria. Las evidencias en favor de esta conclusión son innumerables. Holanda y Francia, por ejemplo, tuvieron 12% de aumento en las tasas de la criminalidad durante la década de los noventa, siendo que Holanda encarceló en el mismo periodo a 20 veces más delincuentes que Francia. Situaciones similares hicieron que, en noviembre de 2002, los gestores penitenciarios de 44 países del Consejo de Europa reunidos en Estrasburgo, concluyeran que el número de presos en cada nación estaba determinado por las respectivas políticas criminales y no por las tasas de criminalidad³.

A la misma conclusión han arribado otros estudios como los de Tonry y Frase⁴, que demostraron que cada sociedad puede escoger, por varias razones, el número de presos que admite tener, sea que tenga altas tasas de criminalidad o no. De este modo, se observa que Finlandia, Canadá y Alemania, por ejemplo, escogieron disminuir drásticamente sus poblaciones carcelarias sin que ello tuviera ningún impacto en la dinámica criminógena. Por el contrario, otros estudios disponibles, como el de Seymour⁵, muestran el éxito que han tenido distintas experiencias que apostaron por prescribir penas alternativas a la prisión para la mayoría de los delitos⁶.

No obstante estas experiencias, lo que prevalece en los países de América Latina son las políticas que privilegian el enfoque punitivo al tiempo que permanecen impermeables al cúmulo de evidencias producidas por la experiencia internacional y por los estudios científicos. Desde este punto de vista lo que resulta evidente es que se requiere elaborar políticas criminales mucho más orien-

tadas y articuladas con las políticas sociales y con un mayor énfasis en la prevención. La crisis penitenciaria, sostenemos junto con una gran cantidad de especialistas, es el resultado de una política criminal equivocada y del relativo abandono de programas efectivos de rescate social, particularmente los que deberían dirigirse a jóvenes en riesgo⁷.

Los sujetos criminalizables

Hoy en día es un lugar común escuchar que nuestras policías libran una 'guerra sin cuartel' contra los delincuentes. Ello equivale a decir, contra toda la ciudadanía con potencial de ser 'criminalizada', es decir, la mayoría. Así, al menos, lo propone Paul Chevigny⁸ en un estudio llevado a cabo en Brasil, en el que apunta que los "políticos aceptan irreflexivamente un modelo semimilitar en el que el trabajo de la policía es 'combatir' al enemigo 'delito', encarnado en la persona del delincuente", y de cómo este modelo "los ciega a la simple percepción de que los policías son ciudadanos, así como lo son aquéllos con quienes trabajan, y de que no hay tales enemigos"⁹. "Los líderes han logrado transmitir —señala el mismo autor— la impresión de que los abusos policiales no se dirigen contra 'el pueblo' en su conjunto, ni siquiera contra la gran parte del pueblo que es pobre, sino solamente contra unos poco demonizados como antisociales"¹⁰. Sabemos que este razonamiento es una falacia, por cuanto la violencia institucional es indiscriminada y se dirige contra toda la población, pero especialmente contra los pobres.

Así como esta aplicación discrecional del control social suele ser severa sobre los vulnerables, permite, en cambio, que los privilegiados se eximan a sí mismos del respeto de la ley. Tal es el grado de deslegitimidad del sistema jurídico-penal que, como señala O'Donnell, "obedecer voluntariamente a la ley es algo que sólo hacen los idiotas [y] estar sujeto a la ley no es ser portador de derechos sino una señal segura de debilidad social"¹¹. Es

⁷ *Ibidem*.

⁸ Paul Chevigny, "Definiendo el rol de la policía en América Latina", en Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (comps.), *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*. Buenos Aires: Paidós, 2002.

⁹ *Ibidem*, p. 60.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Guillermo A. O'Donnell, "Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina", en Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (comps.), *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*. Buenos Aires: Paidós, 2002, p. 315.

² "Incapacitation Effect of Imprisonment Policies on Crime". Tesis de doctorado, Carnegie-Mellon University.

³ *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, núm. 1, mayo de 2007, FLACSO-Ecuador.

⁴ "Sentencing and Sactions in Western Countries". NY: Oxford University Press, 2001.

⁵ "Alternatives to Custody", 2006, <www.iprt.ie/iprt/1754>.

⁶ Marcos Rolim, "Caminhos para a inovacao em seguranca pública no Brasil", *Revista Brasileira de Seguranza Pública*, año 1, núm. 1, Foro Brasileiro de Seguranza Pública, 2007, pp. 33-47.

interesante constatar aquí de qué manera las penas no son siempre impuestas por el sistema punitivo legal sino también en forma de coerción administrativa¹². En este sentido, si bien es evidente que el Estado burocrático está presente en forma de edificios y funcionarios, el Estado legal está ausente, ya que las leyes son aplicadas de manera discrecional. Y aquí radica el germen de toda paralegalidad, la cual supone una “continua renegociación de las fronteras entre las legalidades formal e informal, en procesos sociales en que es vital comprender ambas clases de ley y las relaciones de poder extremadamente dispares que ellas engendran”. Así, para O’Donnell “el sistema legal informal resultante, puntuado por reintroducciones arbitrarias del sistema formal, sostiene un mundo de violencia extrema”¹³.

La inepticia del sistema jurídico-penal

Sin embargo, es preciso tomar en cuenta que la acción de los agentes individuales encargados de la seguridad y la procuración de justicia no se entiende sin los efectos perversos de la inepticia del sistema jurídico-penal. Debemos entender aquí por “inepticia” tres acepciones juntas: inepticia como despropósito, como incapacidad y como ineficacia. Como despropósito, porque con la actual aplicación de la legalidad y su despliegue institucional, el Estado obstaculiza la satisfacción de necesidades fundamentales de la ciudadanía. La existencia del sistema jurídico-legal en su realidad práctica es un desatino y un contrasentido según la función formal que debe cumplir. En este sentido, estamos de acuerdo con el diagnóstico que Alessandro Baratta¹⁴ hizo al enunciar sus principios de derecho penal mínimo: “el sistema punitivo, por su estructura organizativa y por el modo en que funciona, es absolutamente inadecuado para desenvolver las funciones socialmente útiles declaradas en su discurso oficial”¹⁵.

¹² Mauricio Martínez Sánchez, “El sur que amaba el profesor Baratta. Latinoamérica como referente material para la construcción de la criminología crítica”, *Anthropos. Alessandro Baratta. El Pensamiento crítico y la cuestión criminal*, núm. 204, 2004, p. 123.

¹³ O’Donnell, *Op. cit.*, p. 320.

¹⁴ Alessandro Baratta, *Criminología y sistema penal*. Buenos Aires: Editora B de F, 2004; “Principios del derecho penal mínimo (para una teoría de los derechos humanos como objeto y límite de la ley penal)” en *Doctrina Penal 1987*. Buenos Aires, 1987, pp. 623-650.

¹⁵ Alessandro Baratta, *Op. cit.*, 2004, p. 302.

Debemos entender también la inepticia como incapacidad, porque el despliegue institucional en el rubro jurídico-penal, especialmente por lo que se refiere a los recursos materiales y humanos, es totalmente insuficiente para cubrir la complejidad y la extensión de la sociedad mexicana.

Y tenemos que concebir finalmente la inepticia como ineficacia porque los limitados recursos, humanos y materiales, de que dispone el Estado son invertidos en su mayor parte en la propia reproducción institucional de los órganos y corporaciones de procuración de justicia, y no en sus objetivos formalmente establecidos.

Pero entonces, dados los rasgos de inepticia del sistema jurídico-penal, ¿por qué sigue en pie a pesar de todo, y condicionando la vida de millones de ciudadanos día a día? Creemos que, en realidad, la ineficacia de las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia y su funcionamiento paralegal, cumplen una función, aunque no necesariamente planificada de modo estratégico. Esto es, sirven para garantizar la propia hegemonía institucional, puesto que se aplica una violencia, arbitraria y selectiva, sobre ciertas clases sociales para criminalizarlas y mantenerlas sometidas y, al mismo tiempo, sirven para ejercer el poder que tienen para definir una “delincuencia” que, a su vez, legitime la propia existencia del aparato punitivo y del Estado en general. Ésta es la razón por la que las cárceles están repletas de pobres, sentenciados —y en ocasiones solamente acusados— por delitos de baja tipificación o que simplemente no cometieron, y cuya detención ofreció menos dificultades¹⁶, mientras que los grandes delincuentes de cuello blanco en muy raras ocasiones pasan por los circuitos del sistema punitivo del Estado.

La violencia institucional del sistema jurídico-penal mexicano se distingue por cuatro características, que comparte con otros países latinoamericanos, las cuales corrompen el espíritu que justifica su existencia en los Estados de Derecho:

- 1) El desfase de un sistema penal concebido para una sociedad decimonónica europea, con otro nivel de complejidad y conflicto, y sobre fundamentos iluministas y correccionalistas¹⁷, hace que sus expre-

¹⁶ Elena Azaola y Marcelo Bergman, *El sistema penitenciario mexicano* en <http://www.urbalvalparaiso.cl/p4_urbalred14/site/artic/20031119/asocfile/AZAOLAYBERGMAN.pdf>, 2003.

¹⁷ Roberto Bergalli, “Política criminal. La ‘eficiencia’ del sistema penal. Identificación ideológica e instrumentalización política”, *Nueva Doctrina Penal*, núm. 1998/B, p. 225.

siones jurídico-normativas y sus intervenciones ejecutivas se hayan transformado en funciones simbólicas¹⁸ —aunque por otra parte nada secundarias. Siguiendo a Michel Foucault¹⁹, la penalidad surgió como una manera de administrar los ilegalismos, de trazar límites de tolerancia, de excluir a una parte y hacer útil a otra²⁰; pero en la modernidad tardía, los objetivos y las estrategias del control punitivo han sido “redireccionados” hacia el control de la pobreza y el mantenimiento de la dinámica de inclusión-exclusión social²¹, mediante el cual se legitiman las relaciones de poder y de propiedad existentes de los grupos minoritarios dominantes y socialmente privilegiados²². No se trata, pues, de un sistema punitivo para la tutela de intereses comunes, sino de uno dirigido, en los términos propuestos por Bernal Sarmiento, a la “custodia de las *underclass*” y el “*management* de los desperdicios sociales”, abandonando el “lastre del programa corrector-disciplinario propio de las ideologías ‘re’ (reeducación, rehabilitación, resocialización)”²³.

- 2) El sistema jurídico-penal ha normalizado el uso de la violencia a través del sistema institucional, de tal modo que la conducta ilegítima de los actores estatales forma parte del modo corriente de hacer las cosas de muchos cuerpos de aplicación de la ley²⁴. Hay que aclarar, no obstante, que “violencia institucional” no es lo mismo que el weberiano “monopolio del uso legítimo de la violencia”²⁵. La pena es violencia institucional cuando reprime necesidades reales y tiene la función de reproducir la violencia estructural, al mismo tiempo que la esconde tras la “exaltación de la violencia delictiva”²⁶.

¹⁸ *Ibidem*, p. 226.

¹⁹ Michel Foucault, *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. México: Siglo XXI, 1995.

²⁰ *Ibidem*, p. 277

²¹ Camilo Ernesto Bernal Sarmiento, “Michel Foucault: desenmascando las tecnologías del castigo” en Iñaki Rivera Beiras (coord.), *Mitologías y discursos sobre el castigo. Historias del presente y posibles escenarios*. Barcelona: Anthropos, 2004, p. 221.

²² Alessandro Baratta, *Op. cit.*, 2004, p. 301.

²³ Bernal Sarmiento, *Op. cit.*, p. 221.

²⁴ Juan E. Méndez, “Problemas de violencia ilegal” en Juan E. Méndez, Guillermo O’Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (comps.), *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*. Buenos Aires: Paidós, 2002, p. 32.

²⁵ Entendemos por la primera, y de acuerdo con Baratta (2004), la “limitación de derechos y represión de necesidades reales fundamentales de los individuos, mediante la acción legal o ilegal de los funcionarios del poder legítimo o del poder de facto en una sociedad” (pp. 300-301).

²⁶ Mauricio Martínez Sánchez, *Op. cit.*, p. 126

En este sentido, el sistema jurídico-penal es un concentrador centrífugo de violencias, tanto individuales como colectivas, que construye la figura del delincuente para concentrar en ella su legitimidad. La prisión preventiva aplicada indiscriminadamente sobre el supuesto del ‘delito flagrante’, y la supresión del principio de la presunción de inocencia²⁷, son ejemplos de esta normalización.

- 3) Lejos del pretendido carácter universal del sistema penal, las instituciones de procuración de justicia llevan a cabo un proceso de selección de ‘delincuentes’ de entre los individuos ‘criminalizables’, dirigiendo las sanciones contra “una parte infinitesimal de sus potenciales clientes”²⁸, que no representan más del más del uno por ciento²⁹. Este proceso es arbitrario y solamente cumple la función de señalar chivos expiatorios a los cuales atribuir las culpas. La “venganza pública” del sistema penal sobre estos últimos se orquesta con la finalidad de “compensar simbólicamente las consecuencias que producen los delitos”³⁰, es decir, de llevar a cabo un sacrificio simbólico del sujeto que ha sido objeto de una sanción penal como portador de una función punitiva con el fin de restablecer la “confianza en el ordenamiento (jurídico-social) transgredido por la violación de la ley”³¹.

Este proceso de selección se lleva a cabo prioritariamente sobre jóvenes varones de zonas pobres³², según lo han documentado diversos estudios en México, aunque “sin un patrón deliberado y planificado, de imposición sistemática de grandes violaciones de los derechos humanos sobre un segmento de la población”³³. La selección de los delincuentes se ejecuta mediante la “institución de la sospecha”, descrita ya por las teorías del etiquetamiento, y que centra la atención en un cuerpo regular de delincuentes³⁴. El reclutamiento de la “clientela del sistema” (la po-

²⁷ Juan E. Méndez, *Op. cit.*, p. 34.

²⁸ Alessandro Baratta, *Op. cit.*, 2004, p. 313.

²⁹ Louk Hulsman, “Alternativas a la justicia penal y a la política criminal en Latinoamérica”, *Anthropos. Alessandro Baratta. El Pensamiento crítico y la cuestión criminal*, núm. 204, 2004, p. 188.

³⁰ Mauricio Martínez Sánchez, *Op. cit.*, p. 125.

³¹ Alessandro Baratta, *Op. cit.*, 2004, p. 313.

³² Claire Naval, *Irregularidades, abuso de poder y maltratos en el Distrito Federal. La relación de los agentes policías y del Ministerio Público con la población*. México: Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2006, p. 6.

³³ Juan E. Méndez, *Op. cit.*, p. 32.

³⁴ David Matza, *El proceso de desviación*. Madrid: Taurus, 1981, p. 225.

blación criminal) es, pues, altamente selectivo³⁵, aunque al mismo tiempo arbitrario y con métodos inherentemente abusivos. Ya lo dijo Michel Foucault al hablar de la prisión: el sistema penal desarrolla todo su funcionamiento sobre el modo del abuso de poder³⁶; es decir, que lejos de constatar su fracaso, la violencia institucional triunfa al “fabricar la delincuencia” y localizar los espacios que deben ser reprimidos por el aparato penal³⁷.

A pesar de que los tipos penales describen conductas y no tipos humanos o psicologías, toda criminalización basada en la acusación tendió a la “ semejanza del sujeto con su acto, esto es, la imputabilidad del acto al sujeto ”³⁸, usualmente bajo la forma de una “patologización” de las conductas criminalizables, ligando la cuestión de lo ilegal y lo anormal³⁹. De acuerdo con Zaffaroni, el hecho de que los “reclutadores” hagan su selección conforme a su juicio e intereses, sólo demuestra que “el grueso de los criminalizados no lo son tanto en razón del contenido ilícito del injusto cometido, sino por la forma grosera de éste y por las características estereotípicas del agente, que lo ponen al alcance del sistema penal”⁴⁰.

La situación concreta de vulnerabilidad frente al poder punitivo es alcanzada por los aspirantes a criminales —es decir, la mayoría de la población— con pocos esfuerzos, ya que “lo más sencillo es seleccionar a quienes andan por la vía pública ostentando caracteres estereotípicos y cometiendo injustos cuyo contenido ilícito es de menor y mediana gravedad”⁴¹. Así, de acuerdo con los testimonios de policías judiciales que entrevistamos, las “cazas de criminalizables” son una práctica común para cumplir con los criterios de productividad. Como nos lo explicó un agente: “a nosotros nos han dicho: si no traes detenidos, te quedas, ¿y qué hacía uno? Pues salir a detener a los viciositos, los mariguanos, y ya que los presentaba uno, ya podía salir”.

4) La institución de procuración de justicia está altamente “politizada”; esto es, el sistema penal deja de ser un

poder independiente para pasar a ser un organismo al servicio de los intereses del partido gobernante en turno. Es éste un rasgo que reúne a los tres anteriores, y a la vez, su condición: cuando la función punitiva se convierte en un logro de gobierno, las sentencias de criminales son actos simbólicos más allá de objetivos realistas y alcanzables⁴², llevadas a término para satisfacer las exigencias políticas⁴³. El abuso de poder es la relación normalizada entre policías y ciudadanos que, en caso de “sospecha”, permite obviar el debido proceso⁴⁴; y las políticas de “cero tolerancia” sobre espacios prohibidos donde se focaliza la vigilancia de los ‘potencialmente peligrosos’, convierten estas zonas ‘vulnerables’ en semilleros de criminalizables⁴⁵.

Así, en México ocurre que la Procuraduría ha sido sometida por la autoridad administrativa a un esquema de trabajo basado en “criterios eficientistas”, con el objetivo de “ofrecer resultados a la población, expresados en el incremento de detenidos”⁴⁶. La ideología que mueve esta política es la que algunos autores llaman “neopunitivismo”⁴⁷, que se apoya retóricamente en los reclamos de los ciudadanos por una mayor seguridad, y que contiene la peligrosa tendencia a delegar en el sistema penal el control de la criminalidad, no obstante que no es éste su cometido⁴⁸, y el reconocimiento de los derechos fundamentales⁴⁹, creando una sociedad de la vigilancia mutua y elevando lo penal a un “rango absoluto” y obligatorio⁵⁰. Esta propensión se traduce, por ejemplo, en el lugar privilegiado que se ha otorgado a la lucha contra el robo de autos, bajo cuyo criterio se evalúa la eficacia policial. Así lo explica otro policía entrevistado: “el trabajo se evalúa sólo según el número de vehículos que se roban en el sector; no toman en cuenta otros factores”. Y también se observa en el establecimiento de cuotas de delitos —“en cada coordinación sólo te pueden

³⁵ Alessandro Baratta, *Op. cit.*, 2004, p. 301.

³⁶ Michael Foucault, *Op. cit.*, p. 271.

³⁷ Bernal Sarmiento, *Op. cit.*, p. 221.

³⁸ Michael Foucault, *Op. cit.*, p. 121.

³⁹ *Ibid.*, p. 93.

⁴⁰ Raúl E. Zaffaroni, “Culpabilidad por la vulnerabilidad”, *Anthropos. Alessandro Baratta. El Pensamiento crítico y la cuestión criminal*, núm. 204, 2004, p. 144.

⁴¹ *Ibidem*, p. 145.

⁴² Daniel R. Pastor, “La deriva neopunitivista de organismos y activistas como causa del desprestigio actual de los derechos humanos”, *Nueva Doctrina Penal*, núm. 1, 2005, p. 75.

⁴³ Roberto Bergalli, *Op. cit.*, p. 231.

⁴⁴ Daniel R. Pastor, *Op. cit.*, p. 74.

⁴⁵ Bernal Sarmiento, *Op. cit.*, p. 224.

⁴⁶ López Ugalde, *Procuración de justicia y Derechos Humanos en el Distrito Federal: análisis y propuestas*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2003, p. 45.

⁴⁷ Daniel R. Pastor, *Op. cit.*

⁴⁸ Roberto Bergalli, *Op. cit.*, p. 229.

⁴⁹ Daniel R. Pastor, *Op. cit.*, p. 86.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 87.

robar hasta 8 autos, sólo puede haber una violación, etc.—, así como también se establecen metas con respecto al número de personas que deben ser aprehendidas en cada sector. Dice otro agente: “hacemos puestas a disposición diarias pero muchas son chafas, es pura basura, puro delincuente menor. Nos obligan a ello para elevar su estadística. Son mil puestas a disposición por mes las que tenemos que hacer”.

Existe en todo esto cierta lógica inquietante. La inepcia del sistema jurídico-penal, a pesar de lo que cabría esperar, parece servir a los propósitos de la violencia institucional. Es decir, esta violencia se aplica de manera arbitraria, selectiva, contraria a derecho y políticamente interesada, pero contiene la virtud de asegurar la reproducción de las estructuras del Estado.

Abuso de poder: la falsa disyuntiva entre eficiencia y legalidad

El dilema entre el derecho y el orden es un conflicto que está en el centro de todo debate sobre la democratización. En realidad, se trata de una falsa disyuntiva, ya que no puede existir un Estado de Derecho real sin respeto por los derechos fundamentales de los ciudadanos. Los sociólogos de la desviación ya hablaron de ello, estableciendo una relación de oposición entre ambos términos “debido a que el derecho implica una restricción racional de las reglas y los procedimientos que se utilizan para conseguir el orden”⁵¹. Así, mientras que la legalidad consiste en hacer cumplir las leyes *legalmente*, el orden suele expresarse mediante la *eficiencia* con la que éste ha logrado imponerse⁵². La manera en que este dilema es resuelto consiste en la duplicidad, es decir, en aplicar tanto el derecho como el orden, pero en poblaciones diferentes, lo que se logra adoptando el “método de la sospecha”⁵³.

Invocando la coartada de “lograr la eficacia en la persecución y el castigo de los delitos”, la política criminal inflacionaria recurre a menudo a la violación de las garantías procesales que son fundamento de un Estado de Derecho⁵⁴. En nuestro caso, el pulso entre el respeto a la ley y la eficiencia de dar resultados, cruza constantemente el discurso de los policías que entrevistamos, justificando el uso de la violencia y el abuso de poder. Un coordinador de

grupo de la Policía Judicial nos confiesa, así, que solamente con medios ilegales es posible conseguir el fin del arresto: “la ley nos limita, no podemos parar un auto injustificadamente. Necesitamos ‘armas’ para poder detener, porque ahora sólo podemos cuentear a los sospechosos de que los detenemos para verificar esto o lo otro”.

Las violaciones al debido proceso judicial para la detención preventiva son tan frecuentes que los policías, al contrario de lo que pasa con el uso de la tortura para obtener una confesión, no tienen problemas en reconocerlo. Un agente de la Policía Judicial señaló: “La verdad es que seguimos trabajando con trampas y mentiras, como hacer que alguien salga de su casa con engaños para poderlo detener. Se le dice: ‘acompañeme porque atropellaron a su hijo’ y, cuando sale, lo detenemos. Son recursos, son estrategias que utilizamos. Hay que buscar la forma de hacerlo caer”.

De acuerdo con Amnistía Internacional, el mecanismo vigente de la averiguación previa, el cual permite recabar datos que pueden tener valor probatorio en el juicio, anima a la policía y a los agentes del Ministerio Público a fabricar pruebas para conseguir que se dicte la sentencia condenatoria⁵⁵. Así nos lo hace saber también un comandante entrevistado: “Lo que pasa es que nosotros podemos hacer ‘cuadrar’ el expediente según los datos que anotemos”. Significa esto que los informes escritos que integran una averiguación previa, supuestamente basados en las declaraciones de los detenidos y en otros datos, son modificados para hacerlos coincidir [“cuadrar”] con la descripción del delito que contiene el Código Penal, lo que permite iniciar una causa.

La validez de la confesión como prueba autoincriminatoria, aunada a la facultad de ‘custodiar’ al detenido durante horas, hace que el uso de la coacción física, psicológica y/o moral, y la tortura, a pesar de no ser reconocido por los policías, sean de hecho practicadas regularmente. Además de los numerosos informes que confirman su existencia⁵⁶, algunas declaraciones nos dejan entrever que estos actos son usualmente utilizados y racionalizados. Un comandante dice: “el MP agarra el Código Penal para desafanar a los delincuentes porque ellos son los que ordenan, pero uno también puede ver el código. Por eso, cuando yo presento a los delincuentes, ya los presento bien quebrados”. Otro policía

⁵¹ Skolnick en Daniel Matza, *Op. cit.*, p. 233.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ Daniel R. Pastor, *Op. cit.*, p. 74.

⁵⁵ Amnistía Internacional, *Contra la tortura. Manual de acción*. Madrid: Amnistía Internacional, 2004.

⁵⁶ CDHDF: 2003, 2004a, 2004b, 2005b, 2006a, 2007a; López Ugalde, *Op. cit.*; Claire Naval, *Op. cit.*

veterano también alude a una clara metáfora de coacción: “los nuevos policías *no saben ‘abrir’ a los delincuentes*. Ya no hay ese compañerismo, ese afán de sacar adelante el asunto, que antes había”.

En suma, lo que estaríamos destacando es que el uso de la violencia contra los individuos criminalizables es justificado por los policías como una necesidad de la labor policial, dentro de un mundo moral maniqueo dividido entre ellos y los enemigos: “estamos trabajando en la calle y eso significa que *tenemos que golpear gente* porque así es la calle, la gente es mala, vamos por los malos y éstos no nos van a hacer caso; así no funciona”.

La ampliación del poder punitivo

Existe una tendencia actual en el Estado social de Derecho —principalmente en Europa, aunque también en países como México— que consiste en la proliferación normativa, en el sentido de una hipertrofia del derecho penal, que implica un “acrecentamiento desmesurado del número de conductas calificadas como delictivas por la ley”, y se funda en la “consideración simbólica del derecho penal como remedio exclusivo para todos los males sociales”⁵⁷. Como puede imaginarse, tal inflación legal socava los principios del derecho penal mínimo⁵⁸, especialmente el principio de subsidiariedad⁵⁹, y tiene consecuencias imprevisas en la procuración de justicia.

Esta ampliación del poder punitivo, que no es sino un acrecentamiento del Estado de policía⁶⁰, ha llegado al punto de concebir que el sistema penal es el instrumento más idóneo para la defensa de los derechos humanos, algo que contradice su carácter reactivo y de tratamiento sintomático de los conflictos⁶¹.

Deben tomarse en cuenta los principios que sustentan el Derecho Penal en un Estado democrático, a saber: (a) la aplicación de la pena debe ser la *última ratio* y no una obligación superior al Estado de Derecho; (b) el fin del derecho penal es evitar las guerras por *vendettas* y este principio se viola cuando se establece la aplicación del castigo

como prioritario por encima del respeto al procedimiento legal; y (c) se rompe también con la obligación de no condenar ilegítimamente, esto es, en contra de los derechos fundamentales, de la ley o de la prueba.

El combate a la impunidad no parece justificar la violación del debido proceso, y menos aún con el fin de prevenir este mismo hecho. En cambio, la proscripción de la impunidad impone que ni la absolución por falta de pruebas ni la que se funda en el no aprovechamiento de conocimiento obtenido ilegalmente, son soluciones viables en el conflicto⁶².

Si bien la utopía abolicionista no debe ser rechazada como premisa, sí hay que reconocer que está lejos del horizonte de la práctica jurídico-penal en Latinoamérica. Ni tan siquiera parecemos estar en condiciones ahora de desarrollar procesos de reconversión hacia el modelo del derecho penal mínimo, en los términos que preconizaba Alessandro Baratta⁶³. Pero, a pesar de todo ello, nos parece fundado recordar que el sistema jurídico-penal, y la violencia punitiva que éste legitima, debe tener unos límites bien establecidos dentro de los cuales resulte de alguna utilidad. Debe por ello develarse la trampa que esconde el neopunitivismo a ultranza: una idolatría del poder punitivo que lo convierte en un “ídolo omnipotente adorado por muchos fanáticos”, según ha dicho Zaffaroni⁶⁴. Junto con ello, también ha propuesto reivindicar una teoría agnóstica de la pena de acuerdo con la cual exijamos que las agencias jurídicas agoten su poder jurídico de contención “neutralizando hasta donde les sea posible la selectividad estructural del poder punitivo”⁶⁵.

Finalmente, quisiéramos terminar con una cita del profesor argentino de derecho penal Daniel Pastor que, nos parece, expresa de manera muy apropiada las reflexiones que hemos intentado elaborar con respecto al abuso de la pena de prisión:

La indispensable promoción de los derechos fundamentales y la prevención y reparación de sus violaciones, debe provenir ante todo de ámbitos no penales, del derecho civil, del amparo constitucional, de la protección de la democracia, de las políticas sociales de prevención, del sistema jurídico del trabajo, y de la seguridad social y los regímenes indemnizatorios, no de la pena⁶⁶.

⁵⁷ Daniel R. Pastor, *Op. cit.*, p. 74.

⁵⁸ Alessandro Baratta, *Op. cit.*, 2004.

⁵⁹ “Una pena puede ser conminada sólo si se puede probar que no existen modos no penales de intervención aptos para responder a situaciones en las cuales se hallan amenazados los derechos humanos” (Baratta, *Op. cit.*, 2004, p. 310).

⁶⁰ Raúl E. Zaffaroni, *Op. cit.*, p. 136.

⁶¹ Alessandro Baratta, *Op. cit.*, 2004, p. 328.

⁶² Daniel R. Pastor, *Op. cit.*, p. 80.

⁶³ Alessandro Baratta, *Op. cit.*, 1987.

⁶⁴ Raúl E. Zaffaroni, *Op. cit.*, p. 142.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 143.

⁶⁶ Daniel R. Pastor, *Op. cit.*, p. 98.

Eón
sociales

2000 - 2006
Reflexiones acerca
de un sexenio
conflictivo

Luis H. Méndez B.
Marco Antonio Leyva P.
[Coordinadores]

Tomo 1

El carácter híbrido del
Estado mexicano



UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
Casa abierta al tiempo



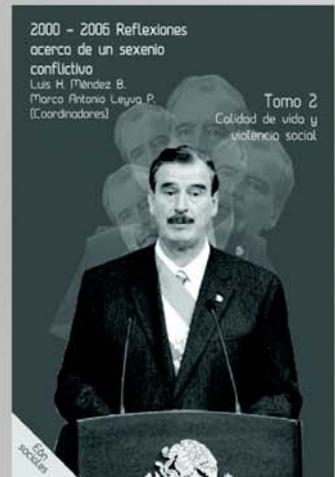
División de Ciencias Sociales y Humanidades



Azcapotzalco

Tomo 2

Calidad de vida y
violencia social



Tomo 3

El impreciso espacio
de la sociedad civil



<ventas@edicioneleon.com>

Información confiable: Los problemas de la información estadística. Militarización y seguridad

Arturo Arango Durán*

En este documento pretende probarse que la información estadística de seguridad pública en México, en la actualidad no es todo lo confiable que debiera ser y que no existe un sistema eficiente a través del cual puedan tomarse decisiones de política criminal. Se revisan los antecedentes y se encuentra que el problema se había señalado desde hace 100 años y que, a pesar de ello, no contamos en México con un sistema eficiente en ninguno de los tres niveles de gobierno. Se hace una enumeración de la situación que guarda la problemática actual respecto de la generación de estadísticas de seguridad pública, en la Federación, estados y municipios. Finalmente se observa la necesidad de construir un sistema eficiente y confiable, donde se propone la creación de un instituto ciudadanizado similar al IFE, con personalidad jurídica y patrimonio propio que se encargue de la solución de los problemas aquí reseñados.

Antecedentes

En 1907, en el trabajo *La Estadística Criminal en México*¹, presentado por Carlos Roumagnac ante la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, al escribir acerca del estado que guardaba en ese tiempo la situación respecto de los estudios criminológicos señalaba que "...su resultado se define en unas cuantas palabras dolorosamente tristes pero intensamente ver-

daderas: de todos los países civilizados, y aún entre otros muchos de menor importancia, México en tal concepto, es el que camina con más atraso... y que a este respecto vivimos todavía encajados dentro de los moldes de hace largos siglos... Si algunos estudios hay de interés vital desde cualquier punto de vista que se le tome, son los que se relacionan con la criminalidad de un país"

Asimismo señalaba: "...¿Qué pensar de la estadística cuando tiene por objeto el fenómeno "crimen," que todavía se presenta a nuestros ojos como la negra y pavorosa incógnita de casi todos los problemas sociales? ... Innecesario me parece seguir examinando nuestros procedimientos... Con lo apuntado, sobra para confirmar lo que vengo sosteniendo desde un principio: que en esta materia [estadística]

ca] hemos disfrutado de un atraso lamentable"².

Debemos señalar que a 102 años de haberse escrito ese documento, más de un siglo después, la situación que sigue presentando nuestro país es muy similar.

En este documento, se realizará inicialmente una evaluación de la situación que guardan las estadísticas de seguridad pública en México a nivel nacional, posteriormente se revisará el estado que guardan dichas estadísticas a nivel estatal y municipal, para finalmente conocer las perspectivas que desde mi punto de vista, se tienen para avanzar en la construcción de un sistema de información delictiva confiable y eficiente.

² *Op. cit.*, pp. 12-13. Lo señalado entre corchetes fue agregado por el autor de este estudio.

* Arturo Arango es consultor independiente en el área de seguridad pública. Mantiene junto con Cristina Lara Medina el sitio web: <www.seguridadpublicaenmexico.org.mx> que contiene información estadística oficial sobre la seguridad pública en México.

¹ Roumagnac, Carlos. *La estadística criminal en México*. Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística. México 1907, pp. 3-4.

Evaluación de la situación a nivel nacional

Como ya se ha señalado en diversos documentos³, no existe en nuestro país un sistema confiable de estadísticas de seguridad pública que permita la toma de decisiones adecuada y oportuna.

Según señala el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en su edición en Internet⁴ del Cuaderno número 10 de Estadísticas Judiciales en Materia Penal, edición 2002, en la página 6:

En México se generan distintas cifras estadísticas que permiten conocer el panorama sociodemográfico de la delincuencia. Estas cifras se identifican como: real, oculta, oficial, aparente y legal.

La Estadística sobre Delincuencia

CIFRA REAL		
CIFRA OCULTA (Personas y sus delitos no denunciados)	CIFRA OFICIAL (Personas y sus delitos registrados en averiguaciones previas, procesos y sentencias)	
	CIFRA APARENTE (Personas y sus delitos registrados en averiguaciones previas del Ministerio Público)	CIFRAS LEGALES (Presuntos delincuentes, delincuentes sentenciados y sus delitos registrados en procesos y sentencias dictadas en juicios en materia penal)

(sic)

³ Véanse las publicaciones siguientes: Arango y Lara, "La eficiencia del sistema de justicia", artículo publicado en: Peñaloza Pedro (Coord), *Seguridad Pública: voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, Porrúa, México, 2006, en particular las páginas 860 y 861. Asimismo el artículo de los mismos autores "Respuesta Gubernamental frente al delito", publicado en el libro: Schutte Fernando (Coord), *Una propuesta ciudadana en materia de seguridad pública*, CNDH, México 2006, pp. 1-18. Existe una copia de estos artículos en la página del proyecto Justice in Mexico: <http://www.justiceinmexico.org/resources/documents_from_our_partners.php>, perteneciente al Instituto Transfronterizo de la Universidad de San Diego. Véanse también los artículos del autor: "Indicadores de Seguridad Pública en México: La Construcción de un Sistema de Estadísticas Delictivas", en <http://repositories.cdlib.org/usmex/prajm/arango/> del Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de California en San Diego; "La seguridad pública y el Sistema Nacional de Seguridad Pública en el tercer informe de gobierno", publicado en la revista *Criminalia* de la Academia Mexicana de Ciencias Penales. Año LXIX, núm. 3. México D. F. Sep-Dic. 2003, pp. 273 a 294; existe una copia en <<http://www.seguridadpublica.enmexico.org.mx/estudios%20sobre%20mexico/Gobierno.pdf>>. También puede verse el artículo "Notas para la construcción de un marco de referencia y la actuación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en la atención al problema de la seguridad pública" <<http://www.seguridadpublica.enmexico.org.mx/estudios%20sobre%20mexico/marco%20de%20referencia.pdf>>, entre otros textos.

⁴ <<http://www.inegi.gob.mx/difusion/espanol/bvinegi/estjud/judiciales02.pdf>>.

La cifra real de la delincuencia se refiere al conjunto de todos los hechos constitutivos de delitos realizados, así como a las personas que los han cometido o resultado víctimas de ellos. Una parte de estos hechos no se hace del conocimiento de las autoridades a quienes corresponde su investigación y sanción, conformando así la llamada cifra oculta de la delincuencia. Aquellos hechos que se denuncian ante la autoridad correspondiente, son identificados como la cifra oficial, misma que al ser registrada en forma permanente, suministra información continua.

Podemos reformular el cuadro anterior, en forma de embudo delictivo⁵, en donde la cifra oficial se compone de la registrada en la procuración de justicia y en la administración de justicia. La cifra aparente sólo está en la procuración de justicia y la cifra legal en la administración de justicia.



Conviene señalar en este momento, que la información estadística que se registra oficialmente sólo tiene que ver con la cifra aparente (procuración) y con la cifra legal (administración de justicia). Y que, además, existe una gran diferencia entre la cifra oficial y los delitos que se cometen; es decir, que el tamaño de la cifra negra es muy amplio.

Asimismo, debe aclararse que por problemas de registro puede ser que la diferencia entre "Delitos conocidos que se denuncian" y los "Delitos denunciados con API"⁶, es decir, delitos registrados, puede ser muy alta. El siguiente

⁵ El embudo fue tomado de Arango y Lara "Eficiencia del Sistema de Justicia", *Op. cit.* en Peñaloza, p. 864.

⁶ API Averiguación Previa Iniciada.

ejemplo puede aclararnos esta situación del porqué existe una clara diferencia entre los delitos conocidos que se denuncian y las API.

Pongamos por caso que haya habido un robo de un tanque de gas, y la víctima se presente ante el Agente del Ministerio Público a denunciar el ilícito; si no hubo factura del tanque de gas, como es común en nuestro país, y el tanque no tiene un número de serie conocido por la víctima o es tan igual uno a otro que es virtualmente imposible probar en un proceso la previa posesión del tanque y su legítima propiedad (aunque se tenga a la vista el tanque y la víctima lo reconozca como suyo), en ese caso, es práctica común entre todos los agentes del ministerio público que no se inicie la averiguación previa. En general, cuando es difícil si no imposible probar en un proceso el delito, la AP no se inicia.

Independientemente de lo anterior, en la actualidad las estadísticas que se conocen de una u otra forma⁷, tienen que ver con la cifra aparente y con la cifra legal. Es como si, desde el punto de vista de las estadísticas, sólo existieran las dos instituciones que generan estas estadísticas y no más. Aunque al menos hemos identificado 19 categorías integradoras⁸, el sistema de seguridad y justicia en nuestro país, podría dividirse, para efectos de este análisis, en 6 instituciones: servicio de llamadas de atención⁹, tránsito y vialidad, *prevención del delito*, menores infractores, *procuración de justicia*, administración de justicia y readaptación social.

La cifra aparente (de procuración de justicia) es la estadística que se deriva de los registros administrativos de las procuradurías generales de justicia estatales PGJ y de la Procuraduría General de la República.

En las procuradurías estatales se registra la información que tiene que ver con violaciones a los códigos estatales y en la General de la República la que tiene que ver con violación a las leyes federales.

Asimismo, la cifra legal (administración de justicia) es la información que tiene que ver con las estadísticas judiciales y se deriva de los juzgados de primera instancia del

⁷ Aunque se conocen estadísticas de otras instituciones, éstas no tienen la "profundidad" y extensión que se muestra en las correspondientes a la "cifra aparente" y "cifra legal". Aunque estas estadísticas estén más o menos disponibles, ello no implica que sean confiables. En el texto se explicará el porqué de esta afirmación.

⁸ Consúltense: Arango y Lara, "Indicadores de Seguridad Pública en México: La Construcción de un Sistema de Estadísticas Delictivas", *Op. cit.*, p. 35.

⁹ Aquí se cuentan todos aquellos servicios como la Cruz Roja, 066, 080, Bomberos y demás, a los que se les ha invertido una gran cantidad de dinero y de cuya actividad nada se sabe.

fueron común y federal, donde se presenta a los presuntos delinquentes registrados y a los delinquentes sentenciados.

Observe que, en estricto sentido, las estadísticas que se dan a conocer sólo están considerando a dos de los establecimientos que conforman a nuestro sistema de justicia. Así de las instituciones de prevención (policías preventivas, federales, estatales y municipales) de tránsito y vialidad, de menores infractores y de readaptación social, lo que se sabe es tan poco, que es imposible decir nada de éstas y de otras instituciones¹⁰.

Por otro lado, es muy importante señalar que las estadísticas conocidas de esas dos instituciones tienen que ver exclusivamente con la actividad "hacia fuera" o "externa". Es decir, que no se sabe nada de la actividad hacia dentro, por lo que observar los procesos administrativos internos que harían posible la "rendición de cuentas" es imposible.

Por lo tanto, no se conoce información sobre los recursos humanos, materiales, ni nada que nos pueda aproximar a la actividad burocrática administrativa de cada institución. Más aún, sabemos que el gasto en los últimos años ha sido muy alto¹¹, pero no conocemos el objeto de ese gasto, ni si se gasta en tiempo y forma o queda "congelado", como es común, en fideicomisos de los que no conocemos absolutamente nada sobre su administración¹².

¹⁰ Véase nota 8. consúltense en particular el apartado 3: "Marco conceptual del sistema actual de justicia en México".

¹¹ De acuerdo con cálculos que hemos realizado tanto Cristina Lara como el autor de este documento, la cantidad gastada de 1997 a la fecha está por encima de los 400 mil millones de pesos. Esta cifra no considera a algunos gastos que no hemos podido cuantificar, debido a que algunas entidades federativas no proporcionan información de su objeto de gasto en seguridad pública ni en instituciones de justicia.

¹² Es común que los fondos que el Sistema Nacional de Seguridad Pública asigna a las entidades federativas queden depositados en fideicomisos conocidos como FOSEG. Normalmente estos fondos van "etiquetados", es decir, que deben gastarse en cuestiones previamente acordadas entre la Federación y los gobiernos de cada estado, para lo cual se firman unos documentos conocidos como "anexos técnicos" donde se señala la cantidad asignada según objeto del gasto. Ahora bien, una vez depositados los fondos en esos fideicomisos FOSEG, si los gobiernos de los estados no los utilizan de inmediato, sino que los dejan en depósito durante cierto tiempo, las utilidades derivadas de los mismos pueden ser utilizadas, como lo son, por los gobiernos de los estados de la forma que mejor les parezca. Así, es práctica común que los administradores de esos fondos tarden en utilizarlos para lo que fueron asignados (a veces el gasto etiquetado puede retrasarse dos o más años) y utilizan los rendimientos de forma discrecional. Esta fue la causa de que durante la administración de Gertz Manero como secretario de Seguridad Pública, en los años 2000 y 2001, se les redujeran los fondos a las entidades hasta que demostraran el gasto, es decir, hasta que cumplieran con los compromisos signados en los "anexos técnicos".

Asimismo, no se recopilan estadísticas sobre la víctima: ésta no existe para el sistema de seguridad y justicia de nuestro país.

Una vez señalado esto, podemos decir que existen tres instituciones que se encargan de recopilar la información generada por estas procuradurías, a saber: el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI, el Sistema Nacional de Seguridad Pública, SNSP, y la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, CNPJ.

El INEGI recopila las estadísticas de seguridad y orden público y las estadísticas judiciales, que se corresponden con la cifra aparente y la cifra legal respectivamente.

Podemos señalar que a nivel nacional existen dos tipos de problemas: 1. Los que tienen que ver estrictamente con la generación de estadísticas delictivas, de acuerdo con las instituciones que las generan o deberían generarlas; y 2. Otros problemas que, al no ser resueltos dificultan esa ge-

neración de estadísticas. Revisaremos a continuación estos dos tipos.

Problemas respecto de las estadísticas

Estadísticas de seguridad y orden público

Podemos señalar que éstas tienen severas carencias, ya que no existe un formato definido para su recopilación, y por ello cada procuraduría informa lo que se le antoja, por lo que incluso realizar comparativos de un año con otro, de la misma entidad, a veces se vuelve complicado, ya que un año informa unos conceptos y, algunas veces, al año siguiente se informa sobre conceptos distintos.

Además, este tipo de estadísticas sólo reporta la actividad realizada por las PGJ's y no por las Secretarías de Seguridad Pública.

Delito	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total general
Abuso de autoridad					511	509	384	379	284	318		2,385
Abuso de confianza			1,572	1,622	1,586	1,651	1,540	1,312	1,208	1,423		11,914
Allanamiento de morada				489	560	467	529	588	345	409		3,387
Amenazas y/o coacción			1,834	2,151	2,251	2,375	2,357	3,314	2,229	2,213		18,724
Asalto				538	1,215	411	768	284	173	56	68	3,513
Ataque a las vías de comunicación	33	24	27									84
Contra el estado civil de las personas	1,772											1,772
Daño en propiedad ajena											8,391	8,391
Daños		6,105	7,972	8,187	9,223	7,782	12,235	12,369	8,712	8,537		81,122
Delitos sexuales											1,038	1,038
Despojo							590	737	588	632		2,547
Despojo de cosas inmuebles o de aguas			606	697	673	753						2,729
Encubrimiento	3											3
Fraude		3,355	3,144	3,092	2,000	2,260	2,382	2,634	2,692	2,143		23,702
Homicidio		1,558	1,688	1,321	969	1,104	1,021	950	908	907		10,426
Incumplimiento de las obligaciones de asistencia familiar			940	712	747	765	705	767	865	1,019		6,520
Lesiones		14,297	13,674	13,890	13,847	10,697	12,078	11,561	10,580	9,522	9,454	119,600
No especificado	59,603	766	961									61,330
Otros delitos	4,644	15,975	13,860	6,213	5,763	5,845	5,597	4,811	4,310	5,057	10,599	82,671
Portación de arma			583									583
Portación de armas prohibidas	550	441	534									1,525
Privación de la libertad											3	3
Robo	168	7,489	26,903	31,327	31,065	23,809	27,243	27,841	25,858	26,716	26,595	255,014
Robo a casa habitación		4,999										4,999
Robo de vehículo		7,744										7,744
Violación				458	491	439	564	409	435	596		3,392
Total general	66,773	57,840	74,379	71,113	72,345	58,472	67,954	67,775	59,171	60,098	59,198	715,118

Observemos el caso de Chihuahua, en la tabla anterior, que en el año 2004 reporta más o menos la misma cantidad de delitos que en el año 2002 y 2003, pero mientras en estos años existe una desagregación, en el año 2004 hay cambio de concepto y una gran cantidad de delitos se agregan como “otros delitos”. Lo mismo sucede con todas las entidades.

El SNSP, recopila las mismas estadísticas de seguridad y orden público que recopila el INEGI, con un catálogo particular. El INEGI no tiene un catálogo específico para la recolección de esta información.

De esta información que tanto el SNSP como el INEGI concentran, puede señalarse que depende de la buena fe de los gobiernos de los estados, ya que no existe ningún mecanismo que obligue a las entidades a proporcionar esta información. Más aún, no existe un sistema de auditoría que pruebe que lo que están mandando las entidades es lo que tienen físicamente como averiguaciones previas iniciadas.

De hecho se ha tenido la oportunidad de conocer de cerca algunos “sistemas” en las entidades federativas, llegando al absurdo de no contar con ningún respaldo que pruebe lo dicho, sino que se pregunta directamente a los agentes del Ministerio Público, uno por uno, cuantas AP han registrado y por que delitos y la cifra señalada, se suma a la cifra que se tiene del año en curso y no se conserva la serie temporal, mes a mes. Es decir que si en enero se tenían 15 homicidios y ocurrieron 8 en febrero, entonces se reportan como acumulados 23, desapareciendo el dato de enero. Cuando esto sucede en 2 meses o tres no hay problema, pero cuando esta situación se repite sucesivamente, si bien es posible obtener los datos mes a mes, por sumas y restas yendo del último mes reportado, hacia atrás, y observando qué información reportaron en febrero y restándola de la información de enero para obtener las cifras para enero y febrero por separado, esto se vuelve terriblemente complicado.

Otra grave desventaja de la recopilación del SNSP es que sólo se pide, hasta donde sabemos, información agregada a nivel estatal y no se obtiene por municipio y aunque el INEGI, si la pide por municipio, y a veces, como ya se señaló, los conceptos reportados aun por la misma entidad, año con año, no son los mismos.

Obviamente la oportunidad con que se reporta la información es desastrosa, llegando al extremo de que algunas entidades, como Aguascalientes, han reportado, oficialmente, la misma información durante 6 meses segui-

dos; mientras que a otras entidades se les “olvida” reportar algún mes del año, o lo hacen con tal atraso que dicho indicador se vuelve poco confiable.

Finalmente, y para no hacer el cuento largo, resulta que no existe compatibilidad entre la información que se envía al INEGI, y la que se envía al SNSP. Así podemos observar algunas diferencias según una u otra fuente:

Concepto	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
API INEGI	1,411,975	1,350,268	1,358,863	1,370,311	1,425,815	1,560,208	1,459,991
API SNSP	1,470,913	1,364,855	1,390,397	1,338,331	1,442,306	1,442,327	1,424,464
diferencia	- 58,938	14,587	- 31,534	31,980	- 16,491	117,881	35,527

Cabe señalar que algunas entidades no presentan ninguna diferencia, es decir, que algunos gobiernos tienen cuidado en reportar lo mismo a las dos instituciones, mientras que en otros estas diferencias son estadísticamente significativas. Así, en la mayoría de los años, la información que el Estado de México y Jalisco reportan a las dos instituciones es idéntica.

Por otro lado está la información que se envía a la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia CNPJ, y que, hasta donde se sabe, es concentrada en la Procuraduría General de la República. Esta información es más reservada que todas las demás.

De alguna información que se ha podido captar de la CNPJ, hemos hallado que difiere sustancialmente de las dos fuentes anteriores, normalmente con un subregistro sustancial, y no sólo eso, sino que en algunos esfuerzos importantes como lo es el representado por el “Sistema IGEO”, que concentra los reportes de todo el país de forma geo-referenciada, hemos hallado entre otras cosas que, además del subregistro contra las otras dos fuentes, en lo que sí tienen registrado no existen catálogos¹³, por lo que al intentar hacer análisis serios resulta que se pueden

¹³ Imagínese usted de cuántas formas distintas puede escribirse el nombre de una localidad, de una marca de vehículo, o de un delito. Así, si se quiere saber qué delitos ocurrieron en Santa Martha Acatitla, usted debe tener todas las formas distintas en que puede escribirse dicho nombre: (S M Acatitla, Sta M. Acatitla, Sta Marta Acatitla, S Marta A, y así sucesivamente) El que estas bases de datos no estén normalizadas dificulta muchísimo el análisis. Y si contamos con que además pueden introducirse faltas ortográficas, entonces resulta que se hace virtualmente imposible saber dónde y cómo sucedió un delito. Cabe aclarar que la base de datos que tuvimos oportunidad de revisar tiene dos años de atraso, por lo que no sabemos si finalmente dicha situación se corrigió. Es de nuestro entender que eso no ha pasado.

obtener resultados muy distintos según la persona que los haga.

En conclusión, podemos señalar que la información de seguridad y orden público tiene tal desorden que es muy difícil manejarla. Sin embargo y a pesar de todas las carencias consideramos que, en virtud que es con esta información que se toman decisiones de política criminal y de gasto y presupuesto, debemos intentar racionalizarla y comprenderla. Asimismo, conociendo sus debilidades podemos intentar diseñar un sistema que sea mejor que el actual.

Estadísticas judiciales

De las estadísticas judiciales podemos señalar que el INEGI es la única institución que recopila y presenta dicha información.

Ahora bien, a pesar que estas estadísticas son las mejores, no se puede realizar análisis longitudinal en virtud de que no existe forma de identificar a cada persona que está registrada en este sistema.

Desde nuestro punto de vista, es a partir de estas estadísticas que se podría establecer el Sistema de Información Delictiva, ya que el nivel de desagregación que tiene permite cubrir con holgura el catálogo y los formatos que presentan tanto el SNSP como la CNPJ.

Estadísticas de la actividad de las SSP, servicios de urgencia y de policías de tránsito

Respecto de esta información no existe ninguna entidad concentradora de la información federal ni de los estados y municipios; y aunque algunas instituciones sí publican reportes, éstos son completamente discrecionales, siendo muy difícil, si no es que imposible, realizar algún tipo de análisis.

Por ejemplo, aunque la SSP DF presenta¹⁴, en su página web, un informe geográficamente referenciado por Coordinación Territorial, de la actuación de la policía preventiva, es imposible hacer análisis de un mes con otro, ya que se presenta en formato .pdf.

A petición de que dicha información se mostrara en formato de Arc View, más accesible para su análisis, la respuesta fue que “ellos cumplían con la ley de transparencia al publicarlo y que no podían hacer nada al respecto”¹⁵.

¹⁴ Este tipo de informe se genera de forma distinta con cada cambio de administración.

¹⁵ Comentario realizado por un funcionario de la Secretaría de Seguridad Pública del D. F. el día 1° de septiembre de 2006. De hecho, este

Estadísticas de menores infractores y del Sistema Nacional Penitenciario

De este tipo de estadísticas también se sabe muy poco. Algunos estados han publicado la situación que existe respecto de los menores infractores y de la cantidad de internos y capacidad de los reclusorios existentes. Cabe decir que esta información se presenta con grandes niveles de agregación, y no se puede realizar ningún análisis de los flujos de entrada– salida, delitos por los que están en reclusión los internos, etc.

Otros problemas que dificultan la generación de estadísticas

Clasificación de los delitos

Otro problema que se presenta es el de la clasificación de los delitos. A este respecto puede señalarse que, además de las instituciones federales, existen 32 Procuradurías Generales de Justicia, 32 Secretarías de Seguridad Pública y 32 Tribunales Superiores de Justicia, donde para cada estado se tienen códigos y leyes distintas, y donde cada una clasifica de manera distinta los delitos, y las sanciones que se dan también son totalmente distintas.

Más aun, lo que se considera delito en un estado, puede ser que en otro no este tipificado como tal. En términos de comparación estadística esto es importante ya que finalmente no sabemos si estamos comparando peras con manzanas. Para muestra veamos en el cuadro de la pág. 19 las distintas definiciones de homicidio.

Coordinación entre sistemas intra-institucionales

Cuando cada herramienta se aísla de las demás, y no se considera a cada una en su conjunto y en su interrelación con las otras herramientas, entonces se cae en el riesgo de hacer cosas interesantes, pero hasta ahí.

funcionario señaló que se podría hacer la petición vía Internet para que se proporcionara dicha información, pero que era casi imposible que eso pasase, sobre todo que al decir mi nombre, se me reconoció plenamente, y ante eso, este funcionario comentó: “algunos investigadores luego que obtienen la información se portan mal”. Cabe señalar que aunque se realizó la petición en la misma fecha, es momento de que no existe ninguna respuesta, ni positiva ni negativa.

Baja California	Homicidio	Comete el delito de homicidio el que priva de la vida a otro.	Al que prive de la vida a otro se le impondrán de ocho a quince años de prisión.
Baja California	Homicidio en riña	Al que prive de la vida a otro en riña.	Se le impondrán de seis a doce años de prisión
Baja California	Homicidio calificado	Se entiende que las lesiones y el homicidio son calificados, cuando se cometan con premeditación, con ventaja, con alevosía o traición.	Se impondrán de veinte a cincuenta años de prisión
Baja California Sur	Homicidio	Homicidio es la privación de la vida de una persona por otra.	Se le impondrán de ocho a veinte años de prisión.
Baja California Sur	Homicidio contra cónyuge	Al que prive de la vida dolosamente a cualquier ascendiente o descendiente consanguíneo y en línea recta, sabiendo el delincuente el parentesco.	Se impondrá la pena de doce a treinta años de prisión.
Baja California Sur	Homicidio en riña o duelo	Por riña se entiende la contienda de obra o la agresión física de una parte y la disposición material para contender de la otra, con el propósito de dañarse recíprocamente.	Las sanciones podrán disminuirse hasta la mitad o hasta las tres cuartas partes, según se trate del provocado o del provocador.
Baja California Sur	Homicidio Calificado	Cuando se cometa con premeditación, con ventaja, o a traición.	Se aumenta hasta otro tanto de la pena que correspondería si el delito fuera simple.
Campeche	Homicidio	Comete el delito de homicidio el que priva de la vida a otro.	Al responsable de cualquier homicidio simple intencional y que no tenga señalada una sanción especial en este Código, se le impondrán de ocho a veinte años de prisión.
Campeche	Homicidio contra cónyuge	Sorprendiendo a su cónyuge en el acto carnal o próximo a su consumación, mate o lesione a cualquiera de los culpables, o a ambos, salvo el caso de que el matador haya contribuido a la corrupción de su cónyuge.	Se impondrán de tres días a tres años de prisión. En este último caso se impondrán al homicida de cinco a diez años de prisión.

Así, aunque cada institución cuenta con diversas herramientas- sistema, resulta que no se consideran éstas en su interrelación ni se piensa que las salidas y los resultados de una puedan ser las entradas de otra.

Por ejemplo, en el Sistema Nacional de Seguridad Pública se cuenta con diversas herramientas— sistema que tienen que ver con el registro de armamento, equipo, personal, capacitación, estadística, etc. Pero cada uno de éstos se desarrolló en forma aislada y su operación se da de la misma forma.

Es decir, que en el interior de una misma institución no existe ni siquiera coordinación entre los mismos sistemas ni se piensa que estos pueden orientarse, en forma coordinada, a cumplir el mismo objetivo.

Eso pasa no sólo en la Federación, sino en general en los tres niveles de gobierno y en todas las instituciones de seguridad y justicia del país.

Sistema per se

Existen, como ya se dijo, múltiples “sistemas” de información, que con honrosas excepciones, más que sistemas son

mecanismos poco eficientes y nada sistematizados de recolección de información.

Por lo que toca a la información estadística en los estados, existen esfuerzos importantes como los realizados por los gobiernos de Aguascalientes, Chihuahua, Baja California y Chiapas, entre los que he tenido oportunidad de conocer.

Me parece que los sistemas que se manejan en estas entidades son buenos con tendencia a mejorar, y las críticas que les haría son:

1. Se considera a los sistemas como un fin en sí mismos. Se olvida que cualquier sistema de información es una herramienta importante para realizar diagnósticos y poder implantar políticas de atención al problema de la inseguridad, pero son eso: herramientas. Lo importante de éstas es cómo se utilizan para disminuir los índices delictivos y no la generación de información *per se*. Se cae en la misma idea que se tiene cuando se compran más armas y equipo, considerando que ese solo hecho hará que la delincuencia disminuya. Lo mismo está pasando con los sistemas de información, una vez

que se tiene el dato no logra pasar de aquí ni se aplica en ningún programa de intervención específico. Quiero pensar que esto se debe a que no se sabe cómo hacerlo, sobre todo porque no se cuenta con el personal capacitado.

2. Estos sistemas tienen que ver exclusiva y parcialmente con el delincuente. Exclusiva, porque contemplan a la delincuencia sólo desde el punto de vista de la denuncia, y parcialmente porque no se contempla a la víctima como parte del problema.

Ese es un problema global: la víctima no existe para el sistema de seguridad y justicia de nuestro país, y por ende, ni en las estadísticas.

3. Estos sistemas sólo contemplan la actuación institucional externa y no interna. Esto es así porque dichos sistemas no generan información de la actividad burocrática de las instituciones, de tal manera que, en este momento, es imposible pensar en que pueda ser evaluada la actuación interna¹⁶ de las autoridades.

Cuestión de competencia y autonomía (coordinación intra e interinstitucional)

Este es otro punto importante a tratar, ya que existen delitos federales, atendidos por las instituciones federales, delitos del fuero común, atendidos por las instituciones estatales, e infracciones a los bandos de policía y buen gobierno, atendidos por instituciones municipales.

Esta situación es importante, ya que puede ser que en un evento se dé una serie de actos en donde se tengan los tres niveles de competencia: municipal, estatal y federal, y tengan que intervenir múltiples autoridades.

Además, cabe señalar que existen 2,464 municipios¹⁷, donde cada uno cuenta con un bando de policía y buen gobierno y con una Secretaría de Seguridad Pública SSP Municipal o su equivalente.

Así, encontramos que, para todo el país, son más de 2 500 instituciones las que deben recolectar, proporcionar y publicar información estadística. Si a eso le sumamos las divisiones al interior de cada institución, donde por ejemplo las policías preventivas que dependen de las SSP pueden

¹⁶ Así, no se saben tiempos de respuesta a las denuncias, eficiencia en la respuesta, asuntos que atienden, qué solución se le da a cada asunto, porcentajes de éxito o fracaso, etc.

¹⁷ <<http://mapserver.inegi.org.mx/mgn2k/catalogo.jsp>>, consultada el día 2 de diciembre del 2008. Los números cambian con cierta frecuencia, por lo que se recomienda consultar con regularidad.

tener policía de tránsito, policía preventiva, policía de caminos, policía turística, policía ribereña, policía rural, policía bancaria e industrial, bomberos, policía de atención a urgencias, grupos especiales de atención y respuesta inmediata, etc.

Asimismo, las PGJ tienen Agencias del Ministerio Público, servicios periciales, visitaduría, control de procesos, control de amparos, fiscalías especializadas por delito, policía ministerial con grupos especializados de investigación, de aprehensión, de presentación y comparecencia, etc.

Y cada uno de estos pequeños “reinados” es muy celoso de su deber, y se niega a compartir la información de su competencia con otras instancias en el interior de la misma institución, ya no digamos con fines de investigación, sino con fines meramente estadísticos y, hasta donde sabemos, no existe coordinación ni mando en ninguna institución que permita esa comunicación estadística ni mucho menos esa coordinación que pueda ligar a un asunto con otro.

Si esta coordinación no se da en el interior de cada institución, imagínese el lector si ella existe entre las diferentes corporaciones ya sea horizontal o verticalmente. Me supongo que la respuesta es muy obvia.

Como ejemplo se puede señalar que en el D. F. existe nula coordinación y compartición de información entre la Procuraduría General de Justicia y la Secretaría de Seguridad Pública, y de hecho cada una de éstas hace su mejor esfuerzo, pero no existe posibilidad real de saber por ejemplo en cuáles AP iniciadas participó la SSP y cuales se dieron sin dicha participación.

Asimismo, por cuestiones de autonomía de los municipios y soberanía de los estados, la coordinación respecto a la generación, recopilación, distribución y publicación de las estadísticas se vuelve muy compleja.

En conclusión, podemos decir¹⁸ que en nuestro país existen diversas instituciones que tienen fronteras comunes, pero internamente cada cual está orientada de forma distinta, y cada cual realiza un trabajo de tal forma que no tienen que ver, en apariencia, una con la otra.

Así encontramos que las actividades no se realizan bajo un plan ordenado y coherente ni bajo una coordinación organizacional uniforme. De hecho la coordinación que se buscó crear en 1995 con la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad

¹⁸ Este párrafo y el siguiente fueron tomados de Arango Arturo y Cristina Lara, “Respuesta gubernamental frente al delito”, *Op. cit.* Véase nota 3.

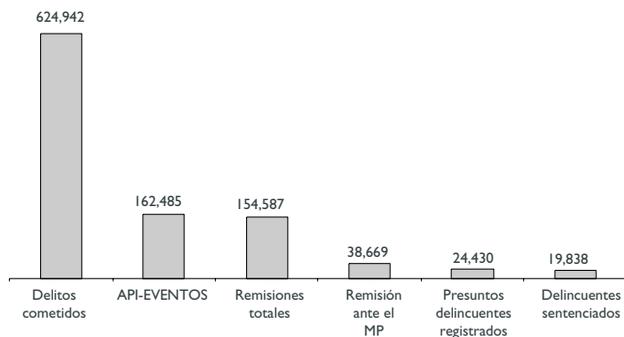
Pública, en los hechos no ha funcionado, tal cual se señala en dicho ordenamiento.

Los números de control

Otro problema es el de los números de control.

No olvidemos que en la actualidad, existe un número para el parte de novedades (si es que éste se da), otro para la averiguación previa iniciada, otro para el expediente en el juzgado, otro para el expediente en el reclusorio, otro para la segunda instancia, otro para la apelación.

Esta cuestión de los números es importante, ya que si hacemos un rápido ejercicio comparativo entre el número de detenidos contra el de puestos a disposición, por las autoridades de la SSP, sólo para el Distrito Federal, encontramos lo siguiente:



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENSI-3 para delitos cometidos, SNSP para API-EVENTOS, la SSP DF para remisiones, INEGI para presuntos delincuentes y delincuentes sentenciados.

De acuerdo con las cifras de la SSP DF se detuvieron a 154,587 personas, de las cuales se puso a disposición del MP sólo al 25%; es decir a 38,669, y de éstas sólo se registró a 24,430 como presuntos delincuentes.

No existe ninguna liga entre las API, las remisiones totales, las realizadas ante el MP, los presuntos delincuentes registrados y los delincuentes sentenciados y, menos aún, entre éstos últimos y los reclusos que se encuentran cumpliendo alguna condena en los centros de prevención y readaptación social, como suele llamárseles a las cárceles en nuestro país.

De hecho no se conoce, bien a bien, cuántos y cuáles de estos reclusos están cumpliendo prisión preventiva, ni se tiene a la fecha una correspondencia entre el número de consignaciones, órdenes de aprehensión cumplidas, siendo, “normalmente”, mucho mayor el número reportado de éstas que el número reportado de presuntos delincuentes

registrados ante los juzgados de primera instancia del fuero común.

Como dato anecdótico suele ocurrir que, en gran cantidad de veces, cuando se dicta sentencia a una persona que se encuentra en prisión preventiva, ésta ya cumplió más tiempo en prisión que la sentencia dictada.

Esta situación de los números de control impide realizar cualquier tipo de análisis ni de rendición de cuentas. Por ejemplo, saber qué tiempo pasa entre la detención, puesta a disposición, consignación ante un juzgado, sentencia y tiempo de sentencia cumplida.

Es decir, el desorden y el caos imposibilitan en gran medida la evaluación de todo el sistema en su conjunto

Educación

Cotidianamente en nuestro país a nadie se le ha ocurrido que el delito debe estudiarse y saber dónde, cuándo y cómo ocurre, para poder calcular la fuerza que debe contraponerse para combatirlo, y lo más importante, para disminuirlo. Tan es así que las palabras de Carlos Roumagnac citadas al inicio, son tan terriblemente actualizadas que nos hacen pensar que es el momento de hacer algo.

Sin embargo, en nuestro país no existe una tradición de capacitación en criminología, ni en estadística o análisis delictivo, de tal forma que es hasta fechas recientes que algunas instituciones educativas no tradicionales se han echado esta tarea auestas. Así podemos encontrar en el norte del país, en Sonora y Chihuahua, la carrera de criminología en aquella y la maestría de políticas en seguridad pública en ésta.

Pero en general, y dada la cantidad de instituciones que tienen que ver con el sistema de seguridad pública y justicia, podemos señalar que no existe personal en ninguna parte del país que cubra las necesidades que presenta dicho sistema respecto de sistemas de información, y menos aún, hasta donde yo sé, no existe ninguna institución del país que tenga personal profesionalmente capacitado para la generación de estadística delictiva o la realización de análisis sobre esa información.

Situación en los estados y gobiernos locales

Se puede señalar que todas las acciones y todo peso gastado en herramientas de seguridad pública tienen como fin último dos objetivos fundamentales: la disminución de la delincuencia en primer lugar, y en segundo la disminución del miedo a la delincuencia.

Cabe señalar que en este momento y dadas las cantidades de dinero que se destinan a la seguridad pública, la mayoría de las entidades y municipios han logrado equipamientos importantes, pero cuando éstos se realizan sin tener en cuenta el fin último, ya señalado más atrás, y sólo con el fin de consumir presupuestos, entonces resulta en gasto no de calidad.

Así, aunque los sistemas que he tenido oportunidad de conocer me parecen interesantes, en la medida que no han funcionado para combatir la delincuencia se vuelven vacíos y carentes de sentido. En ese sentido, es de mi opinión que la mayoría de la problemática hasta aquí reseñada se repite en diferentes grados, en los estados y municipios, por lo que ya no se repetirá dicha problemática en este apartado.

Asimismo, he tenido oportunidad de conocer experiencias municipales importantes donde se registra de manera adecuada a la incidencia delictiva, como lo realizado por el municipio de Tijuana, donde se tiene un significativo avance.

Sin embargo, tanto en Tijuana como en todos los estados, municipios y delegaciones del país, ocurre algo importante que puede dar al traste con todo lo realizado.

Problemática de los estados y municipios que dificulta la generación y análisis de estadísticas

Distribución territorial del combate a la delincuencia

En el año 2005, con apoyo del Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de California en San Diego, tuvimos oportunidad de realizar un estudio sobre la violencia social en dicha delegación. Al realizarlo tuvimos la oportunidad invaluable de contar además con el apoyo institucional de las autoridades delegacionales, quienes, es importante decirlo, mostraron total apertura.

De los resultados encontramos que existen dos tipos de policía: la delegacional, agrupada geográficamente en dos sectores, y la de la Secretaría de Seguridad Pública del D. F., la que se encuentra distribuida en 9¹⁹ Coordinaciones Territoriales CT. Asimismo, para efectos de los programas administrativos que no tienen que ver con cuestiones de seguridad pública, la delegación se divide en 7 zonas o Unidades Territoriales UT.

Lo destacable de esta situación para nuestro análisis es que ninguna de estas distribuciones geográficas se superpone una sobre la otra u otras, de tal manera que se puedan com-

¹⁹ Al momento de realizar la investigación se contaba con 7 Coordinaciones Territoriales.

parar las actividades de cada una contra la otra. Así puede darse el caso, como se da, que un sector no abarque Coordinaciones Territoriales completas sino que tome geográficamente 4 y media CT, o que una de las 7 UT esté conformada por la mitad de una CT, la mitad de otra y otro pedazo de otra.

Ante esta situación es muy difícil intentar comparar la actividad realizada en cuestiones policíacas entre las CT y los sectores, o entre éstos y las UT. Esto nos llevó a intentar comparar contra Ageb's²⁰ (Unidad mínima de información). Pensamos que esta comparación es importante, ya que toda la información socio-demográfica que publica el INEGI tiene como referencia mínima un Ageb, a partir del cual se construyen las características municipales o delegacionales.

Sin embargo, nos encontramos que al realizar las divisiones territoriales de sectores, CT y UT, no se consideró en ningún momento que éstas cubrieran Ageb's completas, por lo que nuevamente se da el caso que cada una de estas divisiones comparta uno o varios Ageb's.

De esta situación resulta que, si deseamos comparar la actividad policíaca o administrativa vs. características sociodemográficas de los sectores, CT u UT, no se puede realizar; o se realiza mal, en el mejor de los casos.

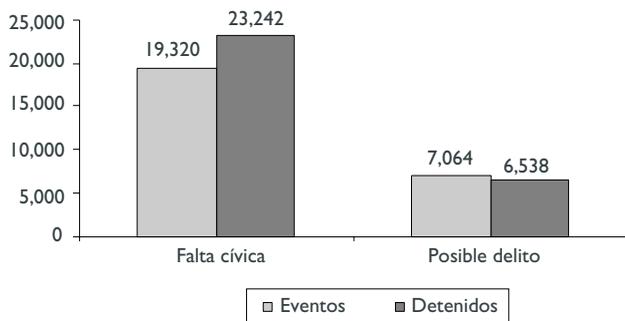
Esta situación que describimos para la delegación se da en todas las entidades y municipios, donde se tienen criterios diversos para agrupar territorialmente a las diversas unidades y agrupamientos, de tal manera que la comparación en acciones contra cualquier otra variable disponible que se quiera se vuelve casi imposible.

Parte de novedades

Un hueco importante en la generación de estadísticas de seguridad pública es el que se da respecto de la actuación de la policía preventiva. En el apartado anterior encontramos que se reportó a más de 154 mil detenidos por la SSP DF debido a la actividad realizada sólo en la policía preventiva local, y sin embargo no toda la actividad que se realiza se registra.

Con datos de la Delegación de Iztapalapa, en el proyecto de Violencia Social, se pudo realizar el siguiente ejercicio donde se analizaron más de 26 mil registros de la participación de la policía preventiva delegacional PPD en eventos, según falta cívica o posible delito, obteniéndose los siguientes resultados:

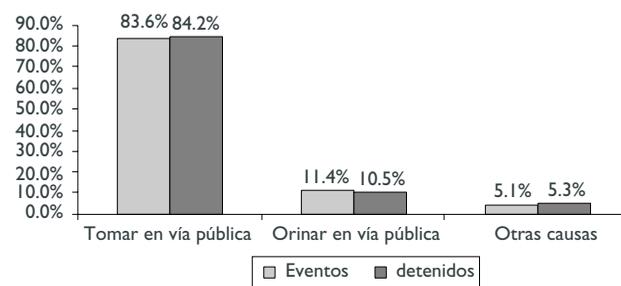
²⁰ Constituye la unidad básica del Marco Geoestadístico Nacional y, dependiendo de las características que presenten las Ageb, se clasifican en dos tipos: Área Geoestadística Básica Urbana y Área Geoestadística Básica Rural. Para mayor información consulte a: INEGI, *Manual de Cartografía Censal* en: <http://mapserver.inegi.gob.mx/geografia/espanol/normatividad/censal/Manual_Cartografia_Censal.pdf?c=721>.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Coordinación de Seguridad Pública de la Delegación de Iztapalapa.

La participación de la PPD ante posibles faltas cívicas arrojó 23,242 (78%) detenidos, y la de posibles delitos 6,538 (22%) detenidos. Respecto de la participación en la atención de posibles faltas cívicas, el 83.6% (16,145) de los eventos se dio para la falta de ingerir bebidas embriagantes en vía pública, con el 84.2% (19,567) de detenidos por esa situación.

Faltas cívicas atendidas por la PPD y detenidos por la falta.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Coordinación de Seguridad Pública de la Delegación de Iztapalapa

La ilustración siguiente nos muestra un ejercicio realizado en Morelos, donde se hizo un seguimiento de los eventos donde participó la policía preventiva estatal PPE a través de un formato de “reporte de parte de novedades”.



El mismo ejercicio se realizó en la Procuraduría General de Justicia con las averiguaciones previas iniciadas, durante el mismo periodo de tiempo y la misma zona geográfica. Los resultados se presentan en la ilustración a continuación.

Perspectivas y propuestas

Después de realizar un somero recorrido sobre la diversa problemática²¹ que presenta la generación de estadísticas en nuestro país, en este apartado realizaremos una revi-



En el primer mapa puede verse la gran cantidad de eventos en donde participó la policía preventiva con la característica de cada evento, representada por iconos distintos. Observemos que la PGJ Morelos sólo registró una parte mucho menor de los eventos (posibles delitos) en donde participó la SSP Morelos.

Cabe señalar que derivado de dicho ejercicio se encontró que más del 70% de las API fueron del conocimiento de la PPE, mientras que en la parte restante, los delitos se hicieron directamente del conocimiento de la PGJ, a través de los agentes del Ministerio Público.

Como puede observarse, es mucho menor el número de API que el número de eventos donde participa la PPE. Esto no quiere decir que todo evento donde ésta participa deba terminar en AP, sin embargo existe una gran cantidad de información relacionada con actividad de la SSP, que podría ser utilizada en acciones preventivas, la cual no queda registrada en ninguna parte.

sión de las perspectivas que se presentan, considerando las propuestas que realizó el actual presidente cuando fue electo respecto de la actuación que pensaba realizar con relación al problema de la inseguridad.

En diversas ocasiones he podido conocer experiencias importantes como en el Estado de México, donde se creyó que con el solo hecho de comprar computadoras potentes y de adquirir sistemas preelaborados de “minería de datos”, la delincuencia iba a bajar.

Lo mismo se piensa de otras medidas como el contratar a más personal, o tener mejores armas y más y más

²¹ Consúltense el documento de Arango y Lara, “Indicadores de Seguridad Pública en México: La Construcción de un Sistema de Estadísticas Delictivas”, citado en la nota 3 de este mismo documento, donde se hace una reseña acerca de la validez o no de las estadísticas oficiales. En particular el apartado 2 “¿Son válidas las estadísticas oficiales?”, donde se presentan tres criterios para la validez y 14 problemas que presenta la generación de estadísticas en nuestro país.

patrullas, de tal forma que se puedan tener operativos de “presencia policíaca” y de “reacción inmediata”. De hecho las acciones en la mayoría de los estados y municipios se dan en ese sentido.

Al realizar un análisis de las propuestas²² de los candidatos presidenciales respecto de la forma en que pensaban combatir a la seguridad pública, se encontró que lo que proponían en su momento eran esas medidas tradicionales reseñadas más atrás. Asimismo se encontró que reconocían que era imposible, con el estado actual que guarda la información sobre inseguridad en nuestro país, realizar diagnósticos precisos.

Sistema de información delictiva

De hecho ya como presidente electo, Felipe Calderón, a pesar de su diagnóstico a medias, reconoció la necesidad inmediata de construir el Sistema Único de Información Delictiva, el cual si se logra será el que ponga una base firme para la elaboración de una política criminal que esté sustentada en una “realidad” más objetiva.

Según Claudio Beato²³: “Un reciente informe del Banco Mundial que trató de los impactos que la violencia y la criminalidad han significado para el desarrollo sostenible y el combate a la pobreza en América Latina, subraya que el problema más inmediato es que los datos son groseramente inadecuados. Las razones incluyen problemas graves de subregistro de víctimas, falta de levantamientos sistemáticos de datos y deficiencias de las agencias de estadísticas para informar del crimen y la violencia. Así, la primera prioridad en la agenda emergente para tratar el problema en la región es la necesidad de incrementar la base de conocimientos sobre la naturaleza, extensión y evolución de esa patología”. El autor sugiere algo claramente inusitado: **la prioridad de la agenda no son los resultados que hay que buscar, sino construir y delinear sistemas que ayuden, antes que nada, a tener una percepción mínima sobre lo que ocurre.**” (Resaltado en negritas por los autores).

²² Consúltense el documento realizado por Arango, Arturo, “Análisis de las propuestas de los principales candidatos a la Presidencia de la República en materia de Seguridad Pública” y publicado en <http://www.justiceinmexico.org/resources/pdf/Arango_June_2006_Propuestas_candidatos.pdf>.

²³ Beato, Claudio, “Producción y uso de informaciones y diagnósticos en seguridad urbana”, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial. Revisé en particular el apartado “Obstáculos a un abordaje empírico de los problemas de criminalidad y violencia”. Datos que son información e información que constituye conocimiento, pp. 10 a 12.

Esperamos que dicho sistema propuesto no sea una promesa, y que al realizarse contemple al menos a las seis categorías integradoras que se contemplan más atrás, apoyado en todo momento con un Sistema de Información Geográfica y que se consiga, finalmente, que exista una relación biunívoca entre cada persona que entre al sistema de seguridad pública y justicia y sus procesos.

Instituto ciudadanizado

Es importante señalar que, desde mi perspectiva, dicho Sistema Único de Información Delictiva SUID no quede en manos de las autoridades. Es decir, que éstas no pueden ser juez y parte en este proceso.

Es muy importante precisar que en la creación de este SUID, las autoridades no pueden ser juez y parte. Por lo que se propone la creación de un instituto similar al IFE, (con personalidad jurídica, patrimonio propio e independencia del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial, que le rinda cuentas al Congreso) que se encargue de recopilar, concentrar, analizar, estudiar y difundir toda la información pertinente que tenga que ver con la atención al problema de la inseguridad. Dicho instituto tendrá la facultad de exigir a toda institución relacionada para que proporcione información, pudiendo sancionar a aquella que no cumpla y pudiendo, además, auditar en el sentido informativo a cada reporte informativo que se le rinda, con objeto de verificar la validez de las cifras. La única información que no se podrá exigir, será la que le ponga nombre y apellido a cada delito. De ahí en fuera, toda API, todo asunto, todo juicio deberá ser reportado para efectos estadísticos²⁴.

Respuesta a las necesidades de capacitación

No debemos olvidar que para que funcionen estas propuestas se necesita de personal capacitado, por lo que dicho instituto²⁵ tendrá la facultad de promover la educación, procurando establecer de forma inmediata en una o varias

²⁴ Arango y Lara. . “Respuesta gubernamental frente al delito”, propuestas, p. 14.

²⁵ Pensamos que ni el SNSP ni el INEGI pueden abordar esta función, ya que después de tantos años de que ambas instituciones lo han intentado, no han logrado avanzar en ese sentido. Por otro lado, estas instituciones, al no ser ni tener la función de origen de explotación de la información, cualquiera que se genere quedaría nuevamente como un sistema *per se*, y no se contemplarían todas las posibles interrelaciones ni se tendría la riqueza de análisis que un instituto con estas características podría proporcionar.

universidades del país, las carreras necesarias que provean de dicho personal a las instituciones encargadas de hacer que dicho sistema funcione.

Las carreras a establecer tendrían que ver con criminología, criminalística, análisis delictivo, reducción del delito, prevención situacional, análisis ambiental, estadística delictiva, informática criminal, sistemas delictivos, y en general con todas aquellas materias que sean necesarias para atender este asunto.

Programa emergente de capacitación y certificación para analista delictivo

En virtud de que la creación de este instituto, por más rápido que se aprobara su creación, sería tardada, mientras tanto, y con objeto de ayudar a las instituciones del país, tanto educativas como de seguridad y justicia, a conseguir o capacitar al personal en el análisis y diseño de sistemas, recopilación y publicación de la información, en el análisis criminológico y delictivo, en la elaboración de propuestas de política criminal, así como en la propuesta de modelos de intervención focalizados que tengan como base la prevención, se propone establecer un mecanismo inmediato de capacitación y certificación del personal existente.

Este mecanismo de certificación y capacitación puede ser apoyado por las instituciones académicas del país que ya están trabajando con programas específicos, así como por instituciones extranjeras como las organizadoras del evento donde se presentó a discusión este documento, entre otras.

Como decimos los mexicanos, “en lo que son peras o manzanas”, es de mi opinión que dicho mecanismo de capacitación puede coadyuvar de manera importante para la generación de ese SUID, tan fundamental para el combate y la disminución de la delincuencia y del miedo que ésta genera.

Observe que se pide ayuda de instituciones académicas nacionales y extranjeras con objeto que desde el inicio se le quite a la posible creación de ese instituto y a las oportunidades de educación y capacitación que por su conducto puedan generarse, toda implicación oficialista; es decir, que dichos procesos de certificación sean desde una perspectiva ciudadana.

Otras actividades del instituto

El instituto podrá realizar, además, un análisis sobre la información que se genere, y controlar en forma eficiente todos los pasos del proceso para evitar la multiplicidad de números de control.

Respecto de la coordinación intra e interinstitucional, el problema desaparece de manera natural, ya que las instituciones, al estar obligadas a enviar la información a una instancia superior y distinta a sus competidores naturales, dejarán de padecer esta situación.

Este instituto tendrá también la obligación de elaborar políticas de atención al problema de la inseguridad, poniendo como principales objetivos el de la disminución tanto de la delincuencia como del miedo a ésta.

A dicho instituto ciudadanizado se le podría otorgar la responsabilidad de resolver los problemas con respecto a la clasificación de los delitos, la coordinación inter-institucional, y la atención al problema de los sistemas *per se*.

Además, esta institución se encargará no sólo de la recopilación de información que todas las instituciones de seguridad pública de los tres niveles de gobiernos deberán proporcionarle, sino de construir la encuesta nacional o las encuestas necesarias, de victimización y percepción, con objeto de complementar la información oficial y tener más herramientas que permitan avanzar en el combate a la criminalidad.

Pensamos que, en la medida que se cree este instituto con los términos y condiciones que aquí se señalan, se podrá dar solución a la gran mayoría de los problemas aquí reseñados. Todos los problemas respecto de las estadísticas, es decir, con la generación de estadísticas desde las propias instituciones, quedarían automáticamente resueltos.

Legislación: homologación de leyes

Respecto a la parte legislativa, no tocada aquí pero que tiene su propia y muy complicada problemática, esta institución estará encargada de evaluar las leyes, reglamentos y códigos que se emitan, de tal manera que se pueda señalar cuándo funcionan o no. Esto llevará a que toda ley emitida en ese sentido sea transitoria, digamos por un periodo de dos años, y al final de este periodo, se evalúe por dicho instituto, si dicha ley logró disminuir o no la delincuencia. En cuyo caso se ratificaría o modificaría de acuerdo con las calificaciones obtenidas.

Aunque se han presentado diferentes iniciativas que proponen la creación de un “código penal único”, con el que se pretende resolver de una vez por todas, el problema de la clasificación de los delitos, sin embargo, este código ha sido muy difícil de negociar con las diferentes fuerzas políticas, y pensamos que dadas las circunstancias actuales, esta modificación no pasará en la Cámara.

Tal vez sea más fácil negociar, en vez de ese “código penal único”, el que exista una definición para todo el país

en los delitos de robo y lesiones, en sus diferentes modalidades, así como los delitos sexuales, el homicidio y el secuestro. En conjunto, estos 5 delitos representan casi el 60 % de los delitos que se registran oficialmente.

Sin embargo, los delitos de robo y lesiones cuentan con una gran cifra negra y representan, finalmente, casi el 80% de los delitos que se cometen.

Distribución territorial: creación de la Norma Oficial Mexicana

Respecto del problema de la distribución territorial del combate a la delincuencia, nos parece que dicho instituto ciudadanizado podría tener entre sus primeras actividades la propuesta al INEGI, de la creación de la “Norma Oficial Mexicana, para la distribución territorial y la generación de estadísticas de seguridad pública”, a utilizarse en la atención al combate a la delincuencia, la cual será obligatoria para todas las instituciones de seguridad pública y justicia del país.

Dicha norma debe señalar entre otras cosas que:

- Toda distribución territorial debe realizarse en común acuerdo con el INEGI y el instituto aquí propuesto, tomando en cuenta la delimitación por Ageb.
- Toda estadística que se genere debe ser compatible en todo momento con la información socio-demográfica que genera el INEGI.
- Toda información debe producirse, de origen, con los datos necesarios para su georreferencia a nivel Ageb, manzana, calle y entre calles.

Esto es importante para que en todo momento la información estadística de seguridad pública pueda hacerse comparable contra cualquier otra información generada por el INEGI. Asimismo y con objeto de no tirar a la basura los esfuerzos realizados tanto por esta institución como por los que lleva a cabo el SNSP, se procurará que toda la información que deba integrarse sea compatible con la que tienen estas dos instituciones hasta el momento.

Por ello, para aprovechar mejor sus ventajas comparativas, con el SNSP se buscará la compatibilidad de las estadísticas de seguridad y orden público (ver anexo 1), y con el INEGI la compatibilidad con las estadísticas judiciales²⁶.

²⁶ Véase el catálogo de estadísticas judiciales en: Arango y Lara, “Indicadores de Seguridad Pública en México: La Construcción de un Sistema de Estadísticas Delictivas”. *Op. cit.*

Recomendaciones finales

Para concluir quisiera señalar aquí las siguientes recomendaciones²⁷ para ayudar en la construcción del SUID propuesto:

1. El propósito de la recolección, sistematización y distribución de la información sobre seguridad pública debe ser doble: reducir el delito y evaluar a las instituciones.
2. Instaurar una comparación anual considerando las estadísticas oficiales y las encuestas de victimización.
3. Registrar todos y cada uno de los incidentes atendidos, por cada uno de los elementos pertenecientes a alguna de las instituciones que se encuentran englobadas en las categorías integradoras.
4. Los incidentes o llamadas de servicio registradas, deben incluir tanto los delitos como los sucesos que dieron lugar a un servicio.
5. Adoptar un sistema que permita diferenciar entre incidentes o atención a la ciudadanía, y delitos.
6. Asegurar que todos los eventos atendidos por cualquier elemento, sean registrados y diferenciados, ya sea llamada de auxilio por accidente, o delito, o de cualquier tipo que ésta sea.
7. Generar los enlaces correspondientes, entre los incidentes y los delitos.
8. Generar los enlaces correspondientes, de tal forma que cualquier evento o caso en cualquier punto o categoría integradora, pueda ser reconstruido. Es decir, que se debe identificar²⁸ biunívocamente cualquier incidente o delito, y a los correspondientes delincuentes y víctimas. Desde el momento que se entre al sistema, en cualquier punto, hasta el momento en que salga, en cualquier punto, se podrá identificar y reconstruir todo el evento.
9. En el caso de aprehensiones, se debe registrar la hora, día, ambiente de la aprehensión, persona o personas que llevaron a cabo la aprehensión, gastos en que se incurrieron, etc., con objeto de poder evaluar la eficiencia de las instituciones y los métodos utilizados.

²⁷ *Op. cit.*, Listado tomado de Arango y Lara, “tropicalizado” por los autores con base en el informe de Simmons, Jon. “Review of Crime Statistics: A Discussion Document al Home Office”. Julio 2000, p. 1 a 6, inclusive.

²⁸ Este punto debe evitar la doble o triple identificación de un evento como sucede en la actualidad, que existe un número de averiguación previa, un número de expediente penal, un número de recluso, etc. Se debe procurar que el mismo evento se ligue al mismo delincuente durante la estancia de éste en el sistema de justicia penal.

10. Procurar que las víctimas mismas declaren los posibles motivos por los cuales fueron victimizadas.
11. El registro de los incidentes o delitos, debe ser tan desagregado como sea posible, además de saber si existe relación o trato entre víctima y agresor.
12. Si es posible, se deben evaluar y registrar los potenciales daños, tanto físicos como económicos, sufridos por las víctimas.
13. En cada categoría integradora, se debe registrar el costo estimado de la atención a un incidente, tanto en recursos humanos como materiales, así como el tiempo de atención.
14. Desarrollar un cuestionario local, que pueda aplicarse a los posibles damnificados, para conocer la magnitud de los daños o pérdidas por marchas o eventos de violencia, donde las autoridades no intervengan por motivos políticos.
15. Utilizar, en la medida de lo posible, fuentes externas, como los medios de comunicación o juntas de vecinos o cualquier otra fuente, que brinde información que permita conocer la magnitud de posibles hechos delictivos.
16. Identificar cada evento, en el tiempo (día, hora) y en el espacio (estado, municipio, colonia, localidad, entre calles, etc.); así como en el medio ambiente en que ocurrió.
17. Promover el desarrollo y utilización de Sistemas de Información Geográfica, así como utilizar las nuevas tecnologías de información, como el Internet, para la recolección y difusión de información.
18. Reclasificar los delitos.
19. En cada caso²⁹, se debe registrar a todos y cada uno de los delitos cometidos, y el número de víctimas y probables delincuentes.
20. Promover el uso de sistemas de recolección de datos, por medios electrónicos, evitando en lo posible la recolección manual.
21. Realizar encuestas de victimización y auto-confesión, y utilizar los resultados en conjunto con las estadísticas oficiales.
22. Homogeneizar y estandarizar la información a ser recolectada, en los diferentes niveles de atención y de gobierno, con objeto de hacerla comparable.
23. Capacitar a los encargados de la recolección de datos.
24. Establecer una institución, similar al INEGI, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se encargue de la estandarización, recolección, sistematización y difusión de la información.
25. Establecer la obligación legal de que todas las instituciones de las diversas categorías integradoras, deben tener y proporcionar información, con periodicidad regular y de acuerdo a los formatos establecidos y con la profundidad y amplitud requerida.
26. Generar programas de evaluación de acciones, tanto en la recolección y difusión de información, como en la efectividad de las instituciones en el combate a la delincuencia.
27. Establecer escuelas o propiciar estudios de formación profesional, en el combate a la delincuencia, desde nivel técnico hasta doctorado.
28. Establecer fondos especiales para la formación de investigadores y promoción de investigaciones.
29. Garantizar el acceso a la información estadística, a cualquier persona interesada, garantizando, solamente, el derecho al anonimato de los involucrados en los eventos.
30. Publicar un informe anual, que contenga todos los elementos para el análisis espacial, temporal y ambiental del delito, en forma tal que se puedan identificar tendencias y reconocer patrones, así como que se pueda evaluar la acción de las instituciones.
31. Las definiciones y la terminología deben ser las mismas, en cualquier categoría integradora, llámese atención a llamada de servicio, parte de novedades, averiguación previa, expediente judicial, expediente penal, etc.
32. Fomentar la participación de la comunidad, no para avallar acciones sino para planear actividades en conjunto, y permitir que la comunidad pueda evaluar y reorientar las acciones.
33. Realizar auditorías de información, para poder determinar niveles de impunidad.
34. Establecer comités ciudadanos que supervisen la sistematización de la información.
35. Establecer programas de capacitación, formales e informales, para que los interesados puedan hacer un uso intensivo y extensivo de la información delictiva generada.
36. Los informes anuales deben contener toda la información, tanto criminal como de todos los incidentes atendidos.
37. Realizar auditorías externas, para garantizar la confiabilidad y la validez de la información.
38. La redefinición y clasificación deben hacerse por un comité conjunto, donde estén representados los tres niveles de gobierno, así como todas y cada una de las instituciones englobadas en las categorías integradoras.
39. La información debe estar disponible y al alcance de cualquiera.

²⁹ Por ejemplo, en el caso de robo en transporte público, puede haber varias víctimas, las cuales sufrieron delitos diferenciados como puede ser una víctima de robo, una víctima de robo y lesiones, otra de robo, lesiones y violación, otra más de robo y homicidio, etc., así como puede darse el caso que sea un solo delincuente o varios.

Democracia sin Estado de Derecho. El Ministerio Público en México

Azul Aguiar*

Un Estado de Derecho efectivo es fundamental para la existencia de un régimen democrático, pues garantiza la igualdad de los ciudadanos frente a la ley, así como la existencia del régimen mismo. Una democracia sin Estado de Derecho es una contradicción; sin embargo, los déficits que se verifican en regímenes de reciente democratización, muestran que también es una realidad. En México las deficiencias del sistema de justicia, en particular las referentes al desempeño de los ministerios públicos y las policías, son un reto que el Estado y su democracia no han logrado superar.

Un Estado de Derecho efectivo es fundamental para la existencia de un régimen democrático, pues garantiza la igualdad de los ciudadanos frente a la ley, así como la existencia del régimen mismo. Una democracia sin Estado de Derecho es una contradicción; sin embargo, los déficits que se verifican en regímenes de reciente democratización, como el mexicano, muestran que también es una realidad. En México diversos problemas han sido ya resueltos: nuestro régimen es una democracia electoral competitiva, en donde la libertad de expresión está garantizada para los diversos actores civiles y políticos. Sin embargo, las deficiencias del sistema de justicia,

en particular las referentes al desempeño de los ministerios públicos y las policías, son un reto que el Estado mexicano y su democracia no han logrado superar. El Estado mexicano ha sido incapaz de modernizar, profesionalizar y hacer del Ministerio Público (MP) una institución efectiva, transparente y que proteja y garantice la seguridad y los derechos de víctimas y acusados.

Los problemas derivados de esta situación tienen su más alta expresión en el actual desafío del crimen organizado a la capacidad del Estado para mantener el monopolio efectivo de la fuerza, esto es, para mantener en pie el elemento constitutivo de su existencia¹. Así las cosas, ¿cuáles son los retos que enfrenta el MP para garanti-

zar la seguridad y el respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos, el rápido acceso a la justicia, así como el derecho a un debido proceso? Este artículo se aboca a escudriñar algunas ideas al respecto.

El argumento aquí presentado se desarrolla en tres secciones. La primera despliega la discusión contemporánea sobre Estado de Derecho en regímenes con nuevas democracias, y encuadra el rol estratégico que tienen los ministerios públicos en el sistema de justicia. En el siguiente apartado se analiza el MP en México a la luz de dos factores: 1) sus niveles de independencia frente a otros poderes —político/privado—; y 2) el nivel de profesionalización de sus miembros. Finalmente, en la tercera se analizan los retos que el MP necesita superar para fortalecer el Estado de Derecho en la joven democracia mexicana.

* Candidata a doctora en Ciencia Política Istituto Italiano di Scienze Umane (SUM). Florencia, Italia. Correo <azul.america@gmail.com>.

¹ Max Weber, *La política como profesión*. Milano: Mondadori, 2006.

Estado de Derecho en nuevas democracias

Los regímenes políticos surgidos en la tercera ola de democratización han consolidado diversos aspectos fundamentales para mantener en pie lo que Robert Dahl denominó poliarquía²; de esta manera, se organizan elecciones regulares y competitivas, el derecho al voto está garantizado, así como el acceso a fuentes alternativas de información. Sin embargo, tomando a la democracia como un horizonte móvil y con atributos que contribuyen a incrementar su calidad, esto es, ampliando el concepto y yendo más allá de su connotación electoral, dichos regímenes políticos todavía muestran deficiencias en ciertas dimensiones como el Estado de Derecho, la rendición de cuentas y/o la *responsiveness*.

La efectividad del Estado de Derecho (*Rule of Law*) ha generado un gran debate tanto en democracias consolidadas como en democracias recientes. De acuerdo con Guillermo O'Donnell, "el Estado de Derecho es uno de los pilares esenciales en el que se apoya una democracia de calidad"³. Pero, ¿cómo ha sido entendido el Estado de Derecho y por qué es importante para un régimen político que busca democracia? Esto es, ¿qué lo hace ser un ingrediente, dimensión o atributo fundamental de una democracia? La discusión en este tema es amplia y en ocasiones poco clara dado que el concepto es usado tanto por académicos, políticos, periodistas, ONG's e instituciones internacionales, con significados diversos, convirtiéndose en ocasiones en "la clave para curar todas las enfermedades de los países con reciente democratización"⁴. Dado que la claridad conceptual es esencial en el desarrollo de las ideas, es relevante saber qué está dentro de la definición Estado de Derecho. En ese sentido, el asunto ha sido abordado desde dos perspectivas: 1) histórica; 2) semántica.

A pesar de parecer un concepto nuevo y ligado de manera exclusiva al contexto de democratizaciones, el Estado de Derecho tiene una historia que se remonta al nacimiento del Estado-Nación en Europa. En particular, cuatro son las experiencias importantes para entender el significado y las propiedades del actual Estado de Derecho: 1) el *Rechtstaat* alemán; 2) el *Rule of Law* inglés; 3) la versión esta-

dounidense del *Rule of Law*; y 4) el *État de droit* francés⁵. Estas experiencias configuran una de las perspectivas, la histórica, que ayuda a entender la evolución y los primeros atributos del concepto. Así, de acuerdo con William Edward —autor que está ligado al origen de la fórmula inglesa de *Rule of Law*—, "todo ciudadano [...], sin importar si es funcionario público o noble, debe ser puesto, en las mismas condiciones, a la ley y los jueces ordinarios"⁶. La igualdad jurídica de los sujetos está, pues, en la base del concepto.

La otra perspectiva, la semántica, hace referencia a las propiedades particulares del concepto. Este enfoque puede dividirse en dos grupos. Uno está formado por aquellos, como José María Maravall y Joseph Raz, que proponen una definición mínima, esto es, circunscriben los atributos del Estado de Derecho a la *aplicación, por parte de las Cortes, de leyes prospectivas, claras, independientes, generales, estables y públicamente aprobadas*⁷, sin tomar en cuenta cuestiones como "los derechos fundamentales, democracia, igualdad o justicia"⁸. Una de las desventajas de este tipo de definición es que provee escasos indicadores empíricos para evaluar el funcionamiento del Estado de Derecho, dado que no considera aspectos esenciales que hacen variar dicho funcionamiento, tales como la existencia de corrupción, prácticas y reglas informales, servidores públicos no-profesionales, pocos —y en ocasiones nulos— mecanismos de rendición de cuentas, amén de dejar de lado a otras instituciones del sistema de justicia como el MP, la policía, el sistema de cárceles, las cuales son una pieza importante para cualquier análisis sobre Estado de Derecho.

Partiendo de esta definición mínima, otros académicos han provisto otro grupo de propiedades para enriquecer la noción de Estado de Derecho. Con el objetivo de diferenciar su propuesta de otros tipos, bautizaron el concepto como *Estado democrático de Derecho*⁹. De esta manera, y de acuerdo con Morlino, existen cinco dimensiones que componen la categoría *Rule of Law*: 1) protección de las libertades civiles y de los derechos políticos; 2) un moderno sistema de justicia con Cortes independientes; 3) capacidad institucional y administrativa para formular, implementar y aplicar la ley; 4) lucha efectiva contra la co-

⁵ Para más información ver los ensayos de Zolo y Costa en Danilo Zolo y Pietro Costa (coords.), *Storia, teoria, critica*. Milano: Feltrinelli, 2006, pp. 17-170.

⁶ *Ibid.*, Zolo y Costa, 2006, pp. 23-24.

⁷ José María Maravall, "The Rule of Law as a Political Weapon" en J. María Maravall y Adam Przeworski (eds.), *Democracy and the Rule of Law*. Cambridge University Press, 2003.

⁸ *Ibid.*

⁹ Diamond and Morlino, *Op. cit.*, pp. XIV-XVI; O'Donnell, *Op. cit.*, pp. 13-16.

² Robert Dahl, *Poliarchy. Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.

³ Guillermo O'Donnell, "Why Rule of Law Matters" en Larry Diamond y Leonardo Morlino, *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2005, pp. 3-17.

⁴ Thomas Carothers, "The Rule of Law Revival", *Foreign Affairs*, vol. 77, núm. 2, 1998.

rrupción, la ilegalidad y el abuso de poder por parte de agencias estatales; y 5) una policía que respeta los derechos, así como un control civil sobre las fuerzas de seguridad¹⁰. Formulados de esa manera, el concepto es más apropiado en la discusión contemporánea dado que enfatiza la necesidad de garantizar otros derechos, además de incluir a otras instituciones del sistema de justicia; sin embargo, todavía hacen falta indicadores empíricos que hagan observable el fenómeno del *Rule of Law*, esto es, qué prácticas, actitudes, reglas, códigos, se verifican y hacen variar la efectividad del Estado de Derecho.

En los últimos años tanto académicos como distintas organizaciones e instituciones internacionales dedicadas al estudio y seguimiento de los procesos de democratización, han avanzado en distintos indicadores empíricos del Estado de Derecho. El trabajo desarrollado por *Freedom House* es un ejemplo de ello. En los esfuerzos realizados para evaluar la libertad en el mundo, a través de dos amplias categorías (derechos políticos y libertades civiles), esta organización ha elaborado una enorme lista de preguntas para evaluar el estado en que se encuentran diversos campos que contribuyen al desarrollo de la democracia, entre ellos, el Estado de Derecho. Esta dimensión viene desagregada en varios grupos de preguntas, por ejemplo: a) la existencia de tribunales competentes, independientes, imparciales, públicos; b) la profesionalización de los servidores públicos (jueces, ministerios públicos y policías); c) libertad e independencia de Cortes, ministerios públicos y policías frente a actores no estatales como el crimen organizado, grandes poderes comerciales u otros grupos; d) la garantía de un trato igual por parte de las policías a los diversos segmentos sociales de la población¹¹, entre otras. En el mismo tono, y con mayor o menor especificidad, están diseñadas otras investigaciones al respecto realizadas por el Banco Mundial, International IDEA (International Democratic Evaluation and Assessment)¹².

A pesar de estos avances y del cada vez más claro discernimiento de distintos componentes del Estado de De-

¹⁰ Leonardo Morlino, *Hybrid Regimes, Rule of Law and Democracy*, ensayo presentado en el encuentro de la Società per la Difusione della Democrazia, Florencia, Italia, 2007.

¹¹ Freedom in the World 2008 Report, "Metodological Report", *Freedom House*, [online], <<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2008>>, [Noviembre, 2008].

¹² Para mayor información consultar: "Worldwide Governance Indicators", *World Bank*, Policy Research Working Paper 4280, July 2007, [online], <http://econ.worldbank.org/external/default/main?entityID=000016406_20070710125923&menuPK=64166093&pagePK=64165259&piPK=64165421&theSitePK=469372>, [Agosto, 2007]; "Democracy Assessment: The Basics of International IDEA. Assessment Framework", *International IDEA*, [online], [Enero, 2008].

recho, muchos estudios recientes se han centrado en el análisis de las Cortes de justicia, dado que, una vez que los programas de reformas al sistema de justicia empezaron a ser implementados en regímenes políticos con nuevas democracias, la reforma de las Cortes, especialmente en lo referente a su independencia, fue vista como un asunto imperativo¹³: la independencia de las Cortes es un factor clave, ya que es un incentivo para "obligar a los representantes y servidores públicos a rendir cuentas, asegurando la protección de los derechos humanos"¹⁴.

No por dichas razones se ha dejado de lado el análisis de otras ramas del sistema de justicia. De hecho, su estudio, investigación y discusión ha despertado gran interés en los últimos años, sobre todo después de que la gran mayoría de las reformas (especialmente en términos de independencia formal y profesionalización) a las Cortes han sido, con diversos grados, asimiladas, y por ello se torna más evidente la ineffectividad de otras instituciones de la misma familia: los ministerios públicos y las policías.

El Ministerio Público tiene un rol fundamental en el proceso judicial y, por tanto, en la efectividad del Estado de Derecho: "es la institución a cargo de ejercer la acción penal, esto es, está encargada de realizar la investigación y presentar las pruebas a los tribunales, siempre buscando proteger los derechos individuales de los ciudadanos"¹⁵. Se deriva de ello que el Ministerio Público tiene el papel del *gatekeeper*¹⁶, es decir, sin su iniciativa no hay posibilidad de acudir a tribunales¹⁷.

Su independencia (formal y de *facto*) frente a otros poderes público-políticos —como el Ejecutivo— o privados —como el crimen organizado—, es una característica que en gran parte de la literatura se enfatiza como necesaria para que esta institución persiga con mayor efectividad los delitos cometidos¹⁸. Los incentivos que tiene un MP para perseguir delitos de la

¹³ María Dakolias, *The Judicial Sector in Latin America and the Caribbean. Elements of Reform*, World Bank, Technical Paper, núm. 319, Washington, D.C., 1996.

¹⁴ Roberto Gargarella, Gloppen Siri y Elin Skaar (eds.), *Democratization and the Judiciary. The Accountability Function of Courts in New Democracies*. Londres: Frank Cass Publishers, 2004.

¹⁵ Giuseppe Di Federico, 2001, "The Independence and Accountability of the Public Prosecutor. In search of a difficult equilibrium. The cases of England, France and Italy", lecture given on at National University of Cordoba, [online], <http://www.irsig.cnr.it/testi/publ_online/indip_account_dif.pdf>, [Abril, 2008].

¹⁶ Dado que, como se verá más adelante, el ministerio público es el único facultado para ejercer la acción penal, se puede comparar su función con aquella de un portero que decide quién pasa o no la puerta para, digamos, tramitar un asunto de importancia en el interior del edificio.

¹⁷ Di Federico, *Op. cit.*

¹⁸ Héctor Fix-Zamudio, *Función constitucional del Ministerio Público. Tres ensayos y un epílogo*. México: IJ-UNAM, 2004; Anne Van Aaken, Feld Lars and

clase política en el poder cuando esta institución es dependiente del Poder Ejecutivo —en aspectos como el nombramiento, remoción, promoción y transferencias—, son escasos: es poco probable que un MP inicie acción penal en contra de un miembro del grupo político al que pertenece y al cual le debe y del cual depende su estancia en el cargo. En la misma lógica, pero con mayor amenaza no sólo a la efectividad del Estado de Derecho sino a la estabilidad del Estado mismo, la posibilidad de que el MP persiga efectivamente los delitos disminuye dramáticamente conforme aumenta la probabilidad de que la institución esté controlada, o haya sido penetrada, por un poder fáctico como el crimen organizado.

Por otra parte, la profesionalización de los miembros del Ministerio Público ha sido un asunto tocado por diversos estudios, los cuales señalan que “entre mayores sean las garantías de profesionalización [...] mayores serán también las garantías de una conducta imparcial por parte del servidor público, dado que su preparación técnica y los profundamente enraizados valores profesionales lo hacen menos proclive a ser sujeto de influencias externas”¹⁹. La profesionalización de los servidores públicos hace referencia a cuestiones como la existencia del servicio civil de carrera en la institución, del cual se deriva que sus miembros deben contar con un grado mínimo de estudio para ser admitidos, deben ser sometidos a cursos de actualización y entrenamiento periódicos, así como a evaluaciones de mérito regulares que determinen su capacidad para ejercer el puesto de acuerdo con las exigencias contemporáneas, o bien, para aspirar a otro más alto.

Tanto la independencia como la profesionalización son elementos valorados en el diseño institucional de un MP efectivo; la profesionalización de los servidores públicos, no obstante, puede garantizar incluso niveles más altos de independencia efectiva (y no sólo formal) de la institución, pues los conocimientos, valores y formación profesional son elementos con mayor peso al momento de tomar decisiones que, por ejemplo, la existencia de un nuevo código legal en donde se estipula la independencia.

Ministerio Público en México

Para entender cómo funciona una institución es importante: a) tener conocimiento de cuál es el marco institucional

Stefan Voigt, “Power over Prosecutors Corrupts Politicians: Cross Country Evidence Using a New Indicator”, CESifo Working Paper num. 2245, [online], <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1097675#PaperDownload>, [Mayo, 2008].

¹⁹ Giuseppe di Federico, *Recruitment, Professional Evaluation and Career of Judges and Prosecutors in Europe: Austria, France, Germany, Italy, The Netherlands and Spain*. Bologna: Istituto di Ricerca Sui Sistemi Giudiziari, 2005.

en el que se encuentra insertada, esto es, las reglas formales; b) evidenciar prácticas o reglas no escritas que forman parte del esquema laboral cotidiano de la institución. Ambos elementos se combinan y dan vida a un específico resultado institucional. Pero, para obtener dicho resultado institucional, ¿qué tan relevante es que los servidores públicos sean dependientes o independientes, profesionales o no profesionales? ¿Cuánto importa el diseño institucional y cuánto la formación profesional de los servidores públicos? En los siguientes párrafos se desarrolla una discusión sobre el tema, avanzando como primer punto un esbozo sobre las competencias del MP.

De acuerdo con el artículo 102 de la Constitución mexicana, al Ministerio Público (federal) le incumbe “la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine”²⁰. En las entidades federativas y en el Distrito Federal, la Procuraduría estatal, a través del Ministerio Público y sus auxiliares —la Policía Judicial y los servicios periciales—, es la institución encargada de investigar y perseguir los delitos del orden común que incurran dentro de su demarcación territorial.

Tanto en el ámbito federal como en el local, el MP tiene adjudicadas tres funciones: 1) defender los derechos del Estado ante los tribunales; 2) proteger a la sociedad contra la delincuencia; y 3) garantizar que cuando se infrinjan las leyes se averigüe al infractor. Empero, su atribución primordial es la del ejercicio de la acción penal que, de acuerdo con Guillermo Zepeda Lecuona, “consiste en consignar el resultado de la averiguación previa ante un juez —por considerar que hay delito que perseguir y haber identificado al presunto responsable—”²¹. El MP, como “órgano oficial de acusación”, tiene la obligación de recabar las pruebas suficientes que acrediten la culpabilidad o la inocencia del procesado²².

Se dice que el MP tiene el *monopolio de la acción penal* porque es la única institución facultada para formular y dirigir el proceso de una acusación. De acuerdo con Miguel

²⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto vigente, última reforma pública en el DOF el 07 de mayo de 2008.

²¹ Guillermo Zepeda Lecuona, *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y Ministerio Público en México*. México: FCE, 2004.

²² Juventino V. Castro, *El Ministerio Público en México*. México: Porrúa, 1999.

Carbonell, en la práctica lo anterior significa que “la única vía de acceso al proceso penal es a través de la resolución que pueda tomar el Ministerio Público”²³. El monopolio de la acción penal deriva, por una parte, de la interpretación que se ha hecho del artículo 21 constitucional “La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público”, es decir, el artículo se ha interpretado en el sentido de que no hay, y no debe haber, otra entidad o individuo que lleve a cabo el proceso de acusación ante el Poder Judicial porque “se propiciaría el riesgo de inspiración vindicativa en el ejercicio de la acción en tanto que el Ministerio Público es un representante de la sociedad que actúa con objetividad”²⁴. De acuerdo con Juventino Castro, las decisiones del MP en lo referente al no ejercicio de la acción penal son, a pesar de las reformas de 1994²⁵, muy difíciles de impugnar, ya que la averiguación previa presentada por éste es un marco que, constitucionalmente, debe ser acatado por el juez para no invadir sus prerrogativas exclusivas.

Tornando el enfoque hacia su organización, el MP en México es una institución jerárquica, donde el procurador general ejerce autoridad sobre todo el personal. Se encuentra dentro de la esfera del Ejecutivo, y desde la reforma de 1994, el nombramiento del procurador es hecho por el Presidente de la República con la aprobación de las tres cuartas partes del Senado, mientras que para su remoción basta la decisión presidencial. Los subprocuradores, oficial mayor y visitador general son nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República; mientras que los coordinadores generales, titulares de unidades especializadas, directores generales, delegados y agregados de la institución son designados y removidos libremente por el procurador general. Finalmente, los agentes del Ministerio Público Federal, los de la Policía Federal Investigadora y los peritos para su ingreso y permanencia en la institución, son sometidos al servicio de carrera de la Procuraduría, pero un porcentaje (no estipulado en la ley orgánica) de ellos (y cuando se trate de personas con amplia experien-

cia profesional) pueden ingresar por ‘designación especial’ del procurador de la República²⁶. Las mismas reglas se reproducen y aplican en las entidades federativas y en el Distrito Federal por sus respectivos representantes políticos.

De lo anterior se derivan dos situaciones. La primera es que la institución no es formalmente independiente de otros poderes políticos porque se encuentra en la esfera del Ejecutivo y de él dependen nombramiento y remoción de los mandos superiores del MP, quienes ejercen autoridad jerárquica sobre los demás miembros; por tanto, difícilmente la podemos pensar independiente en términos reales²⁷. La segunda es que, en términos formales, existe un servicio de carrera que obliga a los miembros (en particular a los agentes) del MP a seguir una serie de reglas y proveimientos —relativos a su formación profesional— para ingresar y permanecer en la institución; reglas formales que, sin embargo, no se constatan del todo en los hechos. Las consecuencias empíricas de estas dos situaciones se discuten en los próximos párrafos.

Dos tipos de casos son necesarios para indicar tendencias sobre el funcionamiento del Ministerio Público a la luz de los elementos discutidos en los párrafos anteriores (independencia y profesionalización). Uno de ellos es cuando un ciudadano con poder político —o privado— es sujeto a un proceso en el MP; el otro es cuando un ciudadano sin poder político y sin recursos económicos debe, también, seguir un proceso.

Ejemplo del primer caso es el de René Bejarano en el 2004²⁸, quien al momento en que fue señalado como presunto responsable por los delitos a) electoral, b) operación con recursos de procedencia ilícita, c) promoción de conductas ilícitas y d) cohecho, gozaba de un gran poder político en la capital del país. Era diputado y coordinador de la fracción del PRD (Partido de la Revolución Democrática) en la Asamblea Legislativa, así como brazo derecho del entonces jefe de gobierno del Distrito Federal. Su caso se dirimió tanto en la Procuraduría capitalina (PGJDF), como en la Procuraduría general (PGR). Como se señaló en párrafos anteriores, ambas son dependientes de sus respectivos Ejecutivos, por lo que se pueden verificar actitudes de

²³ Miguel Carbonell, “Reflexiones sobre el monopolio de la acción penal y la autonomía del Ministerio Público” en Miguel Carbonell (coord.), *Retos y perspectivas de la procuración de justicia en México*. México: IJ-UNAM, 2004, p. 149.

²⁴ García Ramírez citado por Fix-Zamudio, en *Op. cit.*, p. 108.

²⁵ De acuerdo con Miguel Carbonell, la reforma de 1994 en materia de Ministerio Público estuvo orientada a implementar mecanismos para matizar el monopolio del MP en el ejercicio de la acción penal; sin embargo, el mismo autor señala que hacen falta reformas más profundas como “la posibilidad de que sujetos distintos al MP puedan directamente promover una acción penal ante la autoridad judicial correspondiente”, para quitar cualquier “sombra de duda” sobre dicho monopolio (Carbonell, *Op. cit.*, pp. 149-151).

²⁶ Constitución Política, art. 102, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, arts. 17, 18, 19, 30 y 34.

²⁷ Aunque hay evidencia empírica (el caso de Uruguay) donde ello sucede, es decir, el Ministerio Público es también una institución formalmente dependiente del Ejecutivo, pero independiente en términos prácticos, i.e., el Ejecutivo no interviene para proteger (o perseguir) a sus correligionarios (o enemigos) políticos.

²⁸ En el caso conocido como el ‘video-escándalo’, se muestra cómo Bejarano recibió dinero (alrededor de \$45 mil dólares) de un particular, presuntamente para financiar las campañas políticas de su partido en las próximas elecciones de la ciudad de México.

protección y persecución. Protección en el caso de la PGJDF, la cual dependía del grupo político al que pertenecía Bejarano y en donde se integraron averiguaciones previas que, de acuerdo con el juez que revisó el expediente, no aportaban pruebas suficientes para acusarlo de 1) promoción de conductas ilícitas, y 2) operación con recursos de procedencia ilícita; mientras que por cohecho fue la propia PGJDF la que decidió no ejercer acción penal por dicho delito; y persecución en el caso de la PGR, la cual dependía del grupo político contrario. Esta institución intentó en reiteradas ocasiones fincarle delitos a Bejarano y recluirlo en un penal federal, aun cuando no existían las pruebas suficientes para la acreditación de los delitos federales —no se le podía acusar de delito electoral porque el dinero que recibió fue para financiar la campaña del PRD en las elecciones locales (del DF) y no federales; era difícil acusarlo del delito de operación con recursos de procedencia ilícita, en primer punto, porque quien le proveyó el dinero nunca fue acusado (ni perseguido) por estos motivos²⁹.

Un ejemplo del segundo caso lo puede constituir el grupo de ciudadanos entrevistados en *El Túnel*, documental que relata su experiencia —sin poder político ni recursos económicos— con el Ministerio Público capitalino. Los motivos de consignación y posterior reclusión van desde el robo de un “osito de peluche”, artículos de perfumería como “shampoo, desodorante, una crema con valor de 200 pesos”, hasta “200 pesos” en efectivo, por los cuales se recibe una condena de hasta 6 años de cárcel. De igual gravedad es también la consignación-reclusión de ciudadanos inocentes. Acusaciones irrisorias o sin fundamento son hechas con el afán de cubrir cuotas de consignación³⁰, a través de las cuales un agente del MP puede demostrar su eficiencia frente a sus superiores. Aunado a esta falla institucional, se encuentra el bajo nivel de profesionalización de los miembros del Ministerio Público. De acuerdo con algunas recomendaciones emitidas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), el Ministerio Público debe:

- a) Mejorar los servicios de atención a la ciudadanía y el debido proceso, en cuanto a la integración de las averi-

²⁹ Para un análisis más detallado del proceso judicial de René Bejarano en los dos niveles (federal y local), véase Azul Aguiar, *Intereses políticos e independencia formal de las instituciones de justicia: El caso de René Bejarano*. Tesis de maestría. Instituto Mora, 2006.

³⁰ En México a cada agente del Ministerio Público se le exige una cuota de consignaciones por semana; en Roberto Hernández y Layda Negrete, *El Túnel: justicia penal y seguridad pública en México*. Chile-México: CIDE, 2005.

guaciones previas y la realización de las investigaciones correspondientes (Abril, 2007).

- b) [corregir] las deficiencias de servidores (as) públicos (as) encargados (as) de atender a las personas que han visto afectados sus derechos, ya que en ocho de cada diez casos, ha sido señalada la autoridad ministerial como probable responsable de violaciones a derechos humanos (Abril, 2008)³¹.

Ante los escasos niveles de profesionalización, así como las fallas derivadas de un diseño institucional inadecuado, el desarrollo de un caso en el Ministerio Público y el probable ejercicio de la acción penal dependen de los recursos económicos del acusado. A decir de un agente del Ministerio Público capitalino:

[...] los delincuentes siempre que andan robando dicen ‘tengo mi velita prendida’. ¿Qué quiere decir que ya tienen su velita prendida?, que ya tienen su lana aparte, ¿no?, porque saben que la procuración de justicia tiene un precio y las personas que llegan a un reclusorio, efectivamente, las que llegan a un reclusorio son las que no tienen dinero, porque si tuvieran el dinero salen libres³².

En el primer tipo de caso (un ciudadano con poder político) se evidencia cómo la falta de independencia produce resultados cuestionables en el funcionamiento efectivo del MP, pues se responde más a argumentos de corte político-partidistas que legales: se protege al amigo y se persigue al enemigo. En el segundo (ciudadanos sin poder político o recursos económicos), se evidencia la falta de servidores públicos profesionales y que responden no a los principios de certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad y profesionalismo, estipulados en las leyes orgánicas de las procuradurías en México, sino a intereses personales (ganancias económicas). Las conclusiones que se derivan de estos hechos son dos: a) la procuración de justicia en México es desigual, esto es, dependiendo del grupo socio-económico, así como del estatus político al que pertenece el indiciado, es la respuesta del MP: mayor la posición política y económica del acusado, mayor la probabilidad de que el caso se resuelva a su favor (lo que no quiere decir que se resuelva con apego a derecho); b) ante las condiciones existentes, la posibilidad de que el narcotráfico se infiltre en el MP es alta: si un delincuente común puede comprar la procu-

³¹ CDHDF, *Informe especial sobre violaciones a los derechos humanos en la procuración de la justicia en el caso New's Divine*, Avance de Investigación, Julio 2008.

³² Roberto Hernández y Lara Negrete, *Op. cit.*

ración de justicia, podemos esperar exactamente lo mismo del narcotraficante, del político o del empresario.

En efecto, la situación actual del Ministerio Público en México enfrenta serios problemas para desarrollar las actividades que le competen; ello, como se mostró, puede atribuirse a su dependencia y a otras deficiencias institucionales³³, pero, sobre todo, a la falta de profesionalización de los servidores públicos que laboran en él.

Democracia sin Estado de Derecho. Los retos del Ministerio Público en México

En un Estado democrático de Derecho, la procuración de justicia debe ser “equitativa, clara y expedita” amén de que no debe ser considerada “como un instrumento de interpretación a discreción que, lejos de garantizar el principio de legalidad y resolver litigio cualquiera, constituya una herramienta de exclusión y de violación a las garantías individuales de las personas”³⁴. Para alcanzar ese estado de cosas, ¿es suficiente la independencia de los ministerios públicos?, ¿basta su profesionalización? O, ¿existen otros elementos que pueden ayudarnos a entender y mejorar la situación actual? Para avanzar respuestas preliminares al respecto es necesario pensar comparativamente, esto es, es necesario conocer otras realidades (no muy disímiles a la nuestra). Eso es lo que se desarrolla en los siguientes párrafos.

El elemento independencia formal (en algunas ocasiones llamado autonomía constitucional) ha sido constantemente citado por estudiosos de la política y del derecho como un factor necesario para garantizar un mejor funcionamiento de las instituciones de justicia³⁵; esto es, para que sean menos proclives a la corrupción y más eficientes. El argumento al que aluden dichos estudios es que a mayor independencia de la institución, menor es la probabilidad de que otros poderes —como el Ejecutivo— influyeran en el pro-

³³ La discusión sobre la transformación (ya finalmente en curso en México) del sistema inquisitivo en uno acusatorio ha sido uno de los elementos más señalados para hacer del MP una institución eficaz y transparente, capaz de garantizar un equitativo y debido proceso. Para profundizar en este tema véase Máximo Langer, “Revolution in Latin America Criminal Procedure: Diffusion of Legal Ideas from the Periphery” en *The American Journal of Comparative Law*, vol. LV, num. 4, 2007.

³⁴ CDHDF, *Op. cit.*

³⁵ Véase Julio Ríos-Figueroa, “Judicial Independence: Definition, Measurement, and its Effect in Corruption. An Analysis of Latin America”. Phd Thesis, New York University, 2006; Rebeca Bill, *Rule of Law in Nascent Democracies*. Stanford: Stanford University Press, 2004; Jodi Finkel, “Judicial Selection in Latin America following the 1990s Reforms: Judicial Independence and Government Strategies in Mexico, Argentina and Peru”, *IPSA, Comparative Judicial Research Group, London Conference, 2004*; o Fix Zamudio, *Op. cit.*

ceso y la decisión jurídica. En realidad esto es así en el punto de que las posibilidades de interferencias externas disminuyen sobre todo al momento de nombrar, remover, transferir a un miembro, y, por tanto, se cuenta con servidores públicos más independientes dado que no le deben su puesto al presidente/gobernador. Sin embargo, otros trabajos han demostrado que al estudiar el desempeño de las instituciones, el *contexto* en donde éstas se encuentran insertas debe ser tomado en cuenta, pues la existencia de reglas informales hace variar el resultado³⁶. Así, la independencia *de facto* que puede derivarse del cambio en las reglas formales para garantizar mayor nivel de independencia a la institución es distinta. En regímenes con herencias autoritarias, como el caso mexicano, es difícil empatar el cambio en el diseño institucional con el cambio en las prácticas de los miembros de la institución: las reglas formales no garantizan que, por ejemplo, un servidor público no reciba ‘mordidas’ para agilizar y/o detener un proceso, así como tampoco garantizan que internalice códigos como la integridad, eficiencia y respeto al debido proceso. La independencia formal es, pues, un paso que, en regímenes de reciente democratización, es visto como necesario; el asunto es, ¿qué tan necesario es?, sobre todo en comparación con otros elementos que pueden influir (positivamente) en el funcionamiento de la institución.

El caso de Uruguay puede tomarse como ejemplo para discutir la necesidad de la independencia formal. En este caso, el Ministerio Público es una institución que se encuentra también en la esfera del Ejecutivo. A diferencia del caso mexicano, donde las reglas de organización, estructura, atribuciones y competencias de la institución están perfectamente especificadas —y más aún, van en sintonía con las necesidades de un Estado democrático de derecho— en la Constitución y en leyes orgánicas, la República del Uruguay no despliega un apartado en su Constitución para especificar la posición y el rol del Ministerio Público; por otra parte, la ley que lo rige data de 1982 y por tanto fue creada durante los días en que comenzaba a resquebrajarse el régimen autoritario. No obstante, el funcionamiento de la institución es, de acuerdo con ciertos estudios³⁷, más efectivo que, por ejemplo, el mexicano y otros de la región latinoamericana.

Observando el caso uruguayo, así como la literatura en independencia formal, se puede afirmar que si bien esta última es un impulso importante para avanzar en la construcción de

³⁶ Véase Daniel Brinks, *The Judicial Response to Police Killings in Latin America. Inequality and the Rule of Law*. New York: Cambridge University Press, 2008; Gretchen Helmke y Steven Levitsky, *Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2006.

³⁷ Brinks, *Op. cit.*

instituciones efectivas, no es una variable necesaria (como la ha puesto la literatura), o al menos, existen otras que generan resultados más precisos en esa dirección.

La profesionalización es una de ellas y el caso chileno es un ejemplo. En Chile, la profesionalización de los servidores públicos del MP se encuentra ampliamente estipulada en la Constitución. En los hechos, el desempeño de la institución es de los más efectivos en la región (aunque esto no significa que no enfrente todavía diversos problemas). La profesionalización de los servidores públicos se basa no sólo en el nivel de formación académica de éstos, sino en la asistencia obligada a cursos de formación y actualización constante. La profesionalización se traduce en resultados que son evaluados positivamente por la sociedad. Si bien es difícil, y metodológicamente incorrecto, *explicar* la profesionalización de los miembros una institución a través de la percepción que tiene la sociedad de éstos, es posible *describir* dicha profesionalización a través de la confianza (o desconfianza) de la ciudadanía: “aquello que la gente piensa acerca de la justicia probablemente tiene mucha mayor fuerza descriptiva de la función (ministerial), que los contenidos constitucionales y legales referidos a ella”³⁸. En ese sentido, de acuerdo con datos de la encuesta LOPOP 2006, el porcentaje ciudadano que tiene poca, muy poca o nada de confianza en el MP chileno, es de 27.61%; el que tiene confianza media o regular es de 26.67%; mientras que aquellos que expresaron tener más bien y mucha confianza es de 45.71%³⁹.

Por otra parte, en México, las modificaciones que se tienen que hacer a las leyes orgánicas para asentar reglas sobre la profesionalización son pocas. Tanto la ley de la PGR como aquéllas de las procuradurías locales tienen un desplegado amplio (véase el capítulo referente al Instituto de Formación Profesional) sobre los requisitos que deben seguir y cumplir los servidores públicos para permanecer en la institución. La profesionalización *de facto* es el reto principal del MP mexicano. Para ver un cambio real en su funcionamiento es necesario entonces cambiar la dinámica de comportamiento de sus miembros. Ello, sin embargo, no es una tarea fácil, pero tampoco ha sido bien abordada por el actual gobierno. La institución necesita nuevos cuadros y, para ello, un buen comienzo sería la creación de un órgano autónomo encargado de vigilar y dar seguimiento al proceso de ingreso, nombramiento, ascenso y destitución de sus

agentes. El ejemplo de una institución con dichas características lo tenemos ya en México: el Consejo de la Judicatura Federal (CJF). En los casi 15 años que lleva de existencia, ha mostrado ser una de las instituciones que ha agilizado el proceso de profesionalización e independencia de los miembros de las Cortes. Fundamental en la creación de este organismo autónomo auxiliar del MP es, por supuesto, la composición de sus miembros, esto es, debe (al igual que el CJF) seguir un proceso de selección transparente y con base en el conocimiento y el mérito. Si bien el cambio de códigos de conducta no es tan fácil como el cambio en códigos legales, el paso necesita darse, pues la institución en su estado actual es un espacio ideal para la incubación del crimen organizado y una amenaza para la sociedad, el Estado de Derecho y la democracia en México.

Conclusiones

Los retos que enfrenta México en materia de Estado de Derecho son típicos de democracias recientes: la mayoría de las veces no se logra internalizar la nueva normativa nacional e internacional. En términos de ingeniería constitucional es necesario cambiar las reglas formales para cambiar los procedimientos de un régimen. Sin embargo, para cambiar las actitudes de los que hacen funcionar el régimen es necesario profesionalizarlos. Una nueva institución del Ministerio Público necesita ser creada con miembros que demuestren periódicamente su capacidad no sólo para hacer frente a la delincuencia organizada, sino sobre todo para garantizar que la ley no se aplique de manera selectiva. La ley en democracia es un bien común y no uno que se distribuye con mayor eficacia entre quienes tienen mayor poder político o recursos económicos más altos.

Finalmente, la historia siempre enseña buenas, aunque amargas, lecciones. Luis Cabrera, en los primeros años de la instauración del nuevo régimen derivado de la revolución de 1910 y antes de la usurpación al gobierno maderista, advirtió: “las revoluciones son siempre operaciones dolorosísimas para el cuerpo social”, pero al “cerrar precipitadamente la herida [...] sin haber arrancado el mal [...] el sacrificio habrá sido inútil”. Nos encontramos de nuevo en una etapa de cambio, donde un régimen democrático no se puede sostener en el largo periodo sin un Estado de Derecho efectivo: los cambios y reformas en dicha materia no pueden limitarse a las Cortes, sino que deben alcanzar a ministerios públicos, policías, cárceles, en sí, al sistema de justicia en general, de otra manera los avances ya alcanzados habrán sido inútiles.

³⁸ Luis Pásara, “Reformas al sistema de justicia en América Latina: cuenta y balance”, [online] <<http://www.juridicas.unam.mx/inst/evacad/evencad/2004/0902/mesa11/278s.pdf>>. Consulta: noviembre 2007.

³⁹ Proyecto de Opinión Pública de América Latina, [online] <<http://lapop.ccp.ucr.ac.cr/Lapop.html>>, noviembre 2008.

Comentarios a la reforma del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Ernesto Cárdenas Villarello*

Persisten temas de la agenda democrática pendientes por resolver, entre ellos el acceso igualitario a la procuración e impartición de justicia y la seguridad ciudadana; el incremento de las tasas de criminalidad y la inseguridad se transforman en la principal preocupación de la población a partir de la década de los 90; la reforma del sistema actual de seguridad pública armoniza con un nuevo catálogo de criterios y competencias sin centralizar y abre la posibilidad a la participación ciudadana, lugar que la sociedad civil y la comunidad aún deben asegurar; se propone diseñar un sistema de indicadores asociados al costo del delito y la violencia, como herramienta indispensable que facilite el ejercicio de rendición de cuentas, en función de los propósitos que plantea la reforma al sistema nacional de seguridad pública, que no lo contiene.

En México persisten puntos indispensables de la agenda democrática y social por cumplir, temas relacionados con el respeto a los derechos humanos¹, de género y las minorías², los límites al ejercicio del poder y la instrumentalización del Derecho a conveniencia del interés político o personal³, el estancamiento de la eco-

nomía⁴, la distribución del bienestar social y el ingreso⁵; el acceso a oportunidades de desarrollo para jóvenes y el combate a las adicciones⁶; la participación de la sociedad civil y comunitaria⁷, la corrupción, la impunidad y particularmente el acceso igualitario a la procuración e impartición de jus-

ticia⁸ y la seguridad ciudadana⁹, entre otros temas.

Es difícil negar que el país transita hacia la democracia¹⁰, lo que nadie se atreve a estimar es cuánto durará el proceso y qué saldos producirá. Por lo tanto, parte de la discusión en relación al tema de la seguridad pública y justicia penal se centra en los rumbos que tomará, discusión que en ocasiones se expresa en propuestas en el

* Ernesto Cárdenas Villarello es economista de la UNAM; investigador de tiempo completo y coordinador de proyectos con instituciones policiales para el Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. (Insyde), México. Email: <ecvill@hotmail.com>; ecardenas@insyde.org.mx>.

¹ Moreno, Bonet, *Génesis de los derechos humanos*. Editorial UNAM, 2006.

² *Informe de Amnistía Internacional 2008* <<http://thereport.amnesty.org/esl/regions/americas/mexico>>. Véase: Díaz Muller, Luis, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Editorial Porrúa, México 2006.

³ Castro y Castro, Juventino, *Cambio de la cultura política y jurídica de México*. Primera Edición. Ed. Porrúa, 2007.

⁴ Ibarra, David, *Ensayos sobre economía mexicana*, FCE 2006; también ver *Interdependencia, ciudadanía y desarrollo*, Editorial Fondo de Cultura Económica. 2007.

⁵ Bloumström y Hettne, *La teoría del desarrollo económico en transición*, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2006.

⁶ Fernández Menéndez, Jorge y Salazar, Ana María, *El enemigo en casa. Drogas y narcomenudeo en México*. Santillana ediciones generales. Primera edición mayo 2008.

⁷ Del Valle Martínez, Antonio, *La transición democrática de los cuerpos de seguridad pública. Participación ciudadana y derechos humanos*. Ediciones Gernika, Primera Edición 2004.

⁸ Zepeda Lecuona, Guillermo. *Crimen sin castigo. Procuración de Justicia penal y Ministerio Público en México*. FCE-CIDAC, México. Primera edición 2004.

⁹ López Portillo Ernesto, "La gestión de Vicente Fox en materia de seguridad pública y justicia penal" en *¿Qué país nos deja Fox?. Los claroscuros del gobierno del cambio*. Compilador Adolfo Sánchez Rebolledo. Grupo editorial Norma, primera edición 2006.

¹⁰ Bartra, Roger, *Fango sobre la democracia. Textos polémicos sobre la transición mexicana*. Ed. Temas de Hoy. 2008.

ámbito jurídico, normativo y organizacional¹¹; en planes y programas específicos “que respondan a las expectativas de la ciudadanía”, a decir de los propios funcionarios¹²; y en otros casos, en los sistemas, procedimientos y prácticas que mejoren el desempeño del sistema de seguridad pública y justicia y su relación con la población¹³.

Como en otros temas de esta agenda, subsiste una suerte de espasmo que no ha permitido, hasta muy recientes fechas, iniciar una discusión seria para impulsar las reformas que aparecen como las más urgentes¹⁴. La experiencia reciente nos dice que las autoridades del sector de seguridad y justicia, en el mejor de los casos, dicen sí a las opiniones y propuestas de organizaciones especializadas de la sociedad civil, de expertos¹⁵ y académicos¹⁶, pero frecuentemente no dicen cuándo ni cuánto retomarán para sí tales propuestas, lo que hace sospechar que en la mayoría de los casos, en realidad es una negativa consciente más que falta de información, sin negarlo.

Sea lo que sea, si este estancamiento persiste, sin duda se corren riesgos de diversa índole que se pueden transformar en crisis de seguridad pública que podrían generar amenazas¹⁷; hoy, los ciudadanos nos encontramos en los límites de tolerancia y es la oportunidad de avanzar para cambiar.

De las tasas de criminalidad

A mediados de la década de los 90, observamos un incremento del crimen y la inseguridad ciudadana¹⁸, situación que se transformaría, en pocos años, en la principal preocupación de la mayoría de los ciudadanos, incluso por encima del tema del empleo.¹⁹

¹¹ González S, Mendieta E, Buscaglia E, Moreno M, *El sistema de justicia penal y su reforma*, Ediciones Fontamara, 2005.

¹² García Luna, Genaro. *Contra el crimen ¿por qué 1,661 corporaciones de policía no bastan? Presente, pasado y futuro de la policía en México*. México, Primera edición, abril de 2006.

¹³ Consultar diversos documentos académicos y experiencias exitosas en <www.insyde.org.mx>.

¹⁴ López Portillo, Ernesto. *Ante la inseguridad, tenemos propuestas y tenemos derechos*. Documentos académicos, <www.insyde.org.mx>.

¹⁵ Massimo Pavarini y otros, *Seguridad pública, tres puntos de vista convergentes*, Ediciones Coyoacán, Conacyt, Flasad. 2006.

¹⁶ López Portillo, Ernesto. *¿Por qué acepté participar en el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública?* Documentos académicos. <www.insyde.org.mx>.

¹⁷ Salazar, Ana María, *Seguridad nacional hoy. El reto de las democracias*. Ediciones Nuevo Siglo Aguilar, 2002.

¹⁸ Cárdenas Villarelo, Ernesto y Baltasar, Edgar. *30 años de estadísticas sobre seguridad pública en México*, consulta <www.insyde.org.mx>.

¹⁹ Bergman, Marcelo. *Seguridad Pública y Estado en México*. México, Ed. Fontamara, 2007.

Dicho periodo deriva en una serie de iniciativas que marcarían el rumbo de las políticas públicas que seguirá el país para los siguientes lustros en la materia: lo más importante surge cuando se crea el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), posterior a la integración de la Policía Federal Preventiva (PFP) y previo a la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, la cual tuvo entre otros objetivos coordinar y controlar a aquélla; se crea la Agencia Federal de Investigaciones (AFI), cuyo presumible perfil científico tuvo como objetivo transformar las estructuras y prácticas de la Policía Judicial Federal y generar confianza y capacidad de investigación bajo la conducción del Ministerio Público Federal. En el gobierno de Vicente Fox destaca la iniciativa de reforma en el sistema de seguridad pública y justicia penal, la cual, sin ser aprobada finalmente por el Congreso, deja en la mesa un debate jurídico que incluyó la propuesta de unificación de las policías del ámbito federal, la reforma en el sistema de derecho procesal penal –juicios orales y sistema acusatorio– y una serie de transformaciones organizacionales; con la llegada del gobierno de Felipe Calderón, inspirada en los principios de su antecesor, la reforma logra un importante avance con la aprobación, por amplia mayoría, de los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 73, 115 y 123 constitucional en marzo de 2008, la cual debió ser ratificada por al menos 16 congresos locales para entrar en vigor; la reforma constitucional establece en los artículos transitorios que en un plazo máximo de seis meses a partir de su publicación, el Congreso expedirá la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) cuyo dictamen fue aprobado la primera semana de diciembre de 2008; específicamente con relación al tema de policía, una particularidad que llama la atención es que desde principios del sexenio, por acción impulsada por la SSP, opera el proyecto de unificación de la policía federal²⁰, proceso que arranca con inconformidades de sus operadores directos; con todo, es posible que el Congreso apruebe el proceso de unificación a fines de 2008²¹.

Ante estas acciones y reacciones de política pública en la materia, en el fondo subsiste la pregunta: *¿Cuáles son los factores que determinaron ese peculiar comportamiento del delito, y de la delincuencia organizada en particular, cuyas manifestaciones se siguen expresando aún con mayor fuerza? ¿Por qué esa parsimonia, o tal vez omisión, para alcanzar efectividad en la lucha contra el crimen y la delincuencia organizada?*

²⁰ Segundo Informe de Gobierno de Felipe Calderón: De los cuerpos policiales, sección 1.3, párrafo tercero.

²¹ El Ejecutivo Federal presentó la iniciativa de ley que crea la Policía Federal con atribuciones de investigación bajo el mando del MP, por lo que desaparecería la AFI.

Muchas explicaciones serias se han propuesto en los últimos años²², y algunas han hecho énfasis en mecanismos complejos, donde se combinan la lealtad personal, la complicidad, la impunidad y la autonomía relativa como los ejes que explican el desempeño de las instituciones policiales en México; en otras palabras, como un problema que deriva de prácticas de opacidad, nula transparencia y ausencia de prácticas de rendición de cuentas en el interior de la policía²³.

La reacción frecuente de los responsables institucionales ha sido demandar más recursos, que se traduzca en un mayor número de plazas, más equipo, capacitación de preferencia en el extranjero, sistemas de profesionalización, prestaciones, etc. Tanto los análisis expertos como las declaraciones oficiales²⁴ reconocen que la mayoría de esas demandas, o todas ellas y aún más, son necesidades reales insatisfechas; sin embargo, ha sido difícil para la policía reconocer que en realidad la mayor parte de sus demandas se ha dado con relativa cuantía, pero sin descripción sistémica de la estrategia, en forma típicamente mal distribuida y comunicada, sin sustento metodológico y teórico, pésimamente supervisado y verificado, excepto por los mismos actores, lo cual muy poco garantiza la aplicación de estándares de transparencia, rendición de cuentas y sus consecuencias.

De esta situación pudieron derivar avances, difíciles de evaluar; sin duda, existen omisiones que podrían ser las más frecuentes y, seguramente, algunos de sus actores se habrán beneficiado lícita o ilícitamente de los procesos internos. Con todo, el verdadero problema que al ciudadano interesa por el momento, es que las tasas delictivas persisten, no disminuyen ni en el corto ni en el largo plazo; algunos índices no presentan variación significativa en los últimos 10 años, y la percepción sobre la inseguridad se deteriora continuamente²⁵. Hoy, el ciudadano se encuentra nuevamente al límite del asombro frente a un discurso que se percibe con pocas variantes, y acusa que esta situación debe cambiar.

²² ...”Lealtad, complicidad, impunidad y autonomía, son ... los ejes de un complejo mecanismo que ha constituido la base histórica del comportamiento de las instituciones policiales en México...” López Portillo, Ernesto. *La policía en México. Función política y reforma*. <www.insyde.org.mx>.

²³ Varenik, Robert O. *Accountability. Sistema de rendición de cuentas. Estudio internacional comparado*. CIDE–Insyde Primera edición 2005.

²⁴ Programa Sectorial 2007-2012. Secretaría de Seguridad Pública.

²⁵ <www.icesi.org.mx>; también González Placencia, Luis, *Ciudades Seguras y Percepción ciudadana de la inseguridad*. UAM Azcapotzalco, Consejo de Ciencia y Tecnología, Fondo de Cultura Económica, México, 2002.

Del usufructo del crimen y la violencia y los costos del delito

Los usufructuarios del crimen y la violencia, además de afectar la integridad física y el patrimonio de los ciudadanos, también se benefician directa o indirectamente del *costo de oportunidad*²⁶ que ofrece la aplicación del sistema de seguridad pública y de procuración y justicia penal vigente; este beneficio socaba las bases del Estado de Derecho²⁷.

La incapacidad de las instituciones de seguridad pública para controlar o frenar este proceso²⁸ se convierte en una realidad inocultable cuando se descubren las asociaciones delictuosas entre policías y delincuencia organizada que, bajo su protección u omisión, imponen en zonas geográficas, sectores sociales, productivos y de servicios, incluidos algunos niveles de gobierno y políticos, sus propias reglas de operación delictiva, colocando el papel del Ejército en el combate del narcotráfico en situación de riesgo²⁹.

Las manifestaciones más diversas del *modus operandi* de la delincuencia organizada, en particular en las operaciones de narcotráfico, permiten apreciar que existe un ritmo acelerado de desarrollo, organización, diversificación y cambio tecnológico, que puede llevar ya muchos años; proceso que les ha permitido alcanzar tasas positivas de rendimiento a escala³⁰, que condicionan su capacidad de respuesta o tolerancia frente a las pérdidas en diferentes etapas de su cadena de valor; adicionalmente, la expansión de sus procesos de internacionalización³¹, cada vez más contundente a juzgar por los datos disponibles, obedecen a cambios en su estructura de mercado, a necesidades internas y a la aparición de nuevas oportunidades y barreras de entrada.

Visto como una externalidad³², el delito común, la delincuencia organizada y la violencia, representan un costo

²⁶ Significa la aplicación de una determinada legislación en el incremento del costo de producir un determinado bien o servicio. Significa “todos los costos que implica una decisión”.

²⁷ Demert, Lucia, *Seguridad y Reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*. Flacso, Ed. Siglo XXI. Primera edición, 2005. Véase la sección México, pp. 273-316.

²⁸ Gutiérrez Alejandro, *El gran desafío de Calderón*. Editorial Planeta Mexicana, 2007.

²⁹ Astorga Luis, *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*. Tusquets Editores, 2007.

³⁰ *Informe anual de la Comisión Interamericana para el control del abuso de las drogas de la Organización de los Estados Americanos*, Trigésimo Octavo Período de sesiones, OEA, 28 de abril de 2008.

³¹ Berdals, Mats y M. Serrano, *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional*. Ed. FCE, 2005.

³² Pascual, Joan, *La Evaluación de Políticas y Proyectos. Criterios de valoración económico sociales*. Universidad Autónoma de Barcelona 1999, pp. 23-88.

oneroso para la economía en su conjunto³³, cuyos efectos perversos en el crecimiento y el desarrollo del país no han sido completamente ponderados en México.

En este marco, la debilidad institucional y de las propias políticas públicas en la materia no es un fenómeno nuevo, como tampoco lo es la desconfianza ciudadana en la policía por los abusos de poder y de fuerza³⁴; sin embargo la profundización y el reciente aforo público de este deterioro, han conducido a una crisis que refleja no sólo los límites del marco jurídico vigente (hasta antes de la reforma) y falencias de las instituciones de seguridad, sino la urgencia de enfrentar al menos cuatro fenómenos subyacentes, desde esta perspectiva:

- La ineficacia e ineficiencia del modelo policial mexicano, cerrado a la observación y la rendición de cuentas³⁵.
- La amenaza criminal, asociada a redes de poder dentro y fuera de las instituciones policiales, en el plano local como internacional³⁶.
- El reclamo ciudadano, que demanda seguridad, convivencia y certidumbre; a la vez un mayor control, evaluación y consecuencias (*accountability* policial) frente a una respuesta reactiva de las autoridades.³⁷
- El costo, que implica las altas tasas de rentabilidad que obtienen el crimen y la delincuencia organizada.

Los ciudadanos han soportado durante décadas esta situación, y hoy parece que es la hora de que todo tiene que cambiar, si queremos dejar a las generaciones que siguen un país relativamente viable.

De los lastres

Algunos problemas que se podrían enmarcar como los principales lastres para que la Federación, los estados y munic-

pios cumplan la función constitucional de brindar seguridad pública, son:

- La necesidad de adecuar el marco jurídico a un nuevo diseño institucional que responda a las necesidades ciudadanas:
- A partir de aquí, se derivan las siguientes consecuencias:
 - o La dificultad para lograr *los propósitos de coordinación – concurrencia* ya sea entre la Federación y las instancias estatales y municipales; y con relación a otras dependencias y sectores, como son el Ejército y la Marina.
 - o La insuficiencia en los mecanismos operativos de *planeación, supervisión, control*, seguimiento y evaluación interna.
 - o La insuficiencia de los mecanismos de *control y evaluación en el ejercicio del gasto*.
 - o Los problemas de evaluación de impacto y resultados y la obligación institucional de abrirlos a la observación, participación y escrutinio de la ciudadanía y la sociedad civil.

Derivado de tales lastres, se identifican cuatro alternativas básicas que buscan la solución:

- ✓ Reforma al marco jurídico.
- ✓ Rediseño del modelo organizacional con transparencia y rendición de cuentas, desde la perspectiva de prevención del delito y el desarrollo policial.
- ✓ Reforma de los mecanismos de coordinación vertical y horizontal y la toma de decisiones.
- ✓ Establecimiento de mecanismos efectivos de control y evaluación internos como externos con participación, observación y escrutinio ciudadano.

Los balances del período

Muchos análisis y críticas se han elaborado desde la creación del SNSP, la mayoría llega a la conclusión de que ninguno de los cuatro grandes temas mencionados, entre otros naturalmente, ha sido resuelto desde la publicación de las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a pesar de la enorme derrama de recursos presupuestales invertidos.

La reforma del sistema de seguridad y justicia (2008) se espera resuelva algunos de estos problemas; sin embargo, en relación con el dictamen aprobado por el Congreso

³³ Cárdenas, Ernesto. *El costo del delito y la violencia en México. Criterios generales de diseño para estimar un índice de riesgo de seguridad ciudadana*. Documento preliminar. Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C. en <www.insyde.org.mx>. Sección Biblioteca virtual.

³⁴ Claire Naval. *Irregularidades, abusos de poder y maltratos en el Distrito Federal*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación. Actividad de Metágora en México.

³⁵ Ernesto López Portillo –Hugo Fröling. *Responsabilidad policial en democracia. Una propuesta para América Latina* Ed. Insyde– Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Chile. 2008.

³⁶ Buscaglia, Eduardo, *El combate a la delincuencia organizada*, entrevista, Foro Jurídico número 61, octubre 2008.

³⁷ *Pronunciamiento de la Red de especialistas en Seguridad Pública sobre el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la legalidad*. En <www.insyde.org.mx>.

sobre la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, durante la primera semana de diciembre de 2008, algunos comentarios son los siguientes.

La iniciativa de Ley y el dictamen aprobado

Podríamos alegrarnos de que se ha reformado una ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública que al parecer ha sido rebasada, a juzgar por los escasos resultados alcanzados desde su creación en 1995, lo cual no significa que haya sido mal formulada en su momento histórico; lo que parece más probable, considerando la fortaleza de la delincuencia organizada, es que la eficiencia de una ley que pretendió establecer durante 13 años medidas de coordinación entre las policías de los tres órdenes de gobierno, haya sido deliberadamente obstaculizada.

Este es un punto central al que se dirige la reforma; desde la perspectiva señalada se puede reconocer que la aprobación de la nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) significa un importante avance, pero subsisten temas que requieren ser revisados detalladamente; desde mi punto de vista, algunas de las razones más importantes son:

- a. *Competencias y control.* La ley no sólo establece bases de coordinación para distribuir funciones con el objetivo de crear a mediano plazo un sistema de seguridad pública, como lo dicta, en lo general, el original publicado el 11 de diciembre de 1995; la iniciativa actual integra competencias y responsabilidades sobre temas específicos; en este sentido, armoniza y regula criterios y acciones propuestos por la Federación aparentemente no centralizados; introduce la variable de control que la legislación anterior no había considerado; permite la evaluación y determinación de la sanción, en su caso, por medio del retiro de aportaciones federales ante el incumplimiento de compromisos, bajo la responsabilidad final del Consejo Nacional, el cual preside el Ejecutivo Federal y no el Secretario de Seguridad Pública; la finalidad de estas medidas es constituir fortaleza y unidad de acción, y también garantizar la aplicación de recursos presupuestales de la Federación al destino y objetivo previstos; en otras palabras, establece tramos de concurrencia entre la Federación y las instancias, periodos de evaluación y determinación de consecuencias; la medida posibilita la interacción entre los tres órdenes de gobierno.
- b. *Atribuciones de investigación, organización y formación.* Una innovación respecto a la legislación anterior es la atribución de *las policías* para investigar delitos bajo la conducción del Ministerio Público sin la supeditación orgánica a la estructura ministerial; con la finalidad de fomentar la interacción y mejorar la calidad de este nuevo servicio de investigación, las policías crearán tres nuevas áreas sustantivas denominadas: de *investigación, de prevención y de reacción*; y, con el objetivo de homologar los conocimientos, y dotar de habilidades y destrezas al conjunto policial que se encargará de esta nueva función, la Ley establece un plan rector de formación y profesionalización policial, una Academia Nacional y la disposición de crear academias locales; como complemento, se crea una estructura orgánica de grados y rangos homogénea, que contribuya al fortalecimiento de la cadena de mando; estas disposiciones hacen suponer que se atenderá el requerimiento de contar con personal especializado en las tres áreas, organizado, motivado, y bajo una unidad de mando cuya nomenclatura sea homogénea, lo que facilitaría las acciones de coordinación.
- c. *Certificación y evaluación.* Se establece el Centro Nacional de Certificación y Evaluación del personal policial, que incluye la etapa inicial de evaluación de personal de nuevo ingreso, los criterios de permanencia y separación del cargo de acuerdo a perfiles definidos.
- d. *Estructura de coordinación.* Las instancias de coordinación se estructuran de forma totalmente diferente a la legislación anterior; en la práctica posibilita la participación de la sociedad civil y de expertos, lo que significa un saldo importante para la ciudadanía. La instancia máxima es el Consejo Nacional de Seguridad Pública, presidido por el titular del Ejecutivo Federal, quien podrá delegar funciones sólo en el Secretario de Gobernación. La figura del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública se mantiene y se refuerza, otorgándole autonomía técnica, de gestión y presupuestal; esto deriva entre otras atribuciones, de la facultad que tiene para evaluar el desempeño del Sistema y proponer, debidamente fundamentado, la remoción de titulares de Seguridad Pública y/o la suspensión o cancelación de la aportación presupuestal federal a los estados, por contravención a los propósitos y acuerdos del Consejo Nacional; el Secretario Ejecutivo del SNSP será nombrado o removido libremente por el Presidente del Consejo Nacio-

nal, el cual se integra por los titulares de las Secretarías de Seguridad Pública, Defensa, Marina, PGR, por los gobernadores, por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el propio Secretario Ejecutivo del SNSP, y un representante de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, innovación que introduce prácticas fiscalizadores del poder legislativo en materia de seguridad, como se observa en países de la Unión Europea³⁸. Otra característica del Consejo Nacional consiste en invitar a expertos y académicos a exponer cuando lo requieran. El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá carácter de invitado permanente. Adicionalmente, el Consejo Nacional funcionará por medio de tres Comisiones permanentes, donde podrán participar instituciones académicas, de investigación y agrupaciones del sector social y privado que se requieran; las Comisiones son: de información, de certificación y acreditación, y de prevención del delito y participación ciudadana, las cuales se *coordinarán*, a su vez, con la estructura orgánica que conforma al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a través de tres *Centros Nacionales*, que son congruentes y de igual denominación; el *Centro Nacional de Información*; el *Centro Nacional de Certificación y Acreditación*, y el *Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana*. Dos aspectos son relevantes del funcionamiento de los organismos: el Centro Nacional de Información colaborará con INEGI para generar estadística en la materia, aspecto relevante, ya que en este punto México se encuentra extremadamente atrasado. El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, abre la posibilidad de realizar estudios diversos por terceros; además es la instancia responsable de promover la política de participación ciudadana del propio Sistema Nacional de Seguridad Pública; su función legal estaría orientada al “*seguimiento, evaluación y supervisión del Sistema*” (art. 128), mediante la participación de la comunidad y la sociedad civil; esta atribución constituye un derecho exigible y de enorme trascendencia ciudadana. El SNSP se integra, además del propio Consejo Nacional y el Secretariado Ejecutivo del SNSP, por cuatro Conferencias Nacionales de *Procura-*

ción de Justicia, de *Secretarios de Seguridad Pública*, del *Sistema Penitenciario*, y de *Seguridad Pública Municipal*; este último se integra por dos presidentes municipales de cada estado y dos titulares político-administrativos del DF; existirá además, una instancia amplia de participación, los *Consejos Locales*, que se constituirán en cada estado; adicionalmente y de ser necesario se crearán otras instancias regionales de coordinación de acuerdo a las necesidades como es el caso de las zonas conurbadas del DF; estos *Consejos Locales* se integrarán por las instituciones de Seguridad Pública Estatal, Municipal y Federal y por las Presidencias Municipales, con la participación de al menos dos representantes de la sociedad civil o de la comunidad y de expertos o instituciones académicas, conforme al tema a tratar. En general, el esquema no parece mal, lo que se debe estar atento es a que realmente se lleve a cabo sin regateos, y se definan mayores precisiones normativas a la ciudadanía con base en la Ley.

- e. *Desarrollo policial*. La Ley integra cuatro procesos relacionados: la profesionalización de las policías, la carrera policial, la certificación y el régimen disciplinario en un conjunto que se denomina “Desarrollo Policial”. Tiene como finalidad el fortalecimiento institucional, la permanencia, el arraigo y certidumbre de los miembros de las policías. La Ley establece la integración de instancias “colegiadas”, donde participarían representantes de cada una de las tres áreas sustantivas de la policía, las cuales se denominan *Comisión de Carrera Policial* y *Comisión de Honor y Justicia*, cuya función sería conocer y resolver, en sus respectivos ámbitos de competencia, las controversias derivadas de la aplicación de los procedimientos de Carrera Policial y Régimen Disciplinario.
- f. *Observación general*. En lo general la Ley no establece con claridad la disposición de crear un sistema o metodología de aplicación de “indicadores de evaluación de resultados”, o un “tablero de control” vinculado a mecanismos amplios de observación del desempeño de procesos que, con amplitud, establece la Ley. Sistemas de indicadores de esta naturaleza general, podrían estar articulados a nivel de cada entidad federativa y contribuirían, con las limitaciones de la disposición de información estadística consolidada, a la identificación de prioridades, y sobre todo con incentivos policiales en el combate al delito, la delincuencia organizada y la violencia.

³⁸ Philipp Fluri. *Control parlamentario del sector de la seguridad. Principios, mecanismos y prácticas*. Centro de Control Democrático de las Fuerzas Armadas, Ginebra. Unión Interparlamentaria. Guía práctica para parlamentarios no 5, 2003.

En el caso de las Comisiones de Carrera Policial y el Consejo de Honor y Justicia, la Ley omitió la mención de la posibilidad de la participación ciudadana, como ya sucede en otras policías con experiencia exitosa³⁹. Reconsiderar esta opción contribuiría a transparentar dos procesos de atención y preocupación prioritaria para la ciudadanía: la profesionalización y la disciplina policial.

Los retos

Nos hemos aproximado a una breve problematización de la seguridad ciudadana en México, señalando al menos cuatro problemas y cuatro hipótesis alternas, aunque no demostradas empíricamente. Se comentó, en lo general, el dictamen a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que pretende responder al problema de la inseguridad en México desde una perspectiva que denominamos de rendición de cuentas; ahora se anotan algunos datos asociados con los retos, con lo que se pretende ejemplificar la conveniencia de desarrollar un sistema de indicadores asociados a los propósitos de la ley y, en particular, a un tema poco desarrollado en México: el costo del delito.

- a. Las denuncias de hechos presentadas ante el Ministerio Público a partir de las cuales se inician averiguaciones previas, donde puede involucrarse más de un delito y más de un presunto delincuente, registraron el año 2000 una incidencia de 1,420,254 casos; y en 2007, el número ascendió a 1,715,959, lo que representa una variación de 20.8%.

¿Cuál es el costo social al registrar tasas relativamente estables de averiguaciones previas?

I. Posibles hechos delictivos denunciados de los fueros federal y común			
Año	Total	Tasa/100 mil Hab	Promedio diario
2000	1,420,254	1,443	3,891
2001	1,512,448	1,517	4,144
2002	1,516,029	1,502	4,154
2003	1,517,899	1,488	4,159
2004	1,505,860	1,462	4,126
2005	1,505,211	1,448	4,124
2006	1,580,730	1,507	4,331
2007	1,715,969	1,622	4,701

Fuente: SSP, 2007 preliminar.

³⁹ Gaceta del Policia, Consejo de Honor y Justicia, Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro <<http://seguridad.queretaro.gob.mx>>.

Durante el año 2007, al igual que en 2004 el 11% de la población mexicana de 18 años y más y el 13% de los hogares mexicanos, fue víctima de algún delito, registrándose las tasas más altas en el DF y el Estado de México.

¿Cuál es el costo diferencial del delito por nivel de ingreso familiar en las principales zonas urbanas de México?

¿Cómo afecta la incidencia del delito en el ingreso y el bienestar de las familias?

- b. La SSP adquiere un papel creciente en la estrategia de seguridad pública del Gobierno Federal, que se refleja en un incremento real en el gasto público; a precios de 2009, el Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 (PEF-2009), particularmente el renglón de servicios personales, representa la creación de nuevas plazas, las cuales posiblemente provendrán del Ejército y la Armada.

2. Presupuesto de gasto de la SEP 2002-2009				
Año	Gasto Total	Variación anual Real %	Servicios Personales	Variación anual Real %
2009	30,956	49.8	16,137	35.4
2008	20,659	5.6	11,915	86.6
2007	19,568	94	6,386	17.1
2006	10,087	16.4	5,451	6.5
2005	8,663	4.4	5,119	-0.8
2004	8,296	-6.3	5,162	-4.4
2003	8,853	0.2	5,399	18.1
2002	8,832	15.8	4,571	16.5

Fuente: Cta. Pública 2002-2007; PEF-2008 autorizado; Proyecto de PEF 2009.

¿Cuál es el impacto del incremento de plazas en la SSP, en el comportamiento de la tasa de incidencia delictiva, a mediano plazo?

- c. La participación porcentual de la PFP y el SESNSP en el total del gasto refleja la importancia y responsabilidad a partir de la actual administración federal. También destaca el compromiso por alcanzar resultados en la mejora de los penales bajo situaciones de crítica corrupción, que son responsabilidad del órgano administrativo desconcentrado de Prevención y Readaptación Social.

3. Presupuesto anual por unidad administrativa 2002-2009
Millones de pesos corrientes

Año	Gasto Total	Policía Federal Preventiva	% Gasto Total	SESNSP	% Gasto Total	Prev. y Readaptación Social	Consejo de Menores	Otras unid. Admvas.
2009	30,956	15,248	49.3	4,912.4	15.9	4,480.4	77.4	6,237.6
2008	19,712	7,943	40.3	4,226.3	21.4	2,470.8	86.6	4,985.3
2007	17,627	8,108	46.0	686.6	3.9	2,279.9	67.8	6,485.0
2006	8,676	4,791	55.2	740.5	8.5	2,123.3	64.9	955.9
2005	6,977	3,842	55.1	310.6	4.5	1,943.0	58.3	822.9
2004	6,398	3,732	58.3	418.4	6.5	1,395.7	55.5	796.0
2003	6,260	3,734	59.7	334.0	5.3	1,330.4	49.5	811.5
2002	6,389	2,947	4.9	311.3	4.9	1,281.2	46	1,803.9

Fuente: Cta. Pública 2002-2007; PEF-2008 autorizado; Proyecto de PEF 2009.

¿Cómo impacta el incremento en el presupuesto de gasto en el control de la delincuencia en el interior de los penales federales?

d. El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el DF (FASP), que ahora será objeto de mayor supervisión y control, reporta el siguiente comportamiento, a precios corrientes.

4. El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el DF (FASP)

Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
FASP	3,210	2,733	3,500	5,000	5,000	5,000	6,000	6,917

¿Cuál es el impacto que tiene el incremento de los recursos federales en seguridad en la percepción de inseguridad de la población objetivo?

e. El último dato de la fuente (SESNSP) reporta 217,785 elementos entre Policía Preventiva, Policía Federal y Policía

Investigadora a nivel nacional. Lo que muestra, aproximadamente, ¿cuál es el tamaño del reto de mejora policial? ¿Cuál es la tasa de reemplazo del 50% del personal que no cumple con los estándares de confianza?

Comentario final: La información disponible, en el sentido de la reforma del Sistema Nacional de Seguridad Pública, es insuficiente e imprecisa; sin embargo, es conveniente ordenar un sistema de indicadores críticos sobre la delincuencia, el crimen organizado y la violencia, asociados a cálculos relativamente complejos sobre el costo del delito y su impacto en diferentes órdenes, utilizando fuentes directas, estudios comparados o por métodos de inferencia; la finalidad sería construir un cuerpo articulado de información clave que permita traducir los propósitos de la Ley en indicadores y/o metas concretas; esta metodología podría ser utilizada por las distintas instancias responsables de la planeación y evaluación de los programas de seguridad ciudadana en los estados y municipios de México. El Instituto para la Seguridad y la Democracia, trabaja actualmente en el diseño de esta metodología bajo estándares internacionales.

5. Indicadores de formación policial al periodo y Estado actual de la fuerza pública

Periodo	Dic 2006 a Julio 2007
Número de Institutos de formación policial	37
Personal capacitado en cursos de formación inicial	11,389
Personal capacitado en cursos de actualización	61,043
Personal capacitado en cursos de especialización	11,574
Cursos realizados al periodo	1,691
Total de personal capacitado	84,006
Total de elementos policiales*	217,785
Policía Preventiva	162,634
Policía Federal	28,826
Policía Investigadora	26,325
Densidad de Población por Instituto	5,886
Número absoluto de personal por capacitar al periodo	133,779

Fuente: SESNSP.

La pena de muerte: un canto de sirena en México

Gastón Julián Enríquez Fuentes*

En México, durante los últimos meses, semanas y días, más allá de la situación económica mundial parangonable con la llamada crisis del 29 —que ya nos comienza a afectar—, el problema de la inseguridad pública se ha convertido en el flagelo que más preocupa al Gobierno y a la sociedad civil por su difícil erradicación. Algunos institutos políticos coinciden en que el incremento en las penas podría representar una medida ejemplar para quienes delinquen. Entre otras propuestas hechas al respecto, cabe destacar una que ha confrontado a académicos por un lado y a la sociedad civil por el otro, y que incluso ha crispado el debate político nacional: la pena de muerte.

En México, durante los últimos meses, semanas y días, más allá de la situación económica mundial parangonable con la llamada crisis del 29 —que ya nos comienza a afectar—, el problema de la inseguridad pública se ha convertido en el flagelo que más preocupa al Gobierno y a la sociedad civil por su difícil erradicación. Así las cosas, de esta situación de inseguridad en el país han devenido las más variopintas propuestas con las cuales se podría acabar con esta calamidad —o al menos eso se piensa—.

Al término de la Segunda Guerra Mundial, luego de conocerse las atro-

cidades del régimen nacionalsocialista, políticos, historiadores, académicos, científicos y, en fin, cualquier clase de humanistas, coincidieron en la necesidad de concebir un nuevo orden político mundial, en el que simplemente no existiese más soberano que el pueblo encarnado en su *Constitución*. Las fatídicas experiencias derivadas resueltamente de aquella supuesta *suma potestatis* del monarca, de aquellas ideas que enarbolaban la supremacía del Estado y su ineluctable continuación, así como de las que postularon —incluso hasta de manera intransigente— la soberanía del Parlamento por ser el órgano representativo del pueblo, demostraron que la radicalidad de sus argumentos terminaba —de una u otra forma— por aniquilar el pluralismo

político de cualquier Estado, pero sobre todo —y eso fue precisamente lo más lamentable— los derechos fundamentales de su población.

A partir de entonces, se comenzó a gestar un nuevo modelo de organización política conocido concretamente como *neonstitucionalismo*, preocupado principalmente por dotar al Estado constitucional —es decir a la *Constitución*— de un verdadero contenido axiológico. Así las cosas, la conclusión fue unánime: los derechos fundamentales reconocidos en la *Constitución* sólo podrán sufrir modificaciones siempre y cuando sea para fortalecerlos.

Sin embargo, en ocasiones parece que olvidamos la evolución de más de 2500 años en la vida del pensa-

* Profesor-Investigador de la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

miento político de la humanidad, pasando por repúblicas, monarquías —unas veces moderadas y otras despóticas—, revoluciones, democracias desenfrenadas, guerras y otras tantas situaciones que nos hacen voltear la vista al pensamiento de los antiguos, para darnos cuenta de que la mejor forma de gobierno es el gobierno equilibrado, pero principalmente respetuoso de los derechos fundamentales. Esto último —es ineludible— sólo se logrará con el reconocimiento de la supremacía de la *Constitución*, sujetando a lo determinado por ésta a todos los poderes estatales y dándole vida al *Estado constitucional y democrático de Derecho* a fin de garantizar el respeto a los derechos.

Desafortunadamente, bajo este orden de consideraciones, el fantasma de la demencia colectiva parece estar rondando últimamente en México, pues esa evolución en el pensamiento político de la humanidad de la que hablábamos más arriba, no ha conseguido ejercer una impronta verdaderamente democrática en nuestro país.

Las calamidades, a diferencia de las catástrofes, son aquellas desgracias, desastres o miserias que resultan de acciones humanas intencionales —también es verdad que en algunos casos no o no tanto— y que favorecen un clima de inestabilidad en diferentes áreas y de muy diversa intensidad. Por todo ello, es fácil advertir que la calamidad de la inseguridad en México —quizás la mayor e incluso la más perniciosa— constituye en nuestros días un caldo de cultivo que ha servido para formular las soluciones más diversas que supuestamente podrían contribuir con su erradicación. Las supuestas panaceas para acabar con el problema de la inseguridad pública surgidas de debates celebrados tanto en sedes académicas como políticas, pero principalmente colocadas sobre la palestra por parte de la sociedad civil, han sido sumamente numerosas; sin embargo, como veremos enseguida, huelga enfatizar lo relativo a las propuestas ciudadanas, pues se han convertido en las más importantes, no tanto por su fondo sino más bien porque pueden ser consideradas como la más pura expresión de identidad —o de coincidencia colectiva— sobre una cuestión concreta. Es decir, es una expresión que no puede ser soslayada ni por académicos ni mucho menos por los políticos. Pero antes veamos qué sugieren estos últimos.

Los académicos consideran que, por ejemplo, para acabar con la delincuencia en México sería benéfico elaborar leyes que fomentaran la coordinación entre las corpora-

ciones policíacas de los tres órdenes de gobierno; depurar los cuerpos de seguridad pública y obligarlos a someterse a programas de certificaciones que garanticen su eficacia y eficiencia en el uso de la fuerza pública; establecer mayores controles en el interior de los centros temporales de detención y de extinción de penas del país; así como fortalecer los programas de readaptación social de los reos, entre otras propuestas más.

Los partidos políticos, por otro lado, han retomado muchas de las propuestas académicas para combatir a la delincuencia en México; sin embargo, al igual que los académicos también se han decantado por algunas propuestas específicas en aras de acabar con este flagelo. Así, a guisa de ejemplo, uno de ellos resueltamente ha sostenido que legalizar el consumo de algunas drogas contribuiría a mermar la estructura financiera de los cárteles encargados de su comercialización. Otros, en cambio, afirman que con la creación de procedimientos sumarios para la adjudicación de los bienes producto o relacionados con actividades delictivas, se establecerían las bases de una verdadera política de combate a las finanzas de la delincuencia organizada. Pero hay otros institutos políticos que coinciden en que el incremento en las penas podría representar una medida ejemplar para quienes delinquen. Idea que, por cierto, ha conducido a materializar reformas legales que prevén tal cantidad de años para la prisión corporal y que, de hecho, la convierten en cadena perpetua. Sin embargo, entre estas propuestas cabe destacar una que ha confrontado a académicos por un lado y a la sociedad civil por el otro, y que incluso ha crispado el debate político nacional: la pena de muerte.

Según una reciente encuesta en nuestro país, el 70% de la población estaría a favor de instaurar la pena de muerte para secuestradores. Pero lo más curioso del caso —por no decir lamentable— es que tan sólo el 30% de quienes están a favor de dicha sanción tienen conocimiento de que algún partido político ya la ha planteado. Esto significa que en realidad la propuesta de aplicar la pena de muerte en México subyace a las pretensiones de los partidos políticos. En otras palabras, incorporar la pena de muerte al catálogo de sanciones punibles en México va más allá de una mera iniciativa por parte de los actores políticos que están detrás de su propuesta formal ante el Congreso de la Unión; se trata, pues, del sentimiento generalizado de una población que en lo absoluto se siente segura, ni en sus bienes ni mucho menos en su integridad física.

Hace poco más de cuatro meses, el Partido Verde Ecologista de México presentó ante la Cámara de Diputados un paquete de reformas para combatir el delito de secuestro en el que se contemplaba la prisión vitalicia y la pena de muerte; posteriormente, el pasado 11 de diciembre el Congreso local del estado de Coahuila presentó ante esa misma Cámara, una propuesta de reforma constitucional para permitir que las legislaturas estatales tengan facultades para legislar sobre la pena de muerte.

En tal virtud, algunos partidos políticos se han decantado por no prejuzgar el tema de la pena de muerte en México de manera anticipada, considerando, pues, que sería más benéfico para el país y, en consecuencia, para el combate al crimen organizado, debatir abiertamente en el Congreso de la Unión sobre la viabilidad o no de volver a reconocer la pena de muerte en nuestra Constitución.

Colectivamente se cree que reinstaurar la pena de muerte en México puede contribuir a paliar el grave problema de inseguridad que nos aqueja; uno de los argumentos principales es que, en la actualidad, México es considerado como el primer lugar a nivel mundial en el número de delitos de secuestro, superando incluso a Colombia. El clamor popular por impartir justicia no es para menos. La cuestión, sin embargo, es dilucidar si en realidad la aplicación de la pena de muerte habrá de ser constitutiva de “justicia”, o simplemente si con su aplicación se podrá solucionar el problema de la inseguridad pública en México, aun cuando no sea del todo justa. Lamentablemente, ambas interrogantes se moverían por campos verdaderamente difusos al que aquí pretendemos ceñirnos: el constitucional; la primera de ellas porque correspondería más a la filosofía del derecho, mientras que la segunda estaría más vinculada al derecho penal, comprobable únicamente de forma empírica y, por ende, *a posteriori*. Ahora bien, al margen de las especulaciones, cabría preguntarnos cuál es precio que estaremos dispuestos a pagar por la impartición de esa “justicia” que, supuestamente, se convertiría en una especie de castigo ejemplar y que a la postre –supuestamente– acabaría con la inseguridad pública. De manera más concreta, debemos preguntarnos si en realidad la pena de muerte no es una propuesta que lejos de acabar con el problema lo detonará aún más. Si es así, entonces, plantear el reconocimiento de la pena de muerte en México sólo sería un canto de sirena.

Como bien sabemos, la estrategia de Ulises consiste en que éste, sabiéndose débil para comportarse racionalmente al oír los cantos de las sirenas, se hizo atar al mástil de su barco porque conocía de la irresistible atracción del canto de las sirenas, por lo que deseaba cerrarse de antemano la posibilidad de llegar a tomar bajo su influencia decisiones que le acarrearían fatales consecuencias. Por ello, alegóricamente se considera que las *estrategias de Ulises* serían formas de asegurar la racionalidad de manera indirecta: mecanismos de precompromiso o autoincapacitación preventiva que adopta un individuo en un momento lúcido, consistentes en cerrarse de antemano ciertas opciones para protegerse de su tendencia previsible a adoptar en momentos de debilidad de la voluntad o racionalidad distorsionada, decisiones miopes que, sabe, frustrarían sus verdaderos intereses básicos duraderos¹.

Ahora bien, hace ya casi tres décadas Jon Elster escribía que la estrategia de Ulises consistía en comprometer a las generaciones posteriores estableciendo una Constitución con cláusulas que impidieran cambiarla fácilmente, de manera que la idea del precompromiso se encontraría adecuadamente expresada en el ideal de la democracia constitucional, con lo cual determinadas materias (los derechos fundamentales, la estructura territorial del Estado, la división de poderes, etc.) quedan fuera de la agenda política cotidiana y, por tanto, del debate público y del debate legislativo. Concretamente se estaría hablando de ciertos límites, no sólo formales sino también –y esto es lo más importante– materiales a su actuación.

Así las cosas, y siguiendo la alegoría del mito de Ulises utilizada por John Elster, podríamos afirmar que al menos en el mundo occidental se decidió atarse al mástil de la democracia para no prestar oídos a todos aquellos cantos de sirenas que pudiesen seducir incluso hasta al más avisado.

Esto es, ni más ni menos, lo que Ernesto Garzón denomina en frase feliz como el *coto vedado de lo no negociable*, y que sería el complejo integrado por aquellos derechos derivados del principio de igualdad básica y de la exigencia de recuperación o compensación de las desigualdades acci-

¹ Juan Carlos Bayón, “Derechos, democracia y Constitución” en Miguel Carbonell (ed.), *Neoconstitucionalismo* (s). Madrid: Trotta, 2003, p. 224.

dentales; es decir, se trata de una fórmula con la que se indica un conjunto de principios o reglas básicas de alcance constitucional, que ningún poder políticamente constituido puede violar, ni siquiera el poder de la mayoría en los Estados democráticos². En parecidos términos, según la opinión de Luigi Ferrajoli, también se trataría de *la esfera de lo indecible*, pues estaríamos ante unos derechos que son inviolables y que, por ende, no pueden ser modificados por nadie. Se trata, pues, de derechos que no pertenecen a la teoría de ninguno de nosotros: ni siquiera la mayoría puede disponer de ellos³.

El mito de Ulises, por lo tanto, bien podría ser la clave explicativa para comprender que la situación del constitucionalismo democrático europeo durante los últimos cincuenta años —es decir, el cambio constitucional que ha estado encaminado más a resolver problemas de técnica jurídica que dirigido a afrontar nuevos retos políticos o ideológicos—, ha derivado, en gran medida, de mantenerse sólidamente atado a la proa de ciertos dogmas para no prestar oídos a unos cantos de sirena que le hubieran llevado por los rumbos de los países del Este. Sin embargo, la desaparición del Estado soviético desveló que entre la teoría y la praxis constitucional comienza a abrirse un gigantesco vacío que, como en el caso del socialismo real, es susceptible de concluir en el desastre si los postulados de principio llegaron a convertirse en una completa parodia de la realidad.

Es obligado, en este sentido, no perder de vista todos los peligros que representa el reconocimiento de la pena de muerte en México. Por ello, concretamente, ¿estamos dispuestos a ir en contra de nuestra propia *Constitución* por algo que no sabemos bien a bien si habrá de dar resultados? La cuestión, como veremos en seguida, no es baladí ni mucho menos una verborrea absolutamente estéril.

Por principio de cuentas hemos de estar de acuerdo con los expertos que afirman que elevar las penas de prisión no inhibe la conducta delictiva del criminal; incluso, éstos mismos sugieren que aquella persona que decide realizar delitos como el secuestro o el narcotráfico, están ple-

namente conscientes de la alta probabilidad que existe de que su vida sea efímera, a costa de vivirla con cierta “calidad”. Entonces, para estas personas morir —ya sea en acción o en prisión— no representa una gran pérdida, pues asumen este costo como un riesgo inherente a su propia actividad delictiva. Pero la cuestión se agrava todavía más si luego del eventual reconocimiento de la pena de muerte los delinquentes no son detenidos por los cuerpos de seguridad del Estado. Entonces, si no se repara en profesionalizar a las instituciones y a los cuerpos de seguridad, ¿de qué sirve el reconocimiento de la pena en México? La cuestión así planteada sugeriría que la efectividad de la pena de muerte la habría de legitimar por completo; pero ello sería un craso error. Es decir, la mínima posibilidad de concretar con éxito la aplicación de la pena de muerte no basta para su reestablecimiento en México —ni en ningún otro país—. Veamos por qué.

De acuerdo con Bobbio, para que en puridad de concepto se configure una democracia —que irremediablemente habrá de ser dinámica— se deben cumplir seis reglas: 1) la condición de igualdad como inclusividad; 2) la condición de igualdad como equivalencia; 3) la condición de libertad subjetiva; 4) la condición de libertad objetiva; 5) la condición de eficiencia para todo el proceso de decisión colectiva; y 6) la condición de que ninguna decisión tomada por la mayoría debe limitar los derechos de la minoría⁴. La que aquí nos interesa destacar es la sexta regla, es decir, aquella que señala qué es lo que se puede decidir en una democracia y no tanto, como en las primeras cinco, cómo se ha de llegar a tomar la decisión política.

Este es un claro ejemplo de la eterna tensión entre el principio liberal y el democrático que termina por resolver el *neoconstitucionalismo*. Desde siempre el debate se ha centrado en el límite que puede tener a su actuación una mayoría que trata de imponer su voluntad al resto. ¿Qué mejor muestra que el deseo de ese 70% de la población para reinstaurar la pena de muerte en México? Pero ¿qué pasa, entonces, con el resto de la población que puede estar en contra de su reimplantación? O más en concreto, ¿qué sucede con el pluralismo político?

El reconocimiento del pluralismo político —correlato indudable de la aparición del Estado de partidos— y la ulterior constitucionalización de la oposición política han veni-

² Ernesto Garzón Valdés, “Instituciones suicidas” en *Isegoría*, núm. 9, 1994, p. 116.

³ Luigi Ferrajoli, “La esfera de lo indecible frente a la efectividad del Estado de Derecho” en Bernardo González Aréchiga, (coord.), *Gobernabilidad y Participación. Diálogos. Forum Universal de las Culturas*, Monterrey, 2007, p. 27.

⁴ Norberto Bobbio, “El futuro de la democracia” en *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 16.

do a trastocar la concepción liberal de la división de poderes y, a consecuencia de ello, también la del constitucionalismo. Por ejemplo, la antigua contraposición entre Parlamento—Gobierno ya no se presenta más; ahora, lo que realmente le da vigencia a la división de poderes y revitaliza el equilibrio entre éstos es, sin lugar a dudas, la confrontación dialéctica entre mayoría parlamentaria/gobierno — oposición parlamentaria.

De ahí que hoy menos que nunca se pueda menospreciar la labor del Parlamento. Ello porque si partimos de que éste es la sede del pluralismo político, entonces en los parlamentos de las democracias pluralistas no existen verdades absolutas sino absoluto relativismo. En el Parlamento se posibilita que la discusión consiga alcanzar un mayor consenso, siempre de acuerdo con el principio democrático de la mayoría, pero asegurando en todo momento las garantías demo-liberales de las minorías. En definitiva, el Parlamento sigue siendo el sitio representativo de las controversias políticas abiertas, por las cuales tienen que responsabilizarse los partidos políticos⁵.

Ahora bien, en cualquier forma de gobierno reconducible hasta la matriz del Estado liberal, la oposición garantizada acaba por ser elemento indefectible en un ordenamiento político-constitucional avanzado. Por lo tanto, en la forma de gobierno de “oposición garantizada”, el principio de separación de poderes, entendido como el principio garantizador que consiente el control político sobre la orientación, tiene fundamento en el caso que sea aplicado a las relaciones entre las minorías de oposición y la combinación políticamente homogénea mayoría-gobierno⁶.

Por ello, podemos observar que en la vida política existen dos elementos básicos a tener en cuenta: el poder, sus instituciones y su estructura, y los gobernados-ciudadanos con su marco institucional que los envuelve y encuadra facilitándoles su participación en el proceso decisorio y de control. Los gobernantes ejercen la función de gobierno y los gobernados controlan o deben controlar su gestión. Ambos términos de la relación política se complementan. Faltando uno de ellos desaparece la vida política. Es así de sencillo, si no hay opositor político simplemente no puede haber juego político, ni mucho menos control político. El

⁵ Peter Häberle, *El Estado constitucional*. México: UNAM, 2001, pp. 211-212.

⁶ Giuseppe de Vergottini, “La forma de gobierno de oposición garantizada” en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 9, pp. 10-11.

Poder legítimo requiere su propia negación. Es decir, el Poder demanda una oposición que le imponga cortapisas a su propio poder, pues de lo contrario se estaría gobernando, según palabras de Sófocles, una *ciudad desierta*.

Cuando Guglielmo Ferrero descubrió en las *Memoorias de Talleyrand* el verdadero significado del principio de legitimidad, comprendió que el derecho de oposición es uno de los pilares centrales de las democracias legítimas. Por ello, él considera que la supresión del derecho de oposición a lo largo de la historia ha significado la destrucción de la legitimidad democrática, cuyo resultado ha sido gobiernos revolucionarios y el reino del miedo⁷. En síntesis, siempre que se pretenda ocultar la existencia de la oposición política, inevitablemente se estará destruyendo al Estado constitucional, y, en consecuencia, la comunidad política estará condenada a vivir en el constante temor.

Ahora bien, el texto constitucional mexicano ha expresado una elección en favor del Estado democrático cuando en su artículo 40 señala que es “voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”. Esto último supone la admisión del principio democrático que informará de su propia existencia y, por tanto, del ordenamiento jurídico que él produzca, convirtiéndose así en la columna vertebral de todo el sistema constitucional⁸. De esta forma, la democracia, al estar vinculada con el principio de la soberanía popular, hace que éste adopte una configuración determinada en cuyo contenido encontramos que el poder del Estado ha de articularse de tal manera que tanto su organización como su ejercicio deriven siempre de la voluntad mayoritaria del pueblo o puedan ser atribuidos a él⁹.

De ahí que lograr la construcción de la democracia como forma de Estado, es decir, la forma en la que ésta

⁷ Guglielmo Ferrero, *Poder. Los genios invisibles de la ciudad*. Madrid: Tecnos, 1998, pp. 322-323.

⁸ Ángel Garrorena Morales, “Estado democrático” en Manuel Aragón (coord.), *Temas básicos de derecho constitucional*. Madrid: Civitas, 2001, t. 1, p. 109.

⁹ Ernst W. Böckenförde, “La democracia como principio constitucional” en *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*. Madrid: Trotta, 2000, p. 47.

debe ser organizada para que su ejercicio se constituya, legitime y controle por el pueblo en condiciones de igualdad, consistiría en admitir la existencia de una unidad de decisión y acción. Esto demandaría la necesaria existencia de órganos de dirección que habrían de actuar a través de representantes, pero que a su vez estarían sometidos a una legitimación democrática, así como vinculados a la responsabilidad y controles democráticos, siendo entonces el pueblo quien autoriza sus acciones.

Ciertamente, la democracia es la ideología de nuestro tiempo, tal vez no por convicción ni tampoco por rutina, sino por falta de alternativas, según Zagrebelsky¹⁰; pero no es menos cierto que sólo a través de ella se consigue que el pueblo no sólo domine, sino que también gobierne. En otras palabras, es la autodeterminación y el autogobierno del pueblo lo que posibilita la participación de todos los ciudadanos en condiciones de igualdad. Como bien dijera Kelsen, la democracia, al apreciar por igual la voluntad política de todos y respetar por igual toda opinión política, brinda a toda convicción política la posibilidad de manifestarse y ganarse el ánimo de los hombres en libre concurrencia; de ahí que acertadamente sea reconocido como democrático el procedimiento normativo del Parlamento, basado en la dialéctica y en la sucesión de discursos y réplicas¹¹.

Entonces, si la democracia constituye un modelo valioso de convivencia no es simplemente porque proporciona una regla para resolver las disputas políticas, sino porque propicia mejor que otros sistemas el desarrollo de la autonomía individual, del diálogo, de la igualdad de derechos y de la participación de todos en los asuntos comunes, que es justamente lo que históricamente pretendieron impulsar las constituciones¹².

De acuerdo con esto último, el reto estaría en alcanzar la constitución ideal del poder que se basaría en una justificación de la democracia, apoyada en la transformación de los intereses de las personas a través de su proceso de discusión participativa y decisión mayoritaria¹³, pues a fin

de cuentas *democracia y constitucionalismo* son dos caras de la misma moneda¹⁴.

Por si esto no fuera suficiente, el Senado de la República adoptó dos protocolos mediante los cuales México se vincula a las normas de derecho internacional que han abolido la pena de muerte, y de acuerdo con el artículo 4, párrafo tres del Pacto de San José, se compromete a que una vez abolida la pena de muerte no podrá ser restablecida jamás. México, por lo tanto, se convirtió en un país abolicionista en 2005 cuando quedó fuera la pena de la Constitución y del Código de Justicia Militar, así como con las ratificaciones de los dos protocolos de la ONU y de la Organización de Estados Americanos (OEA).

En síntesis, la evolución del reconocimiento y la garantía de los derechos fundamentales en el pensamiento político ha conducido a un momento histórico que asume en su conjunto la *supremacía de la constitución*, bien como máxima forma de garantía de los derechos fundamentales y libertades, bien como norma directiva fundamental a seguir para la realización de los valores constitucionales¹⁵. Por si esto fuera poco, el legislador ordinario tiene vedado el derecho para determinar algunas cuestiones concretas como, por ejemplo, los derechos fundamentales o las formas de Estado o de gobierno. En tal virtud, incluso la mayoría tiene la obligación de suscribirse a un debate en el que los derechos fundamentales pueden devenir afectados; se ha atado, pues, al igual que la minoría, al mástil del Estado constitucional que no permite el debilitamiento de los derechos fundamentales ante una eventual mayoría —sin importar el argumento de que se trate—.

Discutir la aplicación de la pena de muerte es prestar oídos a un canto de sirena como aquel que hicieron los alemanes de la República de Weimar. Es necesario reflexionar si la grave crisis de inseguridad pública por la que atraviesa México es suficiente para la aplicación de la pena de muerte, aun con el grave riesgo de los derechos fundamentales, libertades, garantías, etc.

¹⁰ Gustavo Zagrebelsky, *La crucifixión y la democracia*. Barcelona: Ariel, 1996, p. 10.

¹¹ Hans Kelsen, *De la esencia y valor de la democracia*. Barcelona: Labor, 1977, pp. 226-227.

¹² Luis Prieto Sanchís, *Justicia constitucional y derechos fundamentales*. Madrid: Trotta, 2003, p. 137.

¹³ Carlos Nino, *La constitución de la democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 1997, p. 298.

¹⁴ Gianluigi Palombella, *Constitución y soberanía. El sentido de la democracia constitucional*. Granada: Comares, 2000, pp. 5-11.

¹⁵ Mairizio Fioravanti, *Los derechos fundamentales*. Madrid: Trotta, 1996, p. 127.

Nuestra policía ideal

Gustavo Fondevila*

Este trabajo analiza, mediante encuestas de percepción, las diferentes expectativas de la población respecto de sus policías. El miedo al crimen y la baja confianza en las autoridades ha provocado que la ciudadanía tenga demandas contradictorias en relación con las funciones y el desempeño policial. Al mismo tiempo que considera que los policías deben ser los guardianes del orden y la legalidad, la gente está dispuesta a permitir que violen la ley y los derechos humanos con tal de ser eficaces en la prevención y la persecución del delito.

Habitualmente, debido al alto nivel de inseguridad, la gente se queja del funcionamiento de nuestras policías. Y en ocasiones, de hecho, culpa a la propia policía de esa inseguridad. Al mismo tiempo, cada vez que la inseguridad empieza a empeorar, esa misma gente pide más policías para solucionar el problema. Ésta es una de las paradojas más comunes y persistentes de la seguridad pública. Y se debe posiblemente a los efectos que el miedo al crimen provoca en todos nosotros. El miedo genera reacciones desmedidas, exageradas, distorsiones en nuestra percepción de las cosas, etc. Pero en el fondo de todo este asunto hay un tema que requiere de nuestra atención y que ha sido, hasta el mo-

mento, poco analizado por los estudios de seguridad pública y es: ¿qué policía queremos? Es decir, independientemente de las críticas que podamos hacerle a la policía y a su desempeño, ¿cuál sería nuestra policía ideal?, ¿qué tipo de cosas debería hacer para que estuviéramos conformes con ella?, ¿a qué deberían dedicarse?, ¿cómo deberían hacerlo para que nos mostremos conformes y representados por esa policía?

Estas son las preguntas que vamos a tratar de responder en este trabajo. Para hacerlo es necesario hacer una encuesta de percepción, es decir, preguntarle a la gente su opinión sobre determinados asuntos, entre ellos, las funciones ideales de la policía. A continuación se presentan algunos resultados de esa encuesta relacionada con el tema de la policía ideal.

Metodología¹

En este ensayo se utilizan datos provenientes de la “Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional”², realizada por el Programa de Estudios de Seguridad Pública y Estado de Derecho (PESED) del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Se trata de cuatro encuestas semestrales de victimización y desempeño institucional que abarcan 2005 y

¹ Toda la información usada en este ensayo proviene del trabajo realizado por el Programa de Estudios de Seguridad Pública (PESED) del Centro de Investigación y Docencia Económicas, y está disponible, inclusive la base de datos, en <<http://www.seguridadpublicacide.org.mx/>>.

² En las encuestas de victimización se le pregunta directamente a la gente. Es representativa, es decir, que se pueden extraer conclusiones generalizables a toda la población aunque no a toda se haya encuestado.

* Profesor-Investigador de la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económica, <gustavo.fondevila@cide.edu>.

2006 y que se aplicaron en dos entidades federativas: Estado de México y Distrito Federal.

Se trató de una encuesta domiciliaria, representativa y polietápica. El total de entrevistados es de 1,750 personas o jefes de hogar por semestre con cuotas de edad y género. Se administró en dos entidades federativas (750 en Distrito Federal y 1,000 en el Estado de México) en la segunda quincena de enero y en la segunda quincena de julio de cada año. Consta de 7 secciones que indagan perfiles sociodemográficos, actitudes y percepciones, victimización³, exposición al delito, y percepción acerca del funcionamiento de las autoridades. El error muestral general es de +,-3%.

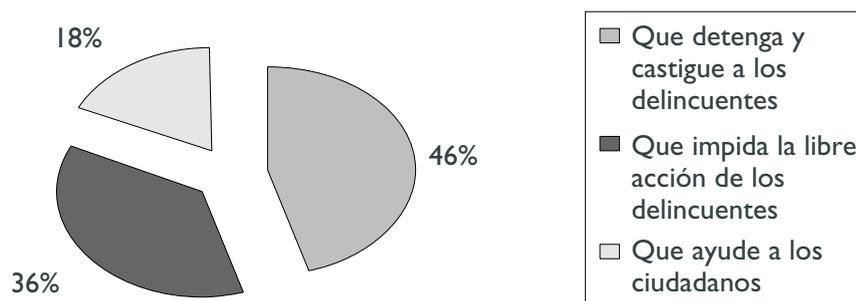
Se trata de un análisis que confronta cifras oficiales con encuestas propias. Ambas fuentes presentan sus propias características. Las oficiales no muestran la cifra negra⁴, por lo que su confiabilidad es habitualmente puesta en cuestión por los especialistas, etc. Frente a esto, las encuestas realizadas por el programa se basan en cuestiones subjetivas referentes a la percepción que la ciudadanía tiene de cuestiones relacionadas con la seguridad pública.

Funciones de la policía

Esta gráfica revela algo interesante y se trata de las diferentes funciones que deben cumplir los policías: el 46% de los encuestados cree que debe hacer cumplir la ley, el 36% que debe prevenir los delitos, y un 18% que debe ayudar a los ciudadanos. Esto significa que una proporción nada despreciable de personas cree que la función más importante de la policía no debe estar necesariamente relacionada con la persecución del delito, sino con la ayuda prestada a las personas que lo necesiten.

En este contexto, hay un problema porque la capacitación que le damos a nuestros policías está basada sustantivamente en el manejo de armas, de vehículos y de todo aquello que sirva para la persecución y prevención del crimen, pero no necesariamente para “ayudar” a los demás. Hay en esta opinión una idea poco discutida en la sociedad, y es que los policías deben ayudar, por ejemplo, a arreglar conflictos familiares, peleas entre vecinos, brindar ayuda médica, rescatar a algún animal herido, auxiliar en accidentes viales o de otro tipo, etc. En otras palabras, los policías deben acudir cuando ninguna otra instancia acude, o debe

Gráfica 1⁵
Función más importante de la policía



³ Es decir, si fueron víctimas de algún delito.

⁴ La cifra negra se conforma con la gente que sufrió delitos pero no fue a denunciarlos. De este modo, los datos oficiales siempre muestran esta debilidad estructural. En países como México, donde la gente no confía en las autoridades o presenta un grado de desconfianza muy alto, esa cifra negra es muy importante.

⁵ Marcelo Bergman, Rodolfo Sarsfield y Gustavo Fondevila, “Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional”. México: CIDE, 2008. Base: segundo semestre de 2007. Pregunta 12.2: “¿Cuál es la tarea más importante de la policía?”, núm. 1502.

hacerlo primero mientras llega ayuda de otro organismo. Pero esta idea de las funciones policiales no coincide precisamente con la imagen que la propia institución policial tiene de sí misma, ni tampoco con la que habitualmente se le asocia: la prevención y persecución del delito.

Y volviendo al tema de la capacitación, de ningún modo formamos a nuestros agentes del orden en mediación familiar ni en auxilio médico, ni en ninguna de estas capacida-

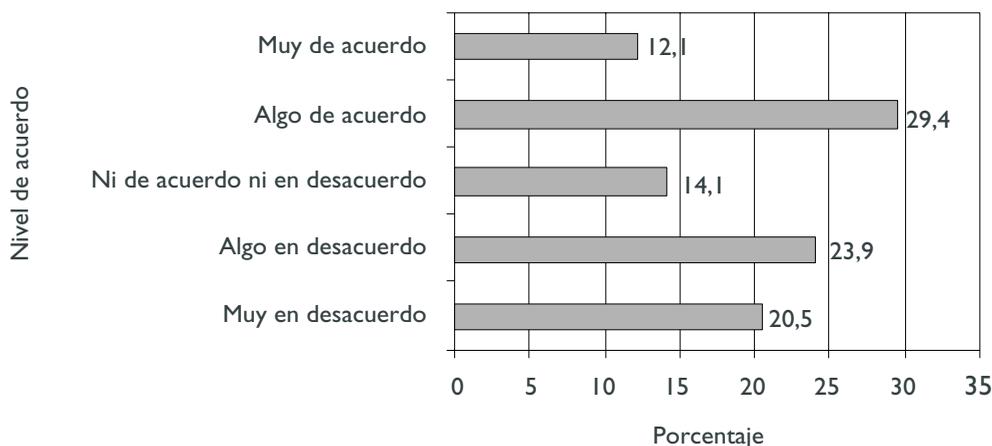
des que son necesarias para brindar la ayuda que la gente requiere. Este fenómeno es bastante común en seguridad pública: la gente tiene ideas y percepciones contradictorias sobre las mismas cosas, lo que provoca que haya permanentemente una falsa y exagerada asignación de expectativas equivocadas, y el resultado es frustración por ambas partes: a) por el lado de la ciudadanía que espera algo que nunca llega, y b) por el lado de la policía, porque percibe que la demanda ciudadana es contradictoria, confusa y que no está preparada para atenderla.

Respeto a la ley

Pero posiblemente las confusiones anteriores no sean las más graves en el campo de la seguridad pública. De hecho, la pregunta de la gráfica anterior es bastante sencilla y no se mete en temas muy complejos. Por ejemplo, queda bastante claro que la mayoría de la gente quiere que atrape delincuentes y que prevenga delitos. Esto significa que los policías sean los guardianes del orden y que apliquen la ley. Pero qué ley deben aplicar, cómo deben aplicarla y con qué dureza deben hacerlo, es otro problema. La siguiente gráfica formula un aspecto de lo anterior.

Esta gráfica es muy interesante porque muestra que el porcentaje de gente que está dispuesta a permitir que la policía no respete la ley es muy alto. Si sumamos todas las versiones de los que están o podrían estar de acuerdo (neutrales) llegamos a más de la mitad de los entrevistados (55,6%). Este mensaje es muy ambiguo porque, como se advirtió anteriormente, al mismo tiempo que la representación ideal de nuestros policías es la de ser guardianes del orden, es decir, los encargados de hacer respetar la ley, estamos decididos a dejar pasar por alto sus violaciones a ésta si consiguen el fin de atrapar al delincuente. Este mensaje social es grave y puede tener efectos institucionales a nivel de organismos policiales muy serios y graves para nuestro Estado de Derecho, para el necesario respeto de la legalidad y para la convivencia social. Las policías saben positivamente que la ley no fue escrita para ellos, que se encuentran por fuera de la ley siempre y cuando sean exitosos. Esto les permite –sin el menor inconveniente ni escrúpulo– presentar ante las cámaras de la prensa a quienes fueron obviamente golpeados cuando fueron detenidos. Pero este “permiso” o permisividad social abre la puerta para una infinidad de cosas peores, como la tortura en los separos judiciales o cualquier tipo de coerción o amenaza física y psicológica al detenido o a

Gráfica 2⁶
Respeto de la ley por parte de la policía



⁶ Bergman, Sarsfield y Fondevila, *Op. cit.* Base: segundo semestre de 2007. Pregunta 12.1.: “¿Se debe permitir que la policía no respete la ley, si con ello consigue atrapar a los delincuentes?”, núm. 1449.

su familia, con el fin de obtener información “relevante” para un caso, incriminación de inocentes, uso de “madrinan” o delincuentes como informantes, etc. Si la sociedad acuciada por su miedo a la delincuencia acepta que se

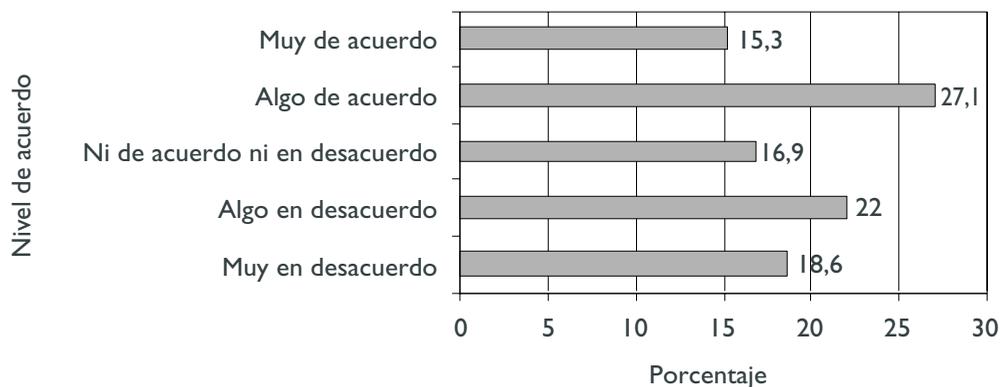
vulneren las barreras y los límites de la legalidad para detener el crimen, en realidad termina provocando el efecto contrario: produce más delincuencia e ilegalidad. No hay nada peor que un policía delinquiendo. Se puede llegar a aceptar que la policía no sea efectiva en la persecución de los delitos, o que no “ayude” a los demás como una parte de la ciudadanía espera que lo haga. Pero jamás se puede admitir que los propios policías se transformen en delincuentes para poder atrapar a los delincuentes. Hay aquí una falsa opción respecto del buen funcionamiento de las instituciones policiales. Los policías deben hacer respetar la ley dentro del marco de la propia ley. Deben ser los primeros en respetar la ley. No se trata de elegir entre una policía respetuosa de la ley pero ineficaz en perseguir el delito, y una policía eficaz pero que no cumple con la ley. Esta ecuación es nuevamente producto del miedo que impide aceptar que cualquier sacrificio en el respeto a la ley por parte de los policías puede tener –y regularmente lo tiene– un costo altísimo a nivel institucional y social. Con un mensaje social tan contradictorio, no deberíamos quejarnos de tener una policía violenta que comete excesos en el “cumplimiento” de la ley. El riesgo –entre otros– es que termine cometiendo esos excesos en todo momento, sin interesar si es en dicho cumplimiento o no. En este punto, hay otro debate social pendiente respecto de la policía que realmente queremos para nuestra ciudad y nuestro país.

Respeto a los derechos humanos

El problema anterior lleva naturalmente a pensar que si la gente está dispuesta a aceptar que la policía no respete la ley, debe estar mucho más proclive a dejar pasar las violaciones a los derechos de los delincuentes.

Como se puede observar en la gráfica, a pesar de que –como ya dijimos– se le pide a la policía que aplique la ley, las mismas personas entrevistadas están dispuestas a aceptar que se violen los derechos de quienes se supone son delincuentes pero que todavía no ha sido probado por el juez que así sea. El 42,4% de los entrevistados estarían de acuerdo en que esto suceda con tal de atrapar al delincuente. Es decir, casi la mitad de la gente aceptaría que la policía viole los derechos humanos, si es necesario. Si a esa cifra sumamos a los indecisos, tenemos que el 59,3% aceptaría esta situación; y si además sumamos a aquellos que están “algo” aunque no decididamente en desacuerdo, podríamos decir que la amplia mayoría de las personas le piden a la policía que haga cumplir la ley pero que ella misma no lo haga. Si se le pregunta a la gente por el respeto a los derechos humanos, la enorme mayoría estaría rápida y decididamente de acuerdo en respetarlos a toda costa. Pero cuando se trata de su propia seguridad, las convicciones disminuyen también con mucha rapidez y la gente se muestra menos renuente a aceptar violaciones a los derechos humanos.

Gráfica 3⁷
Respeto de los derechos de los presuntos delincuentes por parte de los policías



⁷ Bergman, Sarsfield, y Fondevila, *Op. cit.* Base: segundo semestre de 2007. Pregunta 12.1.: “¿Se debe permitir que la policía no respete

los derechos de los delincuentes, si con ello consigue atraparlos?”, núm. 1447.

Esto es más grave que lo anterior porque a diferencia de la aceptación difusa de que los policías pueden no respetar la ley en términos generales, aquí aparece una aceptación concreta de que se violen los derechos humanos. Esto es en muchos sentidos un rechazo a las bases morales del Estado de Derecho y de cualquier democracia, que se basan en la noción de debido proceso, en detenciones legales no arbitrarias y, por supuesto, en el rechazo total y absoluto de la tortura. Este nuevo “permiso” social es más grave que el anterior porque el tema de los derechos humanos está vinculado a un sinnúmero de funciones y actividades policiales pero el tema más grave es la tortura. La consecuencia directa de esta situación es que se recupera la tortura como forma aceptada de obtener información y de llevar adelante las investigaciones, con tal de tener éxito en atrapar a los delincuentes. Esto es absolutamente irracional y no está relacionado con la eficacia policial. En seguridad pública se sabe hace mucho tiempo que la tortura no trae efectos positivos en la mejora del desempeño policial. No es torturando sino “investigando” con criterios científicos que se resuelven casos y se detiene a delincuentes.

Y lo peor posiblemente sea que coincide con una intuición básica de los policías, y es que los derechos humanos solamente sirven para proteger a los delincuentes y conforman una traba para el libre accionar policial. Esta percepción institucional se complementa con una enorme desprotección interna de los propios policías, quienes no cuentan en la actualidad con ningún mecanismo institucional de protección de sus derechos⁸ y se encuentran prácticamente desamparados en caso de denuncias falsas en su contra presentadas en el Ministerio Público.

Esta percepción policial negativa de los derechos humanos se alimenta de la propia opinión ciudadana que prefiere que se violen dichos derechos antes de que se escape un delincuente.

Miedo y desconfianza

¿Qué es lo que provoca estos ideales contradictorios respecto de nuestros policías? Básicamente, el miedo y la desconfianza.

Uno de los problemas centrales de la seguridad pública en México es la falta de confianza de la ciudadanía en el funcionamiento del sistema de administración de justicia penal, en particular de sus policías. Esta falta de confianza

⁸ Por ley no pueden tener un sindicato que proteja sus derechos laborales o que negocie contratos colectivos en su representación. También carecen de un *ombudsman* policial que defienda sus derechos frente a arbitrariedades de la ciudadanía o de la propia autoridad.

sumada al creciente miedo al crimen o a sufrir un delito, provoca el tipo de reacciones, demandas y expectativas contradictorias que se presentaron anteriormente.

Esto es particularmente interesante porque al mismo tiempo que se desconfía de las autoridades y de las instituciones policiales, se les da cierto “permiso” social para cometer ilegalidades y violar derechos humanos en sus tareas habituales con tal de ser exitosos. Es decir, se les permite a aquellos de quien desconfiamos que hagan algo que en el fondo repudiamos (o deberíamos hacerlo). Esta es una consecuencia directa del miedo que producen estas graves distorsiones en la percepción de las personas, y si el miedo se suma a la baja confianza, tenemos una mezcla peligrosa que es indiferente a torturas, ilegalidades, tormentos, etc.

¿Pero por qué se habla de desconfianza relacionada con el miedo? La confianza ciudadana en la policía es una variable muy importante para entender la percepción de seguridad y los sentimientos de las personas frente al crimen (miedo) y el funcionamiento de la propia policía. Si se analiza comparativamente con países con tasas delictivas menores a las de México (por ejemplo, Alemania o Francia), se podrá observar que su indiferencia o permisividad frente a violaciones de derechos humanos o ilegalidades cometidas por sus policías es menor. Pareciera que la ecuación es: a mayor delito, mayor miedo y permisividad social respecto del accionar de sus policías.

Sin embargo, todos estos aspectos de la inseguridad pública han sido desatendidos por los organismos policiales. Tradicionalmente, las policías en México han enfocado el tema del combate a la delincuencia desde un punto de vista estrictamente técnico e interno a la institución. Es como si la delincuencia y el crimen fueran un problema estrictamente policial que se resuelve con más recursos y mayor capacidad técnica. No es necesario consultar o hacer participar a la ciudadanía y a la sociedad civil porque éstas juegan solamente el rol de víctimas en este problema. No se asocia —ni siquiera lo hace la clase política— la seguridad pública a calidad de vida. Las policías no se han dado una política pública específica para estos temas.

Todas estas ideas⁹ permitieron durante largos años a la policía manejar el problema de la delincuencia como un “terreno propio y cerrado”, con criterios estrictamente policiales. Sin embargo, en los últimos tiempos, con el ascenso expo-

⁹ Aceptadas también por la clase política que eludió durante todo el régimen político del PRI, inmiscuirse seriamente en el tema de la inseguridad. (Marcelo Sain, “La seguridad pública democrática en América Latina”. Buenos Aires: Reporte para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2006).

Las licencias del novelista y las máscaras del crítico

Leticia Algaba Martínez



SERIE ESTUDIOS

BIBLIOTECA DE
CIENCIAS SOCIALES
Y HUMANIDADES

UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
AZCAPOTZALCO

nencial de los índices delictivos¹⁰ y el incremento del gasto público en seguridad que aumentó diez veces como porcentaje del PBI¹¹, creció la presión política para abrir el modelo rígido de seguridad pública. Esto provocó que lentamente comenzara a haber más contactos e intercambio con la sociedad civil y la ciudadanía en general. Sin embargo, sigue sin haber estudios de percepción sistemáticos respecto de la confianza que los ciudadanos tienen en la policía y el miedo que experimentan frente al crimen; y las consecuencias que ambos factores sumados tienen en la seguridad pública, en el comportamiento de los habitantes del país, en su percepción de las policías, etc. Todavía no se toma en cuenta que a menor sensación de inseguridad, hay menos miedo y mayor es la propensión a contactar a las autoridades, y esto es importante para la propia seguridad pública. A mayor contacto, mayor denuncia y todo lo que ello trae aparejado: más y

¹⁰ Arturo Alvarado, "La inseguridad pública y la gobernabilidad en México. Diagnóstico y propuesta de reforma". México: Reporte para el Banco Mundial, noviembre de 2005.

¹¹ Marcelo Bergman, *Seguridad pública y Estado en México*. México: Fontamara, 2007.

mejor información policial, mayor eficacia investigativa, mayor cooperación y colaboración entre policía y ciudadanía, más sensación de seguridad, menos miedo al delito, etc.

Y eso sucede porque las instituciones policiales no terminan de comprender cabalmente la importancia de la confianza ciudadana para su funcionamiento, y de la percepción y el miedo al crimen como variable de explicación del comportamiento de la ciudadanía. Y además, porque siguen creyendo que el problema de la inseguridad, la delincuencia y el crimen no está relacionado con dicha confianza y miedo. A mayor confianza, menos miedo porque la gente cree que sus autoridades las protegen o hacen todo lo posible por protegerlas. Y la desconfianza no se basa solamente en el aumento de las tasas delictivas. Más bien está relacionada con la corrupción y la colusión con el delito que se denuncia a diario en los medios de comunicación del país y se comprueba de tanto en tanto en los juzgados.

Conclusiones

De este breve análisis se pueden extraer algunas conclusiones rápidas. Para comenzar, la gente se siente mal protegida por la policía y tiene un miedo creciente al crimen. En los últimos años, se ha visto ascender la tasa delictiva en todo el país y, con ella, el aumento de delitos violentos y aberrantes. Esta combinación sumada al descubrimiento diario de corrupción en todos los niveles de las instituciones policiales, ha provocado que la confianza en la policía en México sea de las más bajas de todo el Continente Americano y el miedo al crimen de los más altos¹². Y esto determina de manera directa las expectativas que la gente tiene hacia sus policías y, paradójicamente, la permisividad social respecto a su comportamiento. Lo anterior no es un asunto de sectores sociales: el miedo y la mala opinión de las policías son homogéneos en todos los estratos sociales: tanto pobres como ricos se sienten mal protegidos y tienen cada vez mayor miedo al delito.

Ahora bien, más allá de estos problemas, hay un tema pendiente en la agenda social: debatir públicamente sobre el tipo de policías que queremos, es decir, nuestra policía ideal. Porque solamente una discusión de este tipo servirá para esclarecer lo que pensamos y sentimos en relación con nuestros policías verdaderos (ni ideales) y qué expectativas tenemos y podemos tener, de manera realista, de su desempeño y sus funciones. Esto ayudará definitivamente a cualquier reforma policial que se intente emprender en el país. Y debe tratarse de un debate abierto, sin excusas ni hipocresías.

¹² <[http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME_LATINO BAROMETRO_2008.pdf](http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME_LATINO_BAROMETRO_2008.pdf)>.

Consideraciones sobre la relevancia de la Secretaría de la Función Pública en la construcción de seguridad pública y procuración de justicia penal a nivel federal

Julián Jesús Gudiño Galindo*

La Secretaría de la Función Pública debe ser el precursor del impulso de la cultura de la legalidad en toda la Administración Pública Federal, ya sea al intervenir en el análisis, diseño y propuesta de la regulación jurídica de la misma, bajo la óptica de consolidar el bien común; así como en dar sustento al cumplimiento de la ley por parte de los servidores públicos.

De manera acorde con la tradición de la Criminología Positivista, el tema del delito en nuestro país, desde hace varias décadas, se atiende a través de la vertiente punitiva; en esa orientación, el conocimiento, atención, diseño y operación de la confrontación al delito, se concentra principalmente en las dependencias gubernamentales con una clara visión y actividad reactiva, y punitiva.

Muestra de lo anterior fue la presentación y suscripción en agosto pasado, del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad para Combatir a la Delincuencia; en dicho

acto, los compromisos del Poder Ejecutivo Federal se concentran en la Secretaría de Seguridad Pública Federal y la Procuraduría General de la República; existen algunos de ellos, que acertadamente decantan políticas públicas de corte social, lo que conlleva a participación de las secretarías de Desarrollo Social, Salud y Educación Pública; no obstante, *quedó al margen o sin participación aparente, la Secretaría de la Función Pública.*

Tal vez la ausencia obedeció a la concepción tradicional de ver a dicha Secretaría como la responsable sólo de fiscalizar el correcto empleo del gasto gubernamental; función que, vale decir, se ha encontrado en debate su posible duplicidad con las funciones que ejerce la Auditoría Superior de la Federación; sin embargo, las facultades y obligaciones que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal re-

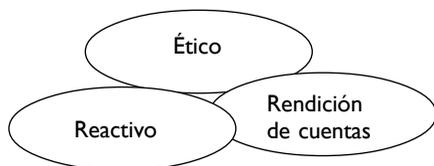
fieren para dicha Secretaría, le asignan una categoría estratégica dentro del cúmulo de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; ya que *es la única con funciones transversales hacia todas las demás dependencias y entidades*, destacando ser el organizador y coordinador del sistema de control y evaluación, del desarrollo administrativo y el fomento a la transparencia, y la rendición de cuentas de toda la Administración Pública Federal.

El nivel estratégico de la Secretaría de la Función Pública se encuentra en el hecho de ser la única dependencia a la que jurídicamente debe atender el resto de la Administración Pública Federal, ya sea por evaluaciones, supervisiones, investigaciones, auditorías o generación de regulación en el desempeño de sus funciones; incluso, en vía de hecho,

* Consultor en Seguridad Pública, Justicia Penal y Combate a la Corrupción. Socio fundador de Grupo Interdisciplinario de Consultoría y miembro de la Red de Especialistas en Seguridad Pública. Contacto: <jgudinog@prodigy.net.mx>.

tienen presencia directa en ellas a través de los Órganos Internos de Control; esto significa, que tiene acceso a información relevante y de primera mano del acontecer cotidiano de la Administración Pública Federal, conoce las problemáticas, deficiencias, carencias, oportunidades y fortalezas de todo el Poder Ejecutivo Federal, y ello la convierte en la dependencia con mayor contenido de información, que en su uso adecuado, se transforma en inteligencia¹, la que debe ser uno de los pilares en la determinación de políticas públicas y el quehacer gubernamental.

Bajo esa óptica, que debe ser guía y obligación del actuar de la Secretaría de la Función Pública, vinculamos al menos tres ejes que son claves para coadyuvar a la construcción de seguridad pública y procuración de justicia penal, siendo:



I.- Ético. La cultura de la legalidad resulta ser un componente básico, no sólo en materia de seguridad pública y justicia penal, sino en la construcción de un Estado democrático y de Derecho; el respeto a la ley se constituye como un elemento sustancial, mas no el único; la ley debe buscar siempre el objetivo del bien común, con ello se cumple el principio de estricta legalidad.

En este punto, la Secretaría de la Función Pública debe ser el precursor del impulso de la cultura de la legalidad en toda la Administración Pública Federal, ya sea al intervenir en el análisis, diseño y propuesta de la regulación jurídica de la misma, bajo la óptica de consolidar el bien común; así como en dar sustento al cumplimiento de la ley por parte de los servidores públicos.

La Secretaría de la Función Pública debe primero garantizar que la normatividad que regula el ámbito de actua-

ción de las instituciones, sea actual, suficiente, descriptiva, clara, mínima y plenamente orientada a cumplir el objeto de creación de la institución; el cual debe ser acorde al bienestar de la comunidad.

A un adecuado entorno normativo, debe corresponder a la Secretaría de la Función Pública el fomento constante en los servidores públicos del conocimiento de la ley; del marco normativo que les describe sus atribuciones y funciones; con ello interiorizado, puede darse la pauta a la continuidad de acciones que motiven el cumplimiento de la ley.

Lo anterior es relevante si consideramos que del 2000 al 2007², el promedio anual de observaciones generadas por la actividad de auditoría es de 11,877; correspondiendo a ellas sólo 1,358 casos de presunta responsabilidad, enlazado esto con el hecho de que en el mismo periodo, la negligencia administrativa constituye el 52.69% de todas las causas o motivos que generaron una sanción por parte de la Secretaría de la Función Pública³; bajo estos datos, se puede advertir que la adopción de la cultura de legalidad con los dos componentes antes mencionados, podría ayudar en mucho a reducir las cifras y sobre todo los entornos en que se están gestando estas conductas.

En la vinculación con las instituciones directamente responsables de la seguridad pública y la procuración de justicia penal, la cultura de legalidad, además de clarificar el entorno normativo y su orientación, permitiría la división y atención diferenciada de conductas negligentes por falta de regulación, claridad en la misma o incapacidad, de aquellas orientadas de manera dolosa hacia la corrupción; lo que resulta relevante, ya que el objetivo será reducir las primeras, atendiendo a sus causas, y dar paso al eje reactivo en las segundas.

II.- Rendición de Cuentas. Es innegable que todo Estado democrático requiere para su consolidación y buena marcha, de la rendición de cuentas; no considerada sólo desde un ámbito de visualización y mucho menos en atención a un sólo aspecto temático, como lo puede ser la utilización de los recursos gubernamentales; bajo ese entendido, la Secretaría de la Función Pública debe ser precursora de al menos tres componentes: a) La existencia y cumplimiento

¹ El término inteligencia debe considerarse en su aspecto amplio, en donde existe la recopilación, síntesis y análisis de información, para la toma de decisiones y generación de planeación; en ese entendido, no debe verse al concepto sólo limitado al ámbito de combate a la delincuencia o corrupción.

² Datos del Segundo Informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa.

³ Llama la atención que causas más acordes a conductas dolosas o vinculadas a actos de corrupción, como el abuso de autoridad o la falta de honestidad, correspondan sólo el 5.03% y el 1.32% respectivamente, de todos los motivos que dieron origen a la sanción.

de planes y programas de gobierno; b) la simplificación administrativa; y, c) la transparencia.

a) *Existencia y Cumplimiento de Planes y Programas de Gobierno.* Todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deben decantar su objeto de creación en planes y programas específicos que contengan metas claras, que sean objetivamente verificables y cuantificables; estas metas deben estar relacionadas una a una con los objetivos específicos que resuelven una necesidad concreta o impulsan una fortaleza de la organización; también, deben quedar definidos los tiempos, proceso de ejecución y responsables de los mismos.

El rol que la Secretaría de la Función Pública debe asumir en esta variable, es corroborar la existencia y congruencia de los planes y programas de las dependencias y entidades, con el objeto para el que fueron creados, así como constatar de igual forma los objetivos específicos y metas planteadas por cada dependencia, con lo que se debe dar seguimiento al proceso de cumplimiento de los mismos; y en un mecanismo de alerta previa, detectar las variables que puedan entorpecer la consecución de las metas para generar propuestas de alternativas que coadyuven a sortear las dificultades, además de constituirse en la dependencia que impulsa la generación del proceso histórico documentado del quehacer público en la Administración Pública Federal.

En ese entendido, la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de la República deberán no sólo reportar los datos numéricos de incrementos o decrementos en detenidos, puestos a disposición, procesados, decomisos, erradicación de cultivos, equipamiento (armamento, vehículos, uniformes) y cursos impartidos; sino que deberán evaluarse sobre bases objetivas de cumplimiento de metas que estén enlazadas con el objeto de creación de cada una de estas instituciones, y que deben responder a la expectativa ciudadana; e incluso, reportar inadecuados procesos de planeación, o la existencia abrupta de variables que limitan o impidan alcanzar las metas planteadas; en todo este proceso la Secretaría de la Función Pública debe ser el garante de la existencia de este tipo de gestión y evaluación gubernamental.

b) *Simplificación Administrativa.* La normatividad excesiva resulta un aliciente para actividades de corrupción, entorpece la gestión gubernamental y separa a la sociedad de su gobierno; la Secretaría de la Función Pública debe ser el detonador de un proceso de normatividad mínima; no se trata de la inexistencia de ella,

pero sí de la evaluación por niveles de lo que resulta de más a menos necesario controlar normativamente, en aquello que implique actividades de trámite simple en que no se generen riesgos reales y directos para bienes jurídicos, derechos o libertades de los gobernados o las instituciones, y deberán estar en la escala mínima de la regulación jurídica; no así, aquello que por el nivel de riesgo o relevancia del acto, deba contener una serie de candados o controles que normativamente deben ser explícitos.

En lo referente a las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, existen muchas actividades o procesos que exigen una alta dosis de controles; la discrecionalidad de los servidores públicos en estos rubros, no puede ser plena, en razón de los valores, derechos y garantías de los ciudadanos inmiscuidos en dichas actividades; sin embargo, existen otros trámites como la presentación de denuncias, información y procesos administrativos internos, en los que no resulta justificable la excesiva regulación; en ellos, la Secretaría de la Función Pública se traduce en su promotor de desregulación, y asegura los mínimos de las actividades que la requieren en su verdadera dimensión.

c) *Transparencia.* Un requisito indispensable en un adecuado modelo de rendición de cuentas, es la transparencia; la información de la actividad gubernamental debe ser de escrutinio público; existen, claro, límites, pero los mismos no pueden ser empleados indiscriminadamente como justificación para no brindar información.

La Secretaría de la Función Pública se debe constituir no sólo en un promotor de la transparencia, sino en un defensor tenaz de ella; lo anterior lo definimos en dos variables: la primera, al colocar en medios de acceso público, toda la información sobre el ambiente ético, la existencia de planes, programas y sobre todo el cumplimiento de metas de las dependencias y entidades; así como lo relativo a las sanciones y denuncias presentadas en su vertiente reactiva; la segunda, se configura si se toma en cuenta que en toda la Administración Pública Federal, la respuesta a las solicitudes de información cuando tienen sentido negativo hacia el ciudadano (por ser confidencial o reservada la información), deben pasar por la votación y acuerdo del Comité de Transparencia de cada dependencia o entidad, y de dichos comités el Titular del Órgano Interno de Control respectivo (quien es integrante de la Secretaría de la Función Pública) forma parte; por tanto, en el seno de dicho ente colegiado debe existir la defensa del acceso a la información, a través del análisis profundo de las justificaciones y su veracidad acre-

ditada para no otorgar la información, y no sólo el mero enunciado de ser un asunto de seguridad pública o nacional.

Los debates generados en esos comités deben ser de acceso público y evaluados por la propia Secretaría de la Función Pública, para confirmar que sus representantes en los Órganos Internos de Control, defienden la transparencia y no son sólo meros tramitadores del parecer de las dependencias y entidades, sobre todo en materia de seguridad pública y procuración de justicia penal; el lograr esto, generará confianza de la ciudadanía en la Secretaría de la Función Pública, al verla como garante de la rendición de cuentas y ventana al escrutinio público.

III.- Reactivo. Este eje comprende la línea dura de la Secretaría de la Función Pública, a través del combate a la corrupción; en este punto debe tenerse presente que no se configura una pretensión preventiva o de administración de riesgo, como se da en los dos ejes planteados anteriormente; en éste, se parte del supuesto de la posible comisión de una irregularidad administrativa, o bien, la configuración de un delito; por ello, la finalidad objetiva se circunscribe al aspecto retributivo a través de la sanción, ya sea administrativa o penal, que será impuesta por el actuar indebido; bajo estas premisas la actuación de la Secretaría de la Función Pública se da en dos vertientes: a) Administrativa y b) Penal.

a) *Administrativa.* Considerada como la tradicional y derivada de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Secretaría de la Función Pública tiene la encomienda de sancionar a través de un procedimiento administrativo, a aquellos servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones transgreden dicha normatividad, siendo las sanciones desde una simple amonestación, hasta la destitución o inhabilitación para ocupar un cargo público en el gobierno federal.

El punto sustancial en esta función de la Secretaría, estriba en la relevancia que en el combate a la corrupción puede tener este ámbito, ya que si se considera que las facultades de investigación de la Secretaría no se encuentran debidamente normadas, además de los incentivos que la propia corrupción puede generar, el tiempo en que se tarda en desahogar un proceso de responsabilidades administrativas y la sanción posible a imponerse, podríamos considerar la escasa eficacia que tiene esta forma de confrontar la corrupción.

Puntualizando un poco lo anterior, tenemos que si bien es cierto que existe para la Secretaría de la Función Pública la facultad de investigar conductas de los servidores públicos, esta no se encuentra descrita de manera explícita en

lo referente a los mecanismos de obtención de información, alcance y valor probatorio; tan sólo se consideran modelos similares a los de la auditoría tradicional, y el procedimiento se circunscribe de manera supletoria al de la legislación civil federal; esta laguna jurídica dificulta los procesos de investigación e inteligencia en los casos de alto espectro de corrupción, actos en que los incentivos, como lo pueden ser los económicos, resultan tan redituables, que la expectativa de ser sancionados con una destitución y/o inhabilitación, son plenamente asumibles y, por tanto, no generan un inhibidor para el desarrollo de una conducta irregular en el ejercicio público; además, los procedimientos de responsabilidades administrativas, incluyendo las vías de impugnación como el juicio de nulidad y el amparo, generan un espacio de tiempo que en muchos casos van más allá de un año, para lograr definir la responsabilidad o no del servidor público; esta temporalidad genera incertidumbre en la aplicación de la justicia y minimiza la rendición de cuentas.

Considerando los elementos descritos, debe desarrollarse como primer aspecto un verdadero procedimiento que regule las facultades de investigación de la Secretaría de la Función Pública; en segundo término, deben separarse objetivamente las conductas que en su relevancia se circunscriben más a ámbitos estrictamente administrativos, de las que se ajustan a tipos penales (delitos); si esto se realiza, el procedimiento administrativo de responsabilidades administrativas, puede delimitarse en una vía sumaria al estilo y con los componentes de los Consejos de Honor y Justicia, dejando para la vía penal, la sanción de actos de corrupción relevantes, y con ello buscar disminuir los elementos que hasta ahora han generado que el sistema legal de responsabilidades administrativas, sea más aplicable en investigación y sanción para niveles operativos y de responsabilidad media, que para los altos funcionarios de la administración pública.

En esas consideraciones, la Secretaría de la Función Pública debe constituirse en un órgano de acusación, lo que es acorde con su facultad de investigación y preserva el principio de intermediación procesal, al no ser el mismo que investiga, quien acusa y sanciona, tal y como hasta la fecha lo es.

b) *Penal.* En una gran mayoría, la actuación de la Secretaría de la Función Pública no visualiza componentes que pudieran adecuarse a una conducta delictiva, si bien es cierto que en su función sancionadora, la ley les faculta sólo a la vía administrativa; ello no debe considerarse como factor limitante, sobre todo si atendiendo a la propuesta mencionada en el apartado que antecede, se gesta una adecuada

facultad de investigación, en donde la Secretaría de la Función Pública se constituye en el ente acusador, coadyuvante del Ministerio Público y garante de la adecuada actuación del mismo; recordemos lo mencionado en los dos ejes anteriormente descritos en este trabajo.

La vía penal resulta relevante en el combate a la corrupción, ya que atendiendo a la finalidad retributiva que debe darse en las sanciones, resultarían éstas más acordes al bien jurídico transgredido por la conducta indebida del servidor público, que las sanciones que ahora se contemplan en el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

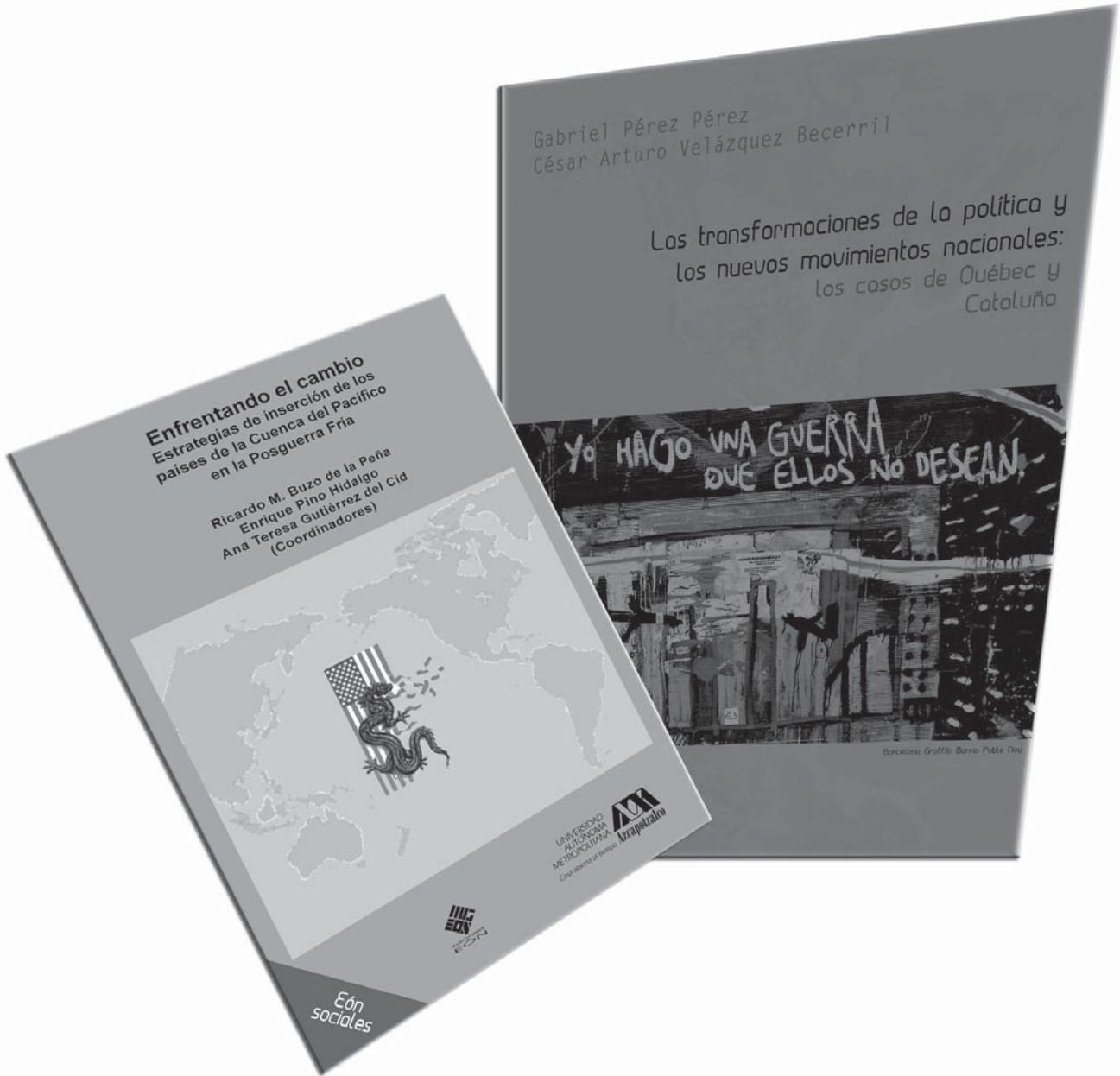
Lo anterior no debe interpretarse en ningún momento, como la criminalización de conductas de los servidores públicos, que utiliza el derecho penal como la primera vía en el combate a la corrupción; recordemos que atento al principio de subsidiariedad y *ultima ratio* del derecho penal, en este trabajo se han descrito dos ejes primarios y un componente reactivo en el ámbito administrativo, que deben generar las condiciones para dejar en su mínima expresión, las conductas que por su transgresión a un bien jurídico fundamental, sean necesarias para la tutela penal, eliminando la aplicación de alguna sanción administrativa, con lo que se preserva la orientación de derecho penal mínimo.

Este eje reactivo en su aplicación en las instituciones encargadas de la seguridad pública y la procuración de justicia penal, permitiría mayor agilidad y certidumbre en los procesos de sanción a los servidores públicos, además de ser más acordes las mismas a la conducta y el bien jurídico transgredido.

Como puede leerse en este documento, la Secretaría de la Función Pública debe asumir un actividad relevante en la edificación de la seguridad pública y la procuración de justicia penal en el plano federal; hacerlo así, es acorde con una renovada política criminal (mas no criminológica), de no atender sólo la criminalidad a través de actividades represivas y punitivas, que reducen el actuar del Estado a sólo aspectos policiales y de sanción penal, dejando al derecho penal como el orientador y fin último de la eficacia y eficiencia del quehacer gubernamental en el combate al delito; por el contrario, la Secretaría de la Función Pública puede constituirse a través de la consolidación de los tres ejes planteados, en la ventana por la que la sociedad da seguimiento a los compromisos y resultados de las instituciones.

Transparencia y rendición de cuentas que sin duda co-localarían a la Secretaría de la Función Pública, en un nivel alto de aceptación y confianza ciudadana.

<i>Título</i>	<i>Medio</i>	<i>Fecha</i>
Derecho Penal y Discrecionalidad Legislativa (El problema del bien jurídico) ¿Avance o retroceso? (La iniciativa de reformas a los artículos 16, 19, 20, 22 Y 123 Apartado B Fracción XIII Constitucionales)	<i>Bien común y gobierno.</i> Año 3, N° 36	Nov-97
El Poder Judicial de la Federación y la Facultad de Iniciar Leyes en el Derecho Mexicano	<i>Bien común y gobierno.</i> Año 4, N° 42	May-98
Las Iniciativas de Reforma Constitucional, Penal y Procesal Penal del Poder Ejecutivo (Una aproximación jurídica)	<i>Bien común y gobierno.</i> Año 4, N° 44	Jul-98
La Seguridad Pública en el Contexto de la Gestión Federal	Documentos de Trabajo de la Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C. Año 1, N° 5	Ago-98
La Seguridad Pública en la Ciudad de México (el primer año)	<i>Bien común y gobierno.</i> Año 4, N° 47	Oct-98
Algunas notas acerca de la Policía Federal Preventiva	<i>Bien común y gobierno.</i> Año 4, N° 49	Dic-98
De Seguridad Pública a Seguridad Ciudadana	<i>Bien común y gobierno.</i> Año 5, N° 51	Feb-99
Una reflexión sobre el derecho a la intimidad (el caso de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada)	<i>Revista Electrónica de Derecho Mexicano</i> (www.vlex.com)	Sep-00
La enseñanza del derecho (cuatro elementos de reflexión para la revaloración del proceso actual)	ABZ. Año 6, N° 126	Dic-00
Política Criminal y Seguridad Pública	<i>Revista Electrónica de Derecho Mexicano</i> (www.vlex.com)	Abr-01
De Seguridad Pública a Seguridad Ciudadana	ABZ. Año 7, N° 128	Feb-01
Apuntes respecto a la familia, mujeres y menores (una aproximación hacia la violencia)	<i>Revista Electrónica de Derecho Mexicano</i> (www.vlex.com)	Mar-01
La Seguridad Pública vista por un abogado	<i>Tepantlaco.</i> Época 2, N° 9	May-01
Política Criminal y Seguridad Pública	<i>Bien común y gobierno.</i> Año 7, N° 77	May-01
De Seguridad Pública a Seguridad Ciudadana	<i>Este País.</i> N° 127	Oct-01
Poder y Control (la eficiencia del Sistema Penal)	ABZ Año 7 N° 144 y 145	Junio y Julio 2002
	<i>Tepantlaco.</i> Época 3, N° 1	Sep-02
	<i>El mundo del abogado.</i> Año 5, N° 44	Dic-02
	Memorias del Foro "Por una Ciudad Segura" Asamblea Legislativa del D.F. II Legislatura.	Ago-03
	<i>Criminalia</i> (Academia Mexicana de Ciencias Penales)	Mayo a Agosto 2002
	Año LXVIII, N° 2.	
	www.insyde.org.mx (Biblioteca virtual)	Sept. 2008



La policía, los militares, el sistema de seguridad pública y la administración de la coacción: México frente a América Latina

Arturo Alvarado M.*

No obstante el discurso civilista de los legisladores y algunos funcionarios públicos, hay una mayor y más evidente presencia de las fuerzas militares en tareas de seguridad pública y persecución de los delitos, en particular contra el narcotráfico y el llamado “crimen organizado”; pero no sólo eso, tenemos una presencia disfrazada de los militares en los cuerpos de las nuevas policías federales, que han intervenido en diversos operativos contra sindicatos y contra algunos grupos contestatarios al gobierno.

Los mexicanos estamos experimentando una serie de transformaciones en el ámbito de la seguridad pública. Por una parte, hemos sido protagonistas de una tendencia fluctuante para construir un régimen mínimo de garantías democráticas; por otra parte, hemos vivido una acentuación de la violencia delictiva que violenta las garantías, y también hemos sufrido una combinación de nuevas y antiguas formas de represión por parte del aparato del Estado; éstas van desde el tradicional abuso policial hasta los cada vez más usuales operativos militares, tomas militares de ciudades, incursiones, e intervenciones militares en patrullaje policial en varias ciudades del territorio. No obstante el discurso civilista de los legisladores y

algunos funcionarios públicos, hay una mayor y más evidente presencia de las fuerzas militares en tareas de seguridad pública y persecución de los delitos, en particular contra el narcotráfico y el llamado “crimen organizado”; pero no sólo eso, tenemos una presencia disfrazada de los militares en los cuerpos de las nuevas policías federales, que han intervenido en diversos operativos contra sindicatos y contra algunos grupos contestatarios al gobierno.

En México, como en otros países de Latinoamérica, este pacto social que constituyó el Estado con un cuasi-monopolio de la violencia física del mismo se está desvaneciendo. La consecuencia es una incertidumbre de las expectativas de sus ciudadanos, una pérdida de confianza y legitimidad de las instituciones públicas de prevención y combate al delito, y una suerte de es-

tado de violencia criminal con resultados impredecibles en el ámbito del control político y la legitimidad¹.

¿Cómo hemos llegado a esta situación? ¿Qué probabilidad existe de que las tendencias delictivas disminuyan? ¿Pueden los gobernantes hacer esto? ¿Pueden los militares resolver los retos organizacionales y de política anticrimen que necesitamos los mexicanos? ¿Cómo conocer si los militares realmente cumplen con las metas que deseamos realizar y no los intereses de un particular grupo político? Y, ¿qué consecuencias tiene para un régimen de control democrático de las fuerzas coercitivas? Para respon-

¹ Zaverucha, Jorge, *The Doctrine of Guaranteeing Law and Order: The increased role of the Brazilian Army in activities of public security*. Calgary, Canada, University of Calgary, Latin American Research Center, Working Paper, 8 June 2008, p. 23.

* El Colegio de México. Correo electrónico: <alvarado@colmex.mx>.

der estas interrogantes, considero que debemos abordar cuatro dimensiones del problema. La primera es el supuesto reto de crear una nueva policía federal; la segunda es la relación entre las distintas fuerzas públicas y privadas, no sólo entre el ejército y las policías públicas. La tercera sería discernir entre las alternativas de este sistema, en particular los cambios en el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP o SGSP) a la luz de las reformas legales recientes; finalmente, describiré las alternativas y dilemas de la participación ciudadana, tan diversa, heterogénea y compleja como la propia política federal en protección. Describiré rápidamente estos temas y me detendré por ahora en inspeccionar la pieza central del problema, el SNSP.

2. ¿Una policía más? Las declaraciones y actos de la administración federal parecerían indicar que el principal reto del gobierno sería organizar una nueva policía. Si esto fuera así, entonces, lo que tendríamos que examinar es bajo qué condiciones históricas llegamos a esta necesidad, y cómo surgen los proyectos; en este sentido, examinar nuestro pasado en materia de organización policial, y además mencionar algunos ejemplos de creación de policías nacionales “recientes” en el continente latinoamericano permitirá apreciar mejor esta propuesta y sus disyuntivas.

En el contexto nacional, la única propuesta pertinente de examinar es la de la administración federal (no obstante que podríamos tener reservas respecto al diseño propio de la policía). Ni los gobiernos estatales, ni tampoco otros actores relevantes en política de seguridad, han innovado en este tema; por el contrario, han copiado los modelos inacabados y cambiantes de la Federación, con las consecuencias previsibles de estas prácticas (La única excepción serían las policías municipales, en una escala distinta a la que enfrenta la Federación). Así, podemos ver que no existen otras opciones entre los actores políticos relevantes (los partidos, los gobernantes federales y estatales).

En este aspecto es en donde queda al descubierto cómo la militarización irreprimible de la Federación es uno de los primeros velos subrepticios de la nueva propuesta, y que este proceso ha impactado en el desarrollo de todas las propuestas civilistas así como de otras alternativas de las fuerzas locales.

En los operativos y todas las acciones adyacentes realizadas en años recientes, son militares la gran mayoría de quienes los realizan, aunque están acompañados por responsables de altos mandos federales civiles. Entre los más de 20 mil servidores públicos involucrados, los hay de la

Procuraduría General de la República, de las secretarías de la Defensa Nacional, de Marina y de Seguridad Pública. La gran mayoría de los operadores son soldados.

Las acciones están diseñadas en ocasiones por civiles y en otras por los militares, y tienen la colaboración de muchas otras autoridades federales. Ocho secretarías están involucradas y comprometidas en hacer cumplir las acciones². Cada una de estas dependencias debe perseguir los objetivos del programa, y si bien hay una discusión en el sentido del control político del trabajo de los militares, es obvio que dichas tareas no pueden realizarse sin su intervención, su beneplácito y sus condiciones.

De hecho, los militares han sido sudario de buena parte de las fuerzas policiales municipales (véase lo ocurrido en estados como Tamaulipas, Michoacán, Baja California). Sin embargo, estos operativos militares terminan por producir un mayor vacío en seguridad, pues eliminan a las policías corruptas sin dejar una alternativa de defensa local. Y estas acciones no son las únicas memorables en materia de seguridad pública. En realidad, la imagen es la de un enfrentamiento y desarme político e institucional en varios niveles, federal, estatal y municipal, que implica desde operativos contra narcotraficantes, hasta toques de queda (*Proceso*, agosto 27, 2007). Por ejemplo, durante el año de 2006, autoridades municipales de cuatro ciudades fronterizas, Tecate, en B.C., Ciudad Juárez, en Chihuahua, y San Nicolás de los Garza y Apodaca en Nuevo León, han implementado acciones que no son un toque de queda, pero son parecidas; el principal componente de estas acciones es la obligación de jóvenes menores de edad de regresar y permanecer en (su) casa (asumen que tienen una) después de las 11 de la noche. Va dirigido contra ellos. Otros municipios habían implementado acciones similares en Tlalnepantla y Nuevo Laredo³. En muchos de estos casos las prácticas ordenadas por los gobernantes consisten en el control de grupos sociales, pero no en prevenir o combatir los delitos.

Al cabo de los últimos meses, varios gobernadores han solicitado la ayuda federal y militar porque no han podido controlar la “ola de crimen” en sus estados (como han sido los casos de Nuevo León y Michoacán). Ninguno ha podido con su propia policía combatir los males que, dicen, aquejan a sus entidades. Precisamente, uno de sus males es su policía. Así, ningún gobierno se ha opuesto a la interven-

² SEP, SSP, PGR, SDN, SSA, Sedesol, Marina y Gobernación. *Cambio*, 9 agosto 2007.

³ CCDH de Nuevo León, 2007.

ción militar. Incluso, gobiernos que se ufanan de tener un control férreo de sus cuerpos policiales, como el de la ciudad de México, han mostrado su disposición para cooperar con los militares en la materia que los ha puesto en las calles y caminos de este país.

Mi recuento de los acontecimientos ocurridos muestra que las acciones dirigidas formalmente contra el narcotráfico han sido un pretexto para implementar otras medidas de carácter político, y tienen al ejército como el principal actor público. Obligan a preguntarme hacia dónde va el régimen político. Formalmente civil éste, formalmente democrático (en las declaraciones de las propias autoridades), los militares han estado jugando un creciente y protagónico papel en la política y en la seguridad pública. Desde 2006, ellos han sostenido al gobierno federal y han incrementado su presencia en la vida pública, y la mayor evidencia reside en las funciones de seguridad, pues ya antes de las elecciones de 2006 los militares ocupaban varias regiones del sur y del campo (Chiapas, fronteras, aduanas, zonas federales y navales). El presupuesto para la defensa y la seguridad ha aumentado en mayor proporción que el de salud y educación, y en las partidas presupuestales de 2008 y 2009 hubo un incremento notorio al gasto municipal en seguridad pública.

No es objetivo de este trabajo explicar estos operativos, sino tratar de describir y entender un fenómeno recurrente en México: la creciente presencia de los militares en la escena pública. En el fondo me interesa explorar algunas ideas sobre la relación entre militares y policías y la forma como ésta configura el estado mexicano post-revolucionario.

La primera pregunta que debemos hacernos es si este escenario es nuevo, inédito e inexplicable dentro del proceso de “transición a la democracia”, o si, por el contrario, podemos encontrar trazos de este proceso a lo largo de otros periodos históricos en México y en América Latina. Podemos explorar algunas comparaciones con otros regímenes. ¿Qué significa la mayor presencia militar en México? ¿Qué importancia y consecuencias tiene en seguridad pública? ¿Qué consecuencias tiene para la implantación de un régimen democrático de derecho y para el respeto a los derechos humanos? Al analizar la manera como los militares han estado presentes en las policías, podemos encontrar paralelismos nuevos con América Latina. Los policías y los militares en México también han sido empleados para control y represión sistemática de la población, igual que en Latinoamérica. Otros países del continente con sistemas federales o centralizados, han emprendido también en

periodos más o menos recientes, la construcción o reconversión de sus policías nacionales. De todos ellos, en los casos de Brasil, Colombia y Chile, es donde podemos ver más claramente los resultados de este esfuerzo, pues el corte de esta organización ha sido militar.

Este trabajo sigue en buena medida argumentos elaborados por Davis⁴ y por mutuos trabajos anteriores⁵, en donde hemos propuesto dos conjeturas. En primer lugar, que la policía es el pilar de las instituciones de justicia en México, y que esto tiene consecuencias para el funcionamiento histórico del Estado. En segundo lugar, que hay una relación histórica (continua durante el siglo veinte), un vínculo de larga duración, entre los militares y la policía y, por ende, entre los militares y las responsabilidades del Estado en materia de seguridad. Esta relación es congénita al tipo de régimen político implantado en México en el siglo veinte, y si bien parece diferir de los regímenes militares latinoamericanos, bajo su rostro civil comparte una serie de rasgos comunes.

Nuestro argumento propone que la policía es una pieza fundamental en todo el sistema de prevención y procuración de justicia. Contribuye con el principal insumo con que opera el aparato de seguridad y justicia. Hay además una liga entre la organización policial y la organización de la criminalidad. Los militares también la tienen; ellos contribuyeron a crearla en el siglo veinte con sus actos, los de sus dirigentes, sus políticas y sus relaciones con las coaliciones de poder.

Entender el fenómeno del control policial y militar de la justicia en el país es más complejo que lo que estoy proponiendo. El fondo de nuestro interés es entender las relaciones entre militares y policías y sus consecuencias para la constitución del Estado en México. Esto significa explorar las diversas formas como fue organizado el monopolio de la coerción física (por los militares, los políticos y los policías). En alguna medida el surgimiento de estas prácticas la encontramos en el periodo revolucionario y los años posteriores. Pero en cada período y ad-

⁴ Davis, Diane, *Policing and Populism in Mexico during the Cárdenas and Echeverría Administrations*. Paper, s.p.i. June, 2007.

⁵ Alvarado, Arturo y Diane Davis, “Cambio político, inseguridad pública y deterioro del estado de derecho en México” en *Revista de Estudios Sociológicos*, México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos. vol. 19, núm. 55 (ene-abr 2001), p. 239-245. “Descent into Chaos? Liberalization, Public Insecurity, and Deteriorating Rule of Law in Mexico City” en *Working Papers in Local Governance and Democracy*, vol. 99/1, 1999, pp. 95-107.

ministración presidencial fueron agregando su grano de arena para la construcción del castillo del poder policial que hoy está en crisis.

Al analizar y comparar distintos períodos de la historia política del siglo veinte encontramos similitudes institucionales, políticas, organizacionales. Una de ellas está entre los populismos de Cárdenas y Echeverría⁶. Otra está entre la desaparición del gobierno del Distrito Federal en 1928 y la recuperación y creación de un nuevo estado, sin plenos derechos todavía, en 1997. Las causas que llevaron a su disolución están directamente asociadas a la manera como está resurgiendo un poder local. Además las distintas contribuciones organizacionales, en prácticas y conflictos políticos y policiales, han producido consecuencias de larga duración, al agregarse y acumularse. De alguna forma la lucha por el control del aparato estatal, por el monopolio del poder, es una línea clara de continuidad en la formación y evolución del Estado mexicano post revolucionario. En esta lucha los militares han sido clave a lo largo del siglo, como también lo son, de manera creciente, los jefes policiales (no militares) en las organizaciones que han ido construyendo, formales e informales. Igualmente la política partidaria ha jugado un papel sustantivo en períodos largos de la historia, principalmente de principios de los años 30 hasta fines de los años 90, cuando el proceso democratizador cierra el ciclo de partido único. Finalmente, la participación ciudadana ha tenido pocos impactos en las prácticas policiales.

En este ensayo, entenderé por militarización de la seguridad pública un proceso de adopción de modelos, conceptos, estrategias y organización y personal militares, que tienen su origen en el sector público-militar y trabajan en la seguridad pública, fungiendo como civiles en la gran mayoría de los casos y ejerciendo funciones de carácter formalmente civil⁷. La militarización es un proceso creciente en donde las fuerzas armadas y sus programas de operación se acercan cada vez más a las del sector civil e invaden áreas que tradicionalmente correspondería operar a los civiles. Esto no quiere decir que los militares asuman un monopolio en el ejercicio de estas prácticas como tampoco que construyan una doctrina de la seguridad pública alternativa (en México no tenemos un paradigma, menos una doctrina militar en materia de seguridad; más bien tenemos una amalgama administrativista de políticas). Tene-

mos que ubicar el sentido de la militarización de la seguridad en el contexto del trabajo federal en la materia. En principio, ni la Secretaría de Seguridad Pública ni la Procuraduría General de la República están bajo el mando de los militares. A su vez, los legisladores han insistido en la necesidad de desarrollar una política de seguridad pública civil. Además, han reiterado que las nuevas policías federales deben ser civiles. Sin embargo, en la práctica tanto desde la Presidencia como también impulsada por intereses del propio ejército y obligada por las necesidades, urgencias o incapacidades, los funcionarios civiles han estado utilizando (de manera continuada) a las fuerzas militares en tareas de combate al narcotráfico y otras asociadas a sus operativos en seguridad pública. Esto produce no sólo una contradicción en la implementación de la política, sino una serie de conflictos de orden político, informativo, organizacional, y sobre todo de efectividad de las políticas. El modelo mexicano no es militar, pero utiliza sistemáticamente a los militares; esta es una diferencia en actos, no en doctrina, respecto de América Latina.

Las consecuencias de esta suerte de contradicción, o en el mejor de los casos del empalmado de actores, políticas y recursos, se muestran en los magros éxitos de los gobernantes, así como en la permanente zozobra de la opinión pública y la ciudadanía. Pero lo más importante es que esto ha producido una distorsión sistemática en la forma como las instituciones coercitivas del Estado se organizan, dividen su trabajo, cooperan con el propósito, formal, de imponer la ley y el orden. Asimismo, hace más difícil monitorear las acciones, y aún mayor el reto de controlar democráticamente a las fuerzas de seguridad estatal. En la medida en que los civiles utilizan y abusan del ejercicio de los trabajos militares en la materia, distorsionan las atribuciones y funciones formales del ejército y aumentan los costos y las dificultades para construir un régimen de control democrático de las fuerzas de seguridad. La policía tiene fundamentalmente una orientación persuasiva y persecutoria, mientras que los militares supuestamente defienden la soberanía del país y la nación de enemigos. Sus doctrinas de entrenamiento y trabajo cotidiano son distintas.

Y ¿qué es el control civil de los militares? La capacidad de las autoridades (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y de buena parte de la sociedad civil (organizada en sindicatos, asociaciones profesionales no gubernamentales, de la prensa, de los partidos políticos, etc.), de monitorear y de limitar el comportamiento autónomo de las fuerzas armadas, elimi-

⁶ Davis, 2007.

⁷ Tomo la definición de Cerqueira 1998, citado por Zaverucha, 2008.

nando con esto la formación de lo que podría constituir un “enclave autoritario” dentro del aparato del Estado⁸.

El comportamiento militar es políticamente autónomo cuando los militares persiguen sus propios objetivos o intereses más allá de las metas civiles establecidas; entonces pueden o no coincidir con los intereses de muchos grupos políticos o del “principal”, y tienen una buena capacidad institucional para llevar adelante sus metas, sin importar si están estrictamente apegadas al Estado democrático⁹.

Los militares tienen fuertes incentivos para optimizar los indicadores de su servicio, que no siempre están conectados a su servicio en tiempos de guerra; tampoco al producto real de su conducta. En ningún régimen existe un control civil perfecto de los militares, en el mejor de los casos son equilibrios, en donde hay un continuo *deslizamiento* que permite ubicar la distancia entre las metas y la acción real de los militares, aún en ausencia de medidas más estrictas como son los toques de queda. Lo mismo ocurre con las policías, pero sin las consecuencias de control de las fuerzas armadas para el funcionamiento del Estado.

El reto de las relaciones cívico-militares en una democracia consiste en minimizar lo que los civiles (principales) deben conceder a los militares (agentes) y reconocer que esta relación requiere una supervisión cotidiana y costosa.

Las implicaciones para funcionamiento de los órganos de coerción física del Estado así como de la seguridad, deben sustentarse en metas deseables de respeto y desarrollo de las garantías individuales y los derechos humanos. Y si bien las leyes mencionan estos últimos, no existen mecanismos para forzar a los agentes a cumplirlos, reforzando el problema de agencia y de observancia de los compromisos.

Las consecuencias del vínculo entre policías y militares muestran una matriz en donde las funciones de coerción física, monopolio de la violencia, acceso a la justicia y funcionamiento de un “Estado de Derecho” en México, y no pueden explicarse sin la presencia sistémica del ejército. En este texto exploro algunos argumentos de la teoría de la organización y la teoría del control democrático y empleo métodos históricos para comprobarlos.

⁸ O'Donnell, Guillermo, *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós, 1997; O'Donnell y otros, *Transiciones desde un gobierno autoritario. 4: Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Barcelona: Paidós, 1994.

⁹ Zaverucha, 2008, pp. 2-3.

3. Aspectos y problemas de la organización policial y militar en seguridad pública.

La policía es una arena organizacional para las luchas intra-estatales. Hay una autonomía de la policía que debe considerarse. La idea de desmilitarización del Estado mexicano también debe repensarse. A lo largo del siglo veinte los militares como corporación perdieron mucho poder, pero están presentes en las policías, en la seguridad pública y en muchas funciones de vigilar y castigar del Estado.

Hay aspectos organizacionales generales que ejercen influencia y constriñen las opciones, en especial aquí la historia “importa”, pues determina el curso de los acontecimientos (por ejemplo, la vieja Policía Judicial Federal y los problemas para crear y mantener lo que fuera la primera Policía Federal y los Agentes Federales de Investigación, ofrecen las claves para conocer la probabilidad de un curso exitoso de la nueva propuesta¹⁰.

Examinar esto nos permite identificar un conjunto de problemas; en primer lugar el comportamiento sincero o estratégico de actores con poder de veto dentro de este proceso, particularmente de los mandos policiales, así como también del comportamiento colectivo de las policías. Otros temas vinculados son la cooperación entre agentes del mismo nivel, como el Procurador y el Secretario de Seguridad federal y las dificultades para establecer compromisos creíbles y sostenibles entre ellos. Otro tema adicional es la cooperación con los militares. En segundo lugar tenemos problemas de acción colectiva derivados de las leyes y formas de las organizaciones creadas para “combatir” el crimen en más de una década¹¹.

En tercer lugar encontramos aspectos “culturales” tanto de las organizaciones policiales como de los políticos con poder de decisión y algunos sectores de la sociedad, los cuales definen, configuran las propuestas y prioridades políticas, más que las organizacionales y las policiales mismas.

En cuarto lugar tenemos problemas de agencia: cómo los actores políticos en una posición jerárquica superior (*principales*) controlan el comportamiento de sus subordinados (agentes). Este problema se reproduce a lo largo de toda la cadena de mandos, empezando por los ciudadanos hacia los gobernantes, como también jerárquicamente entre el Jefe del Poder Ejecutivo y sus secretarios, y entre éstos y los jefes policiales y entre los mandos medios y la tropa.

¹⁰ Para un ejemplo histórico, véase Alvarado 2007 y Davis 2007.

¹¹ Zaverucha citando a Levy 2004: 216.

La nueva ley de organización policial mexicana no propone un modelo militar, ni siquiera menciona su existencia. Esto la distingue de los muchos esfuerzos por crear nuevas policías en América Latina, donde todas éstas han tenido un corte militar (Colombia, Chile, Brasil). Sin embargo, la ley omite al ejército y oculta su presencia en materia policial y de seguridad pública, lo que hace aún más difícil encontrar los caminos a un sistema de seguridad civil y al control de las fuerzas armadas. Las competencias entre la policía y el ejército están separadas, pero las prácticas no¹². Esto lleva también a discutir el tema de la corrupción de los cuerpos policiales, la cual es muy común en México, al igual que la hay entre los miembros de las élites políticas.

El control civil y democrático de los militares ha sido poco frecuente en América Latina. Igual ocurre con sus policías, excepto tal vez durante los regímenes de excepción, que han ido en contra de las garantías y libertades básicas. Así, cuando los regímenes democráticos de la región intentan desmilitarizar el régimen y controlar a militares y policías, han enfrentado problemas similares a los que México confronta hoy, y por lo tanto han experimentado estos dilemas de agencia y de control organizacional y compromisos entre los militares y los civiles. En este sentido enfrentan dilemas que tienen que ver con la reconfiguración de las relaciones civiles y militares y las fronteras de control estatal de estos cuerpos.

A diferencia de Brasil, en donde los militares han sido reconocidos como actores con funciones en seguridad pública, en México el ejército ha tenido una presencia constante en materia de control político, represión de movimientos sociales adversarios de la autocracia priísta, para perseguir la guerrilla y ahora a los narcotraficantes de todo nivel. Pero no cuentan con el reconocimiento legal.

Esto genera problemas de responsabilidad política, que se suman al hecho que los militares tengan sus propias cortes. En síntesis, esta intervención militar *de facto* en seguridad pública, otorga a los militares un enorme poder oculto aún contra las policías, de tal forma que eventualmente tendrán una clara posibilidad de decidir qué o quiénes atentan contra la integridad del Estado. Según Zaverucha, esto incrementa las posibilidades de un uso arbitrario del poder, permitiendo situaciones “excepcionales” cada vez más fre-

cuentes. Finalmente esto permite que los militares tengan mayor contacto directo con los narcotraficantes.

Precisamente, la exposición de motivos de la nueva ley del sistema de seguridad pública expone que la ruta tradicionalmente adoptada por las corporaciones policiales, en lo relativo a la especialización de las áreas encargadas respectivamente de la pluralidad de temas inherentes a la seguridad pública, ha derivado en una errónea fragmentación del mando policial. Tal circunstancia ha generado, además de una división orgánica de los cuerpos policiales, una falta de coordinación entre las mismas, e incluso, una lógica rivalidad entre las distintas agencias, que llega al extremo de no compartir la información de inteligencia para el combate al crimen. Esa situación puede entenderse en el contexto de las múltiples autonomías en los niveles municipal, estatal y federal, por lo que se hace necesario establecer la homogeneidad de grados, perfiles, procedimientos y esquemas de organización en las corporaciones policiales de los tres órdenes de gobierno.

Los legisladores reconocen que existe una crisis de inseguridad en la que vive el país, y esto exige desarrollar sistemas informáticos y de inteligencia idónea para el combate de la delincuencia. Así, crearon la Plataforma México.

4. ¿En dónde están los principales retos? En el Sistema de Seguridad Pública.

Creado en 1995 durante una de las epidemias de crimen que mayores estragos produjeron a los mexicanos, este sistema propone coordinar los tres órdenes de gobierno y la sociedad, a partir de una perspectiva del sistema federal para permitir que converjan las competencias. Sin que exista una sola evaluación pública del sistema, sus resultados y problemas, el Ejecutivo Federal y el Congreso decidieron reformarlo¹³.

De acuerdo con la nueva ley del Sistema General de Seguridad Pública, recientemente aprobada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, encontramos que la vieja organización no sólo cambió, sino creció. Ahora, de acuerdo con su artículo 10, el Sistema está integrado por: I. Consejo Nacional de Seguridad Pública, que será la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas; II. La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia; III. La Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública o sus equivalentes; IV. La Conferencia Nacional

¹² Según Zaverucha, en Brasil las policías federales han sido cada vez más militarizadas. Por ello considera que Brasil es un régimen híbrido: una democracia electoral con enclaves autoritarios. 2008, p. 3.

¹³ Existen algunas líneas en la iniciativa de la ley sobre los problemas de coordinación intergubernamental, la corrupción policial y las demandas ciudadanas.

del Sistema Penitenciario; V. La Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal; VI. Los Consejos Locales e Instancias Regionales, y por VII. El Secretariado Ejecutivo del Sistema. El Poder Judicial de la Federación y los Tribunales Superiores de Justicia contribuirán con las instancias que integran el sistema, en la formulación de estudios, lineamientos e implementación de acciones que contribuyan a alcanzar los fines de la seguridad pública.

Además, en su artículo 11 establece la existencia de Conferencias Nacionales que establecerán los mecanismos de coordinación para la formulación y ejecución de políticas. Éstas se coordinan por medio de un Secretario Ejecutivo, quien a su vez se coordinará con los Presidentes de las Conferencias Nacionales.

El Consejo Nacional de Seguridad Pública está integrado por al menos 42 personas representantes de la Federación y los estados¹⁴. Propone además una vinculación con el Poder Judicial.

En contraste con la falta de evaluación y crítica sobre el funcionamiento en el sistema, la nueva propuesta ofrece todavía más mecanismos burocráticos de operación de las políticas. No resuelve las ineficiencias, la falta de cooperación, la invasión de funciones, la ineficiencia, corrupción y falta de rendición de cuentas y control del gasto por parte de todas las autoridades policiales, comenzando por los altos mandos.

Así, la nueva ley establece la creación de los siguientes organismos:

Un Centro Nacional de Evaluación y Control de Confianza, como órgano encargado de dirigir, coordinar y certificar los procesos de evaluación de los integrantes de las Instituciones; Centros de Evaluación y Control de Confianza de las Instituciones de Seguridad Pública, responsables de aplicar los procesos de evaluación sobre el cumplimiento de los perfiles definidos para los puestos policiales y los requisitos de ingreso y permanencia; así como certificar a los elementos. Varias instancias colegiadas, establecidas por la Federación, el Distrito Federal, las entidades

federativas y los municipios, en los que participen representantes de las unidades operativas de investigación, prevención y reacción de las instituciones policiales, que serán las encargadas de conocer y resolver, en sus respectivos ámbitos de competencia, toda controversia que se suscite en relación con los procedimientos de la Carrera Policial y el Régimen Disciplinario. Consejos regionales y locales de coordinación.

Adicionalmente la nueva ley establece la creación de un Centro Nacional de Información; uno de prevención y participación ciudadana; un Centro Nacional de Certificación y Acreditación; una renovada Conferencia Nacional de Procuración de Justicia; una Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública; una Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario; una Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal.

No había antes, pero ahora sí crearon un órgano coordinador de todas las policías federales, municipales y estatales, al mando de la SSP nacional. Tampoco menciona la coordinación con las fuerzas armadas, pero ésta tiene una clara presencia de poder en el Consejo Nacional.

Sobre los integrantes del sistema.

Ahora vamos a explorar la dinámica de las relaciones Ejecutivo-Legislativo, así como entre la Federación y los gobernadores en materia de seguridad pública. Para entender algunos de los mecanismos de cooperación y conflicto dentro del SNSP, cabe entonces preguntarse: ¿Cuál es el grado de coordinación inter-estatal? ¿Existen mecanismos formales de coordinación en este tema? ¿Existe alguna evidencia del impacto de una posible coordinación (o ausencia de ella) en seguridad pública? ¿Ha permitido este sistema un aumento en la competencia y la capacidad de decisión a nivel estatal? ¿La policía local está sujeta a control efectivo de los gobernadores? ¿Tiene la capacidad institucional adecuada para cumplir con sus funciones?

Uno de los primeros problemas del sistema y de la coordinación entre actores es la competencia política. De ellos, menos de la mitad de los gobernadores pertenece a la coalición partidaria del Presidente, con lo cual los incentivos para cooperar políticamente continuarán enfrentando los dilemas electorales clásicos. Además, cada uno tiene como su brazo derecho a su procurador, que está inserto en otra conferencia nacional, la de procuradores. Los gobernadores enfrentan una serie de retos en relación con la competencia electoral y la seguridad pública, sin que esto haya producido mejores políticas públicas. Los gobernadores no tienen incentivos adecuados ni pagan los mismos

¹⁴ A saber: I. El Presidente de la República, quien lo presidirá; II. El Secretario de Gobernación; III. El Secretario de la Defensa Nacional; IV. El Secretario de Marina; V. El Secretario de Seguridad Pública; VI. El Procurador General de la República; VII. Los Gobernadores de los Estados; VIII. El Jefe del Gobierno del Distrito Federal; IX. Un representante de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, y X. El Secretario Ejecutivo del Sistema. Vid. dictamen de la Comisión de Seguridad Pública, con proyecto de decreto que expide la ley general del sistema de seguridad pública. *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, número 2648-IV, jueves 4 de diciembre de 2008.

costos por no resolver la inseguridad o dejar de cooperar con la Federación. Por el contrario, la persistencia del problema permite a los políticos continuar propuestas de reproducción del miedo entre la población (esto se refuerza con los medios)¹⁵.

La competencia electoral ha generado un cambio hacia campañas electorales basadas en programas que responden más bien a relaciones clientelares. No son necesariamente una respuesta a los problemas genuinos de la población. Los candidatos hacen programas punitivos para ganar las elecciones, no para gobernar con ellos.

Los gobernadores (y sus partidos) cumplirían las promesas electorales si los mecanismos de rendición de cuentas funcionaran. Los estados con mejor desempeño en materia de seguridad serían aquellos donde los ciudadanos estén mejor informados sobre el desempeño estatal, y voten de acuerdo con el cumplimiento de las promesas electorales; es decir, que recompensen o penalicen al partido en el poder de acuerdo con su desempeño. De acuerdo con la hipótesis que desarrollé antes acerca de la autonomía del aparato de seguridad pública en el país y en cada entidad, se demuestra parcialmente respecto al comportamiento de las policías, dado que sus intereses individuales y colectivos están alineados a los de los políticos locales, y en muchas ocasiones están apartados del cumplimiento de la ley.

La provisión de seguridad comparte ciertas características similares con otros servicios. Está condicionada por la existencia de grupos de interés con poder de veto, por beneficiarios dispersos, la existencia de *gorriones* o *free riders*, con beneficios en el largo plazo, de difícil atribución a una administración elegida y no reelegible. Sería de esperarse que aquellos estados que muestran mejor desempeño en otros servicios públicos, es probable que cuenten con sistema político con mayor capacidad para iniciar y sustentar reformas en materia de seguridad pública.

Para mostrar la complejidad de este problema, propongo otra hipótesis en el sentido de que el proceso de transición del sistema unipartido a otro multipartidario en

¹⁵ Existen muy pocos castigos efectivos a la falta de cooperación, como ahora la cancelación de la ministración de las aportaciones a las entidades federativas o, en su caso, a los municipios, por un periodo u objeto determinado, cuando incumplan lo previsto en esta Ley, los Acuerdos Generales del Consejo o los convenios celebrados previo cumplimiento de la garantía de audiencia. Sólo un gobernador ha sido procesado en todo este periodo por sus vínculos con el narcotráfico.

México, ha afectado a la habilidad de las instituciones formales para controlar a las organizaciones burocráticas. De acuerdo con esta hipótesis, en aquellos estados donde todavía existan los antiguos mecanismos informales de rendición de cuentas o donde éstos hayan sido reemplazados por mecanismos formales, la provisión de seguridad será mejor.

Los gobernadores pueden tener todo el interés en que la delincuencia nacional disminuya; sin embargo, no tienen incentivos para que esto ocurra de la misma o mejor manera en sus estados; en primer lugar porque la política de persecución tiene costos y consecuencias locales (vetos, amenazas, altos costos para implementar las políticas y mucho mayor para monitorear y evaluar); en segundo lugar porque prefieren mantener el control de sus procuradurías y de ministerios públicos y, en consecuencia, de sus policías judiciales y municipales. En cierta medida la política de seguridad también es un coto de control político estatal. La dinámica de poder estatal mina las posibilidades de cooperación contra el crimen nacional, en la medida que ninguno de los gobernadores podría beneficiarse de un control nacional de sus procuradores, sus ministerios y sus policías.

En este sentido resulta equívoca la idea de que en estados donde la mayor parte de los municipios estén gobernados por el mismo partido que el gobierno estatal, contarán con mayores mecanismos informales de coordinación en materia de política de seguridad. Un ejemplo es el estado de Tamaulipas, en donde existe un cuasi monopolio político del PRI, pero su política de seguridad se encuentra desarticulada, no obstante la hegemonía priísta (o tal vez por esta misma razón política).

El nuevo sistema crea tensiones adicionales al enfatizar la influencia del gobierno federal sobre la toma de decisiones a nivel estatal en materia de seguridad. Por ejemplo, en el D.F. lo que ha sido cuestionado no sólo es la influencia, sino la relación de jerarquía política e institucional con el Ejecutivo. Esto está permitiendo el surgimiento de un federalismo híbrido con capacidad de crear agenda y configurar preferencias en la población; es sumamente poderoso políticamente y con recursos.

Finalmente, cabe mencionar que en términos de la implantación de una “cultura de la legalidad” que tanto fomentan las autoridades federales, los gobernadores forman un bloque contrastante en materia del cumplimiento de la ley; tenemos así gobernadores que han sido acusados— y absueltos—, por violar las garantías individuales de los ciudadanos y los periodistas (Puebla); gobernadores recono-

cidos por su incapacidad para controlar sus propias fuerzas públicas y manejar la política de lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado (Michoacán, Nuevo León, Veracruz); otros por utilizar sistemáticamente a las fuerzas públicas estatales para reprimir grupos opositores (Estado de México, Oaxaca); otras entidades en donde aparentemente no ocurre nada, pero los operativos militares encuentran uno de sus principales opositores en las fuerzas públicas locales (Tamaulipas); y muchos más en donde la vida cotidiana de la población está inmersa en batallas y combates en las calles de sus ciudades (Sinaloa, Baja California, Chihuahua); los ejemplos pueden multiplicarse interminablemente, en donde la capacidad para resolver los problemas de la delincuencia reclama una forma distinta de organización y una mejor respuesta de los gobernantes, no sólo de las policías. En síntesis, el problema de control del sistema consiste en crear un método que obligue a los gobernantes a cooperar y cumplir sus compromisos y así comenzar a forjar un sistema de control efectivo de las policías y del ejército.

5. Relación entre las distintas fuerzas públicas y privadas.

Es necesario ver la relación entre policías y militares a nivel federal, como también entre los distintos cuerpos de policías federales, estatales y municipales. Tampoco debemos dejar fuera de este examen el papel creciente que tienen las fuerzas de seguridad privada (no abundaremos por ahora en otras fuerzas irregulares, los paramilitares, las agrupaciones guerrilleras, entre otras. Sin embargo, no olvidemos que estas fuerzas irregulares, por ejemplo con los “zetas”, se han convertido en amenazas crecientes a muchos actores públicos, federales y municipales, por sus prácticas de narcotráfico, secuestro, extorsión, y por la integración de una cadena de acciones ilegales).

Lo que resulta paradójico frente a este enorme inconveniente que significa el incremento de las fuerzas de seguridad privada, es que la nueva ley aborda el tema en su título Décimo Tercero, *De los Servicios Privados de Seguridad*, y convierte a estos cuerpos en auxiliares de la función de seguridad pública.

6. Relación entre las opciones del gobierno y las de la sociedad civil.

Como resultado de la inseguridad y de la ineficiencia y corrupción de las fuerzas policiales, los mexicanos han creado un rico repertorio de participación en materia de seguridad pública. En la mayoría de los casos estas prácticas son reactivas. Reflejan la riqueza de las formas de participación,

la heterogeneidad de los intereses y valores de estos actores, así como la desigual capacidad organizativa y de influencia en las políticas.

Es también necesario considerar el desarrollo de los movimientos sociales y políticos en la ciudad, y el crecimiento de los movimientos urbanos como un impulsor de la dinámica policial. La evolución de las ciudades y sus actores determinan este proceso, en donde hay claros desfases entre la construcción de un régimen representativo y la organización policial de control político autoritario. Ésta no responde ni a la nueva élite política ni mucho menos a los ciudadanos, no los protege. El sistema policial mantiene sus prácticas de abuso contra la población, corrupción, tráfico de influencias y control y represión políticas.

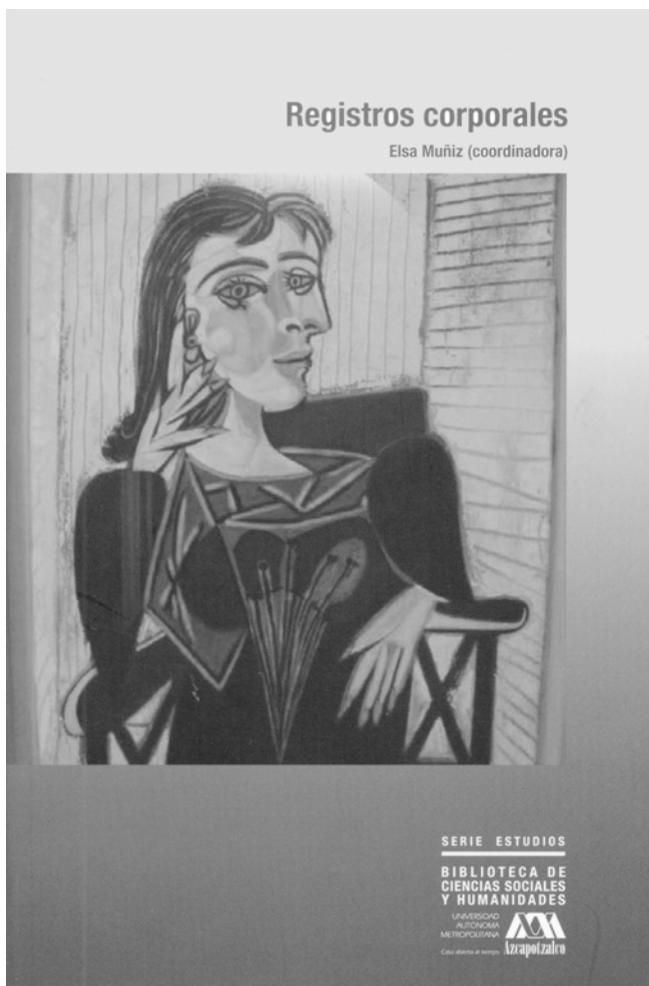
La relación entre ciudadanos y cuerpos de seguridad pública está regida por la paradoja de que la institución que ellos crean para protegerse obtiene suficiente poder como para convertirse en un peligro para los individuos y la comunidad política. Dos problemas rigen la conducta de ciudadanos: primero, obtener la protección por parte de las policías; segundo, obtener protección frente a los policías¹⁶.

Los ciudadanos desean obtener la protección del Estado y también mantener un control sobre el ejercicio del poder. Las policías y los militares pueden actuar en contra de estas metas ciudadanas en la medida que mantengan su autonomía. Precisamente, una de las consecuencias de los procesos de reforma del Estado (por ejemplo, descentralización) así como de la democratización, ha sido el incremento de la autonomía de los cuerpos militares y policiales (al menos ese ha sido el costo de mantener un acuerdo con los militares durante los cambios de gobierno). Pero en el largo plazo los civiles deberían obtener un control completo del Estado, como en Chile.

A estos problemas podemos agregar otros dilemas de cooperación y acción colectiva. Los principales grupos de interés pueden ser relevantes para administrar y procurarse beneficios del sistema de seguridad pública.

Así para resolver las crisis de inseguridad y de abuso policial (inclusive de involucramiento de los policías en bandas delictivas), tenemos desde organizaciones de pueblos y comunidades que han creado sus propias policías “comunitarias” (por ejemplo la policía comunitaria de la montaña de Guerrero), hasta organizaciones de carácter supra-regional como México Unido Contra la Delincuencia, una agru-

¹⁶ Zaverucha, 2008.



pación sustentada original y principalmente por grupos empresariales, con una enorme influencia en la política federal y una monumental capacidad de movilización. De hecho esta organización ha logrado, forzado, la creación de acuerdos nacionales (como el Acuerdo Nacional por la Justicia y la Legalidad, firmado el 21 de agosto de 2008 por los integrantes del sistema y algunas asociaciones empresariales, civiles, sindicales y religiosas). Es pertinente agregar que las propuestas de estos grupos no convergen, por el contrario, presentan un cuadro más dramático de heterogeneidad de valores y expectativas de acceso a la justicia¹⁷. Frente a esta heterogeneidad y desigualdad organizativa y de capacidad para incluir en la política, debemos preguntarnos:

¹⁷ Véase Alvarado, 2008.

¿Quién obtiene qué en materia de seguridad? ¿Quién obtiene beneficios de los cambios y quién se beneficia del *status quo*? ¿Quién tiene qué en seguridad en las entidades y municipios?

7. Para concluir. La continua presencia de los militares en la seguridad pública, aunada a la permanente autonomía de las policías, contribuye a mantener la dominación sobre los civiles y mina las probabilidades de una consolidación democrática¹⁸. La negación de la clase política civil de estos problemas solo permitirá mantener las tendencias delictivas. La violencia (tanto la del Estado como la civil, incluso la criminal) significa la ausencia de reglas legítimas a las cuales puedan apelar los ciudadanos. El Estado de Derecho es resultado, no condición, del ejercicio de los controles civiles pertinentes. Esto presupone mecanismos para garantizar la seguridad jurídica de sus habitantes, que sólo puede existir en un régimen plenamente democrático.

Durante el período que consideré en este texto, uno de los ejes de este proceso ha sido la lucha por el control de las policías. El cargo de jefe de la policía tiene una jerarquía única en el escalafón de puestos del sistema político mexicano. Y ha sido de interés para militares, burócratas y civiles de todos los espectros ideológicos y partidarios. La transición abrió un período de pugnas en donde los militares aparecen con mayor fuerza protagónica en el poder nacional.

Una consecuencia de esta lucha por el poder de control de las policías tuvo como consecuencia adicional un crecimiento sin límites de la delincuencia en los años noventa. Las policías simplemente dejaron hacer (y los militares no lograron nada); pero además la corrupción y las acciones criminales de la clase política pusieron de manifiesto que no había manera de controlar el crimen, más bien lo alimentaban. Estos conflictos entre policías, militares y políticos de la transición han mostrado claramente cómo las élites políticas han sido capaces de y continúan acostumbradas a manipular la ley y las instituciones para sus intereses. La diferencia ahora tal vez sería que estas acciones deben tener costos electorales. Las consecuencias para la democracia contemporánea son notorias.

¹⁸ Zaverucha, 2008, p. 5.

Las consecuencias silenciosas de la política de la seguridad pública en México*

Brisa Maya Solís**

La militarización de la seguridad pública es un tema muy debatido actualmente, pues lejos de resolver el problema de manera estructural, el gobierno federal ha recurrido a un discurso bélico que sólo ha posibilitado el incremento en los niveles de violencia. Ello, además de debilitar al Estado, ha profundizado el problema por la ausencia de un marco de respeto a los derechos humanos. El siguiente artículo tiene como objetivo apuntalar sobre las constantes violaciones a los derechos humanos por parte de la autoridad, derivadas del abuso excesivo de la fuerza del Estado.

Es un hecho que la creación de políticas públicas pasa a través de las decisiones del aparato gubernamental. Bajo un modelo racional, se establece que se identifican problemas, implementan acciones y se evalúan los resultados. Las políticas públicas buscan dar respuesta efectiva a necesidades sociales. En este marco, nos acercamos a las políticas imple-

mentadas en el tema de seguridad pública, donde claramente en México se ubica un problema debido a las grandes redes del crimen organizado, ante las cuales la actual administración ha tomado decisiones e implementado acciones nombrándolas: “guerra”. Bajo este esquema destacan acciones que no están siendo evaluadas de manera profunda, como corresponde al proceso de construcción de políticas públicas en sus diversas fases.

El contexto de la “guerra contra el narcotráfico” se ubica en la opinión pública como un escenario generalizado de violencia en que se registran muertes, detenciones, balaceras, decomisos de armas, destacando los “grandes” operativos en las diferentes zonas del país como: Chihuahua, Baja California, Michoacán, Guerrero, Nuevo León, Sinaloa, Veracruz, entre otras;

mismos que, lejos de resolver el problema, lo agravan al sumarle las incontables violaciones a los derechos humanos de la ciudadanía en general, por parte de las fuerzas militares y policíacas.

El ambiente está permeado de acciones que no son resaltadas por los propios medios de comunicación ni por los líderes de opinión pública y que más bien son consecuencias silenciosas de la bélica estrategia del gobierno federal para resolver un conflicto que de fondo contiene un problema económico y de falta de oportunidades. Dichas acciones se vinculan a la forma en la que se ejerce la fuerza y se materializan en ciudadanos y ciudadanas muertas, en la militarización y en la “criminalización de la protesta social”, todas como indicadores de la debilidad de esta “estrategia” y como parte de una diluida

* Este trabajo tiene como base el Informe sobre el Impacto de las Políticas Públicas en México. Centro de Derechos Humanos Agustín Pro Juárez (PRODH), el Centro de Derechos Humanos Francisco de Vitoria O.P. (CDHFFV), la Asistencia Legal para los Derechos Humanos (Asilegal), el Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS) y la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos (REDTD)/Center for Justice and International Law (CEJIL) presentado en Washigton DC. Noviembre 2008.

** Directora Ejecutiva del Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS).

presencia estatal que ha preferido abrir fuego frontal sin considerar sus consecuencias.

En el marco del 133 periodo de audiencias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos, el Centro de Derechos Humanos Agustín Pro Juárez (PRODH), el Centro de Derechos Humanos Francisco de Vitoria O.P. (CDHFFV), la Asistencia Legal para los Derechos Humanos (Asilegal), el Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS) y la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos (REDTDT)/Center for Justice and International Law (CEJIL), presentaron un informe enfocado a estas consecuencias de las políticas públicas, las cuales, desde este acercamiento, ubicamos como silenciosas, y en las que el afectado central es la ciudadanía con un impacto directo al marco de los derechos humanos.

El informe plantea que, “en un contexto regional caracterizado por crecientes niveles de delincuencia, hoy día el discurso de la seguridad pública se enfoca en atender la amenaza que representa el crimen organizado en la región latinoamericana. Si bien es cierto que los problemas relacionados con el crimen organizado requieren acciones efectivas y urgentes –situación reconocida tanto por la Organización de Estados Americanos (OEA) como por los gobiernos y los actores no gubernamentales de la región–, observamos con preocupación que el Estado mexicano en vez de atender las causas estructurales de la inseguridad, ha utilizado el discurso de la seguridad pública para desatar una ‘guerra’ que justifique la adopción de medidas que violentan los derechos humanos”¹.

De esta manera, “el presidente mexicano, Luis Felipe Calderón, inició su gestión en diciembre de 2006 implementando una estrategia de seguridad pública fundada en la lógica del combate frontal a la delincuencia organizada”², que ha implicado la realización de diversos

¹ Informe sobre el Impacto de las Políticas Públicas en México. Centro de Derechos Humanos Agustín Pro Juárez (PRODH), el Centro de Derechos Humanos Francisco de Vitoria O.P. (CDHFFV), la Asistencia Legal para los Derechos Humanos (Asilegal); el Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS) y la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos (REDTDT)/Center for Justice and International Law (CEJIL). Washington DC. Noviembre 2008.

² Artículo 16 párrafo 8: “Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.” Reforma aprobada que modifica los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

operativos de seguridad encabezados por militares y policías federales, así como la presentación de iniciativas y reformas legislativas regresivas reaccionarias más que preventivas en materia de seguridad pública. Inclusive se ha colocado en el debate público la opción de la pena de muerte, misma que no toma en cuenta conceptos más integrales como el de seguridad ciudadana o seguridad humana, que implican mayor respeto e integralidad a los derechos humanos.

La CNDH destaca en su informe “la corrupción y el abuso de poder proliferaban en el interior de los cuerpos policiales que operaban al amparo de los débiles programas de inspección y supervisión; el rezago en la aplicación de las sanciones legales, de manera ejemplar, a aquellos servidores públicos infractores o negligentes; la ausencia de organismos que promuevan la organización y la participación ciudadana en labores de prevención del delito y de las infracciones administrativas, así como la falta de sistemas efectivos en las dependencias encargadas de brindar seguridad pública, que permitan la recepción e investigación de las quejas, y la falta de atención a las recomendaciones y denuncias, sin soslayar el hecho de que los procedimientos de investigación en contra de los servidores públicos se caracterizan por carecer de imparcialidad, particularmente en los casos de delitos graves, toda vez que cuando recae la investigación en sus superiores o compañeros, es común encontrar casos de impunidad porque no se realiza investigación alguna o bien no se hace de manera adecuada”³. Esto nos indica claramente el vínculo entre el tema de seguridad pública con el referente al acceso a la justicia, en la que si bien se reconoce el trabajo del Poder Legislativo también se ubican los faltantes en las reformas constitucionales en el 2008, así como las contradicciones de las mismas en referencia a los estándares de derechos humanos. El actual enfoque no está resolviendo el problema de fondo.

Las políticas de seguridad pública implementadas no sólo han sido insuficientes para revertir la delincuencia en el país, sino que han dado lugar a numerosas y graves violaciones a los derechos fundamentales de mexicanos y mexicanas. La problemática no se restringe al gobierno

³ Segundo Informe Especial de la CNDH sobre el Ejercicio Efectivo del Derecho Fundamental a la Seguridad Pública en Nuestro País, <<http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/2infSegPublica08/2informeSeguridad08.htm>>.

federal, ya que en las entidades federativas las autoridades locales han decidido adoptar esta postura de “mano dura” y con ello se han registrado violaciones que incrementan aún más el escenario de violencia e inseguridad, pues ahora no sólo la población debe enfrentarse a la persecución de grupos delictivos, sino también a las corporaciones estatales.

A ello hay que sumar un patrón de impunidad en la mayor parte de las violaciones documentadas, que deriva sin duda de la falta de voluntad estatal de investigar y sancionar a los agentes estatales encargados de la seguridad pública, y del debilitamiento y corrupción del sistema de administración y procuración de justicia mexicano, que niega un efectivo acceso a la justicia.

En este sentido, las organizaciones de la sociedad civil mexicana plantean que las violaciones de derechos humanos están siendo cobijadas por la nueva política de seguridad pública en México, hecho que representa una enorme contradicción. Por ello, han solicitado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que se pronuncie sobre la información detallada presentada sobre cada caso, y que se exhorte al Estado mexicano a cumplir con sus obligaciones internacionales en aras de la protección de los derechos humanos y en el marco de la lucha contra la delincuencia organizada, ello dada la falta de capacidad de evaluar y de recuperar en estas acciones el enfoque de derechos humanos.

Este informe de las organizaciones hace hincapié en reconfigurar las reformas e iniciativas legislativas de “mano dura” (que han caracterizado a la estrategia de la actual administración) para hacer frente a la denominada “guerra contra la delincuencia organizada”, en el marco de la garantía y la protección de los derechos humanos. Asimismo, se solicita moderar la estrategia de militarización de la seguridad en diversos estados de la República y la realización de operativos federales de gran escala, pues han sido factores que, lejos de resolver el problema de fondo, han afectado visiblemente el ejercicio de los derechos fundamentales en México, en especial de grupos vulnerables (entre ellos niños, jóvenes, mujeres, gente de escasos recursos, luchadores sociales y periodistas) y de poblaciones especialmente afectadas, inmersas en los sucesos delictivos que envuelven al país. Es importante señalar que el Acuerdo Nacional para la Seguridad Pública no considera en ninguno de sus ejes el tema de los derechos humanos, no propone ni define garantías concretas en la materia, y que entre

las acciones llevadas a cabo destaca la militarización de la seguridad pública.

La estrategia principal de seguridad pública adoptada por la administración actual, se ha centrado en la realización de operativos de gran escala encabezados por militares y policías federales en diversos estados de la República, tales como Sinaloa, Durango, Sonora, Michoacán, Baja California y Guerrero. Los operativos (en los cuales participan actualmente un promedio de 45,000 elementos castrenses cada mes) se han caracterizado por el despliegue de fuerzas militares y policíacas en retenes ubicados a la entrada de diversas ciudades, o en puntos carreteros estratégicos, donde las fuerzas de seguridad efectúan revisiones físicas tanto de automóviles como de personas. Otra de las líneas estratégicas del gobierno en la lucha contra el crimen, ha sido la ejecución de operativos reactivos policiales-militares dirigidos a blancos definidos: los elementos de seguridad entran a domicilios para catearlos y detienen a personas presuntamente relacionadas con el narcotráfico. Al llevar a cabo tales operativos, las fuerzas armadas realizan tareas reservadas a la policía, o incluso al ministerio público. Elementos militares también han asumido el control de algunas corporaciones policíacas municipales y estatales⁴. Dichas acciones se han dado a pesar del Artículo 129 de la Constitución mexicana, que establece: “En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar.”

El primer operativo militarizado emprendido por el gobierno de Calderón en la lucha contra el crimen organizado, fue la *Operación Conjunta Michoacán*, iniciado en diciembre de 2006. En el marco del operativo fueron enviados 4,260 soldados, 246 vehículos y 46 aviones al estado de Michoacán, para detener los flujos del tráfico de estupefacientes y destruir plantaciones ilícitas⁵. Algunas semanas después, el Gobierno Federal lanzó la *Operación Conjunta Tijuana*, enviando más de 2,600 soldados, 247 vehículos y 30 aviones a Tijuana, Baja California, con el obje-

⁴ Véase José Ernesto Topete, “Militarizan Cd. Juárez; mando castrense asume control policiaco”, *El Mexicano*, 19 de mayo de 2008, disponible en <www.oem.com.mx/elmexicano/notas/n703335.htm>; Javier Valdez, Rubén Villalpando y Mauricio Conde, “Militares asumen el control de dos corporaciones policíacas de Sinaloa”, *La Jornada*, 20 de mayo de 2008, disponible en <www.jornada.unam.mx/2008/05/20/index.php?section=politica&article=016n2pol>.

⁵ Presidencia de la República, *Anuncio sobre la Operación Conjunta Michoacán*, 11 de diciembre de 2006, disponible en <www.presidencia.gob.mx/prensa/?contenido=28357>.

tivo de cerrar las rutas del narcotráfico e instalar retenes en puntos estratégicos de la ciudad⁶. El operativo se caracterizó por la realización de cateos y de detenciones preventivas⁷. En enero de 2007, se implementó el *Operativo Conjunto Guerrero* para combatir al tráfico de drogas⁸. A este operativo fueron destinados 7,600 elementos del Ejército, la Marina, las Fuerzas Aéreas y la Policía Federal Preventiva (PFP)⁹.

Ese mismo mes, el gobierno inició la *Operación Conjunta Sierra Madre*, un operativo anticrimen enfocado en el denominado *Triángulo de Oro*, que comprende la zona serrana de Durango, Sinaloa y Chihuahua¹⁰. Para ese entonces, más de 9,000 soldados realizaban tareas contra la delincuencia en esos tres estados¹¹. Al año siguiente, en marzo de 2008, el gobierno reforzaría sus operativos militarizados en el estado de Chihuahua con el *Operativo Conjunto Chihuahua* (también denominada la *Operación Conjunta Juárez*), haciendo un despliegue inicial de más de 2,000 soldados¹². Este operativo contempla la instalación de 46 puestos de control en Ciudad Juárez, y se caracteriza por la realización de patrullajes militares por las calles¹³. En junio de 2008, el gobierno anunció que 1,400 soldados más se trasladarían a Chihuahua para reforzar dicho operativo¹⁴.

Los operativos referidos no han logrado frenar los altos índices de violencia relacionados con la delincuencia organizada en el país; en vez de ello, mientras el go-

bierno publicita ampliamente sus acciones contra el crimen organizado como muestra de su compromiso con la seguridad, los niveles de violencia siguen creciendo. La cifra de homicidios atribuidos al crimen organizado aumentó de más de 1,500 en 2005, a más de 2,500 por año en 2006 y 2007¹⁵. Las autoridades mexicanas insistían en que habían proporcionado un golpe importante a los cárteles y que los niveles de violencia se verían disminuidos en el año 2008¹⁶. Sin embargo, en 2008 la Procuraduría General de la República (PGR) confirmó que la cifra de homicidios había alcanzado 1,378 para mediados del mes de mayo, un aumento de 47% en comparación con el mismo periodo en 2007¹⁷. Con base en esta cifra oficial, se desprende que el promedio de homicidios para ese entonces se había más que duplicado desde el año 2005, aumentando de un promedio de aproximadamente cuatro por día en 2005, a casi diez diariamente para mayo de 2008¹⁸. Para septiembre, tras aumentos aún mayores en los niveles de violencia durante el verano, fuentes mediáticas registraron un total de más de 3,000 homicidios en 2008, con un promedio de casi 17 diariamente en julio y agosto, incluidos los asesinatos de diez niños¹⁹. Hace una semana, la PGR in-

¹⁵ Véase Maureen Meyer, *En la Encrucijada: Tráfico de Drogas, Violencia y el Estado Mexicano*, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), con aportaciones de Coletta Youngers y Dave Bewley-Taylor (noviembre de 2007), I, disponible en <www.wola.org>; Luciano Franco, "2005, el año de la violencia en México: CNDH; hubo 1,500 ejecuciones", *La Crónica de Hoy*, 26 de enero de 2006, disponible en <www.cronica.com.mx/nota.php?id_nota=222888>; "PGR: los cárteles son cada vez más débiles, pero provocan más muerte", *La Jornada*, 11 de diciembre de 2007, disponible en <www.jornada.unam.mx/2007/12/11/index.php?section=politica &article=016n2pol>.

¹⁶ "PGR: los cárteles son cada vez más débiles, pero provocan más muertes", *La Jornada*, 11 de diciembre de 2007, disponible en <www.jornada.unam.mx/2007/12/11/index.php?section=politica&article=016n2pol>.

¹⁷ E. Eduardo Castillo, "Mexican homicides jump 47 pct.; 1,378 die in '08", *USA Today*, 23 de mayo de 2008, disponible en <www.usatoday.com/news/topstories/2008-05-23-2282436097_x.htm>.

¹⁸ Por su parte, Felipe Calderón ha intentado caracterizar los niveles de violencia que se dan en la lucha contra el crimen, como una muestra del compromiso de su gobierno a la seguridad pública, afirmando en reiteradas ocasiones: "Si ven polvo, no se preocupen; es porque limpiamos la casa." Sergio Javier Jiménez, "Calderón exalta lucha anticrimen", *El Universal*, 15 de febrero de 2008, disponible en <www.eluniversal.com.mx/nacion/157584.html>. Véase también Presidencia de la República, *Conferencia Magistral del Presidente Calderón en la Universidad de Harvard*, 11 de febrero de 2008, disponible en <www.presidencia.gob.mx/prensa/?contenido=33742>.

¹⁹ "Suman mil muertos en 2 meses", *El Universal*, 3 de septiembre de 2008, disponible en <www.eluniversal.com.mx/nacion/162101.html>.

⁶ Gabinete de Seguridad, *Mensaje del Gabinete de Seguridad*, 2 de enero de 2007, disponible en <www.presidencia.gob.mx/prensa/?contenido=28522>.

⁷ Véase Juan Arturo Salinas, "Golpe propagandístico, la militarización de Tijuana", *Proceso*, 6 de enero de 2007, disponible en <www.proceso.com.mx/noticia.html?sec=0&nta=47260>.

⁸ Presidencia de la República, *El Presidente Calderón en la Ceremonia de Entrega del Sable de Mando de la Marina Armada de México*, 19 de enero de 2007, disponible en <www.presidencia.gob.mx/prensa/?contenido=28674>.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Jesús Aranda, "Suman 9 mil 54, los efectivos militares en Chihuahua, Durango y Sinaloa", *La Jornada*, 22 de enero de 2007, disponible en <www.jornada.unam.mx/2007/01/22/index.php?section=politica &article=005n1pol>.

¹¹ *Ibid.*

¹² Secretaría de la Defensa Nacional, *Efectivos militares refuerzan las acciones en contra de la delincuencia organizada en el estado de Chihuahua*, 27 de marzo de 2008, disponible en <www.presidencia.gob.mx/prensa/?contenido=34517>.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ "Reforzaron 1,400 militares el Operativo Chihuahua", *Milenio*, 1 de julio de 2008.

formó que del 1° de enero al 13 de octubre de 2008, la cifra de muertos alcanzaba 3,725²⁰.

Hasta ahora, las medidas tomadas por el Gobierno Federal no han sido suficientes para revertir la problemática, pues en los últimos dos años el índice de violencia en el país ha ido en aumento. Y desde luego, este problema no es un asunto nuevo ni privativo del gobierno del Presidente Calderón. De acuerdo con la *Encuesta Internacional de Criminalidad y Victimización (ICVS) 2005*, dada a conocer públicamente en abril de 2008, México registró en aquel año el más alto índice de robo con violencia, con una tasa de 3%, frente a un promedio de .9% entre 30 países estudiados.

En 2007, dos años después, el problema se acentuó con 2,794 ejecuciones relacionadas con el crimen organizado, y para mediados de 2008 la cifra aumentó a 4,500 muertes y alrededor de 400 secuestros, datos que representaron un 47% más con respecto al año anterior. Alarmantes cifras si se piensa que desde el 1° de diciembre de 2006, 3,600 militares fueron enviados a las calles con el objetivo de enfrentar a los cárteles del narcotráfico, que buscan controlar las rutas de la droga hacia Estados Unidos, así como la producción y el mercado en el territorio nacional.

Es claro que el problema no se resuelve y que además el patrón de impunidad y la falta de voluntad de investigar debilitan cada vez más al sistema de impartición de justicia y, desde luego, al Estado. Por otro lado, es importante señalar que desde comienzos del sexenio se han realizado diversos operativos en estados del país, cuyo objetivo de erradicar a los grupos delictivos no ha sido alcanzado y, por el contrario, se han realizado “errores” graves. Sinaloa, Durango, Michoacán, Estado de México, Baja California, Guerrero, Nuevo León, Hidalgo y Veracruz, entre muchos otros, viven hoy patrullados por grupos del ejército y por policías estatales, quienes de manera recurrente ejecutan revisiones físicas de forma indebida y violenta a extranjeros y turistas nacionales.

Cómo olvidar que el 3 de junio de 2007, un pelotón de soldados del ejército de infantería en Sinaloa, adscritos al cuartel de la Comandancia de la Novena Zona Militar, atacaron arteramente a balazos a una familia por el camino vecinal al poblado La Joya de los Martínez, en el serrano

municipio de Leyva, matando a dos mujeres quienes resultaron ser profesoras del Conafe, y a tres niños de 2, 4 y 7 años de edad, tras haberse detenido sólo unos metros delante de donde los militares les habían solicitado parar. Igual de inolvidable y grave fue el asesinato de una mujer embarazada en un retén del municipio de Aldama en el estado de Chihuahua. La mujer se acercaba a alta velocidad al retén en su camioneta acompañada de su madre, para pedir ayuda. La salida del ejército a las calles ha sido un arma de doble filo que evidentemente el Gobierno del presidente Felipe Calderón no ha sabido manejar, pues además de graves violaciones a los derechos humanos, los ciudadanos están perdiendo la vida.

La seguridad es una función básica del Estado, vital para el ejercicio de los derechos ciudadanos. Por tanto, el derecho de seguridad debe ser real y accesible para todos y todas las ciudadanas. El ejercicio de la fuerza legítima para la protección y el mantenimiento del orden legal en una democracia, no es un acto de represión estatal, sino una dimensión necesaria e ineludible de las funciones del Estado, pero que tiene que ser correspondiente con la promoción y protección de los derechos humanos. En ese sentido, vale la pena repensar el saldo positivo que está dejando la presencia del ejército en las calles y, sobre todo, su indefinida permanencia como orquestador de la “guerra contra la delincuencia”.

Con esta óptica sería importante recuperar los aparatos policiales, tanto federales, estatales y municipales, quienes sin duda deben ser objeto de un control político y democrático eficiente y no un instrumento sin estrategia plagado de impunidad, como hasta ahora. Es inaceptable que las instituciones policiales lleven una vida autónoma fuera del control de las instituciones políticas y del Estado y, peor aún, que las pruebas de confianza y las certificaciones policíacas comiencen a verse más como un negocio que como una necesidad.

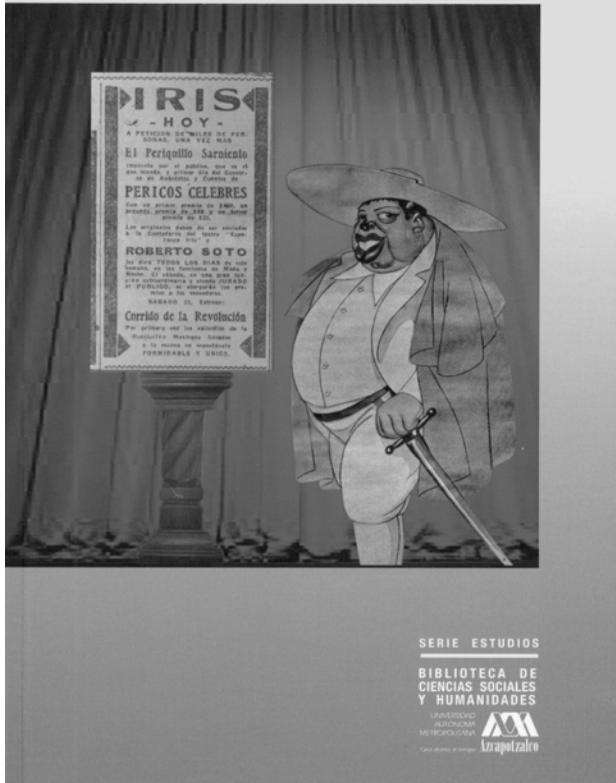
Devolver al ejército a sus cuarteles²¹, un trabajo policial eficiente y, sobre todo, el respeto por los derechos humanos, no resultan para nada contradictorios y más bien constituyen indicadores del fortalecimiento del Estado y de la democracia. Sólo entonces se podrá hablar de un Estado de Derecho, de derechos.

²⁰ “Van 3,725 ejecutados en el año: PGR”, *Milenio*, 14 de octubre de 2008, disponible en <<http://www.milenio.com/mexico/milenio/nota.asp?id=668175&sec=28>>.

²¹ En el 2008, la CNDH recibió 631 quejas contra Sedena, ésta es la dependencia que más tiene quejas.

Cuatro obras de revista para el "Teatro de Ahora" (1932)

Alejandro Ortiz Bullé Goyri (coordinador)



En este sentido, las organizaciones de la sociedad civil proponen algunos puntos sobre los que valdría la pena trabajar para construir en conjunto una concepción de seguridad pública de acuerdo con estándares internacionales en materia de derechos humanos. A saber:

- Que se lleve a cabo una visita *in loco* a México para conocer de primera mano los impactos referidos de las políticas de seguridad pública en los derechos humanos, tomando en cuenta a las entidades con altos índices de violencia y donde se han realizado operativos contra la delincuencia, como Chihuahua, Sinaloa, Michoacán, Tamaulipas y Guerrero;
- que se pida al Estado mexicano información sobre el cumplimiento de las recomendaciones y los estándares interamericanos en materia de seguridad pública, particularmente respecto a la participación de las fuerzas armadas en tareas policiales, el alcance de la jurisdicción militar y la obligación de investigar con debida diligencia toda violación a los derechos humanos, haciendo referencia a casos concretos, algunos mencionados en

este documento; y que la Comisión dé seguimiento a los temas en los cuales la información recibida no demuestre que el Estado haya cumplido con los estándares mencionados;

- que se ponga especial interés en las peticiones y casos individuales contra el Estado mexicano en donde se encuentran involucrados militares en violaciones a derechos humanos, formulando recomendaciones puntuales al Estado respecto a la impunidad en la cual permanecen dichas violaciones; al amparo de la jurisdicción militar y al papel de las fuerzas armadas en tareas policiales;
- que al litigar casos ante la Corte Interamericana en los cuales el Estado mexicano sea parte, se ponga especial énfasis en sus alegatos y en la necesidad de restringir el alcance del fuero militar y la participación de las fuerzas armadas en tareas que no les corresponden (de ser relevante al caso), con el fin de alentar a la Corte para que analice dichas problemáticas en las sentencias respectivas, sin importar que el Estado haya reconocido parcial o totalmente su responsabilidad por los hechos ante la Corte;
- que se externé su preocupación sobre los impactos de las políticas de seguridad pública en los derechos humanos en México en su próximo comunicado de prensa sobre el presente periodo de sesiones.

Consideraciones finales

Las políticas públicas implementadas son necesarias de evaluar, y cuando no dan resultados concretos a las demandas y problemas es necesario replantear la visión y las estrategias tomadas. En el tema de seguridad pública, es necesario redireccionar el enfoque e ir hacia las estructuras que han generado el crecimiento del crimen organizado, el cual no es ajeno a las instancias de la esfera de gobierno.

Tal como hace algunos meses lo dijera el académico César Cansino, ya ha pasado mucho tiempo desde que el presidente Calderón anunció su voluntad para combatir el narcotráfico y, a juzgar por las cifras dramáticas de ejecutados en todo el país, la corrupción de las policías y el reposicionamiento de algunos cárteles criminales, todo parece indicar que la batalla está perdida.

Y peor aún ha sido la gravedad de las constantes violaciones de las que ha hecho caso omiso el gobierno mexicano con notable impunidad e indiferencia. La militarización de la seguridad es un tema delicado en el que definitivamente deben tomarse en cuenta los derechos humanos, pues sin ellos la lucha contra el crimen organizado continuará siendo lo que hasta ahora: una guerra sin fronteras y sin cuartel.

Gestión pública y moral política

Juan Mora Heredia*

Raúl Rodríguez Guillén*

La ecuación dinero y política ha ido moldeando una percepción del quehacer público-estatal negativa, disociada de cualquier principio básico de servicio. Ser político o formar parte de la administración pública, para el conjunto de la población, es sinónimo de corrupción y abuso de poder. Pero lo sobresaliente de esta situación es que sin distinción de filiación política, derecha o izquierda, los profesionales de la política son asiduos actores de escándalos políticos. Algunos más documentados que otros, con mayor o menor seguimiento por parte de los *mass media*, pero con la constante de inspirar una imagen del político profesional cargada de mezquindad y ambiciones personales, misma que por obvias razones les ha significado ocupar los últimos niveles en la escala de confianza de los ciudadanos.

Hoy en día tanto en México como en buena parte de las sociedades del orbe se vive con el síndrome de los escándalos políticos. No falta la ocasión para que sea por televisión o a través de los diarios, que se tenga noticia de alguna maniobra abusiva por parte de los políticos en materia de dinero o del poder. De esta manera, la ecuación dinero y política ha ido moldeando una percepción del quehacer público-estatal negativa, disociada de cualquier principio básico de servicio. Ser político o formar parte de la administración pública, para el conjunto de la población, es sinónimo de corrupción y abuso de poder. Ciertamente hay los suficientes incidentes para alimentar esta imagen, sin embargo la existencia de algunos o varios casos no puede llevarnos a cali-

ficar esto como una generalidad, y mucho menos como una ley.

Pero lo sobresaliente de esta situación es que sin distinción de filiación política, derecha o izquierda, los profesionales de la política son asiduos actores de escándalos políticos. Algunos más documentados que otros, con mayor o menor seguimiento por parte de los *mass media*, pero con la constante de inspirar una imagen del político profesional cargada de mezquindad y ambiciones personales, misma que por obvias razones les ha significado ocupar los últimos niveles en la escala de confianza de los ciudadanos. Una condición de desafecho político expresada en abstencionismo electoral, apartidismo y formas de participación alternas a través de organizaciones no gubernamentales.

Pero si bien éste es un fenómeno mundial, es de subrayar que su mayor

incidencia se registra en los países de reciente cuño democrático como los de América Latina, donde sus habitantes manifiestan su desencanto hacia la institucionalidad política, pues se sienten defraudados de los políticos que prometieron grandes beneficios para todos, pero éstos al final parecen ser los únicos ganadores. Y un sentimiento de agravio se acrecienta cuando los políticos son exhibidos por los medios de comunicación disfrutando de la prosperidad que la mayoría no tiene. Pero, ¿qué pasa? ¿Por qué tan estrepitoso desplome de una labor vital en la fabricación de los perímetros básicos de coexistencia social?

Tal punto es de peculiar importancia, luego de que después de las virulentas reformas de primera generación, cuyo principal eje recayó en las estructuras económicas, ha quedado un vacío de legitimidad respecto a los límites

* Profesores-Investigadores del Departamento de Sociología UAM-A.

y alcances de los actores participantes en la esfera política. De esta suerte, las reformas de segunda y tercera generación requieren no dejar en el olvido el tema de la ética política, proyectando su relevancia en los derroteros de la aún inconclusa reforma del Estado. La correcta resolución de este nexo necesariamente coadyuvará a estabilizar los márgenes de gobernabilidad de las incipientes democracias; en caso contrario, el desborde en la animadversión hacia actores e instituciones políticas fomentará el retorno de vocaciones autoritarias, o bien de liderazgos de dudosa calidad moral.

Y frente a todo esto, obligado resulta preguntarse si los políticos son por naturaleza corruptos. Tal interrogante conduce a recobrar una vieja discusión weberiana, supuestamente ya rebasada, pero que hoy día resurge con inusitada fuerza: la conexión entre ética y política que para Weber se cristalizaba en el perfil del político y su articulación con la rutina del poder.

A ese respecto, Weber destaca la existencia de dos tipos de políticos: “los que viven para la política o los que viven de la política”¹. Y si bien los dos pueden ser considerados políticos profesionales, el valor de esta tarea para uno y otro es diametralmente contrapuesto, ya que mientras los primeros hacen de este oficio “su vida en el sentido íntimo, o se solaza simplemente en el ejercicio del poder que conserva, o mantiene su equilibrio y la tranquilidad en su conciencia por haber dado un sentido a su vida al haberla puesto al servicio de algo”², los que viven de la política “se colocan en un nivel mucho más burdo, esto es, en el nivel económico. Aquel que vive de la política como profesión, pretende valerse de ella para convertirla en fuente permanente de ingresos”³.

De ahí pues, ¿las decisiones políticas y sus efectos, virtuosos o funestos, se justifican por la mera satisfacción individual que pueda tener el político profesional para realizar este acto?, o aquí estamos frente a una situación que con mucho supera las intenciones personales de los mismos. Para Weber, la solución a este dilema por principio se hallaba en las condiciones socioeconómicas de los participantes en la danza política. De esta forma, para garantizar una cierta objetividad en el uso del poder se requería que “la persona que así viva (para la política) debe contar con una situación económica independiente de aquellos ingresos que pueda percibir de la política”⁴. ¿Pero ello implicaría en-

tonces que los más aptos para gobernar serían los empresarios o aquellos con sobrada solvencia económica para evitar las tentaciones del dinero fácil? Esta pudiera ser la impresión que a primera vista motiva este planteamiento weberiano, pero que, sin embargo, contiene elementos de mayor profundidad. El fundamental, sin lugar a dudas, es la existencia de un propósito a lograr por parte del político, luego de que a éste “(al político profesional) se le plantea la cuestión acerca de cuáles son las cualidades que habrán de permitirle estar al nivel de ese poder, por más limitado que fuere en su caso concreto, y de la responsabilidad a la que le obliga. En este punto llegamos ya al plano de la ética, ya que es a ésta a la que corresponde determinar la categoría de hombre que se requiere para ser merecedor del derecho a poner la mano en la rueda de la historia”⁵.

Así, condición esencial, pero no determinante, es la holgura económica que posibilite un claro distanciamiento entre los objetivos de largo alcance y los dividendos inmediatos. Esto, porque el problema no radica en la simple ecuación de a mayor prosperidad más integridad política, sino en la existencia de un proyecto social que tenga en la política el conjunto de mecanismos y maniobras para su concreción. En consecuencia, es de resaltar que toda lucha política es una confrontación por el poder y, por ende, por aspirar a controlar el monopolio legítimo de la violencia, y en esa medida las decisiones políticas requieren de una moral. Ser político, ergo, no implica solamente querer el poder, es ajustarse a una *ética de la responsabilidad* donde racionalmente se tengan en cuenta los efectos de su acción. Es decir, un experto de la política es aquél capaz de identificar este proceso como un *acto vital*, tanto para él como para los hombres en su alrededor sobre quienes habrá de aplicar sus decisiones⁶.

Actuar con responsabilidad es, invariablemente, “...tener presente las previsibles *consecuencias* de la propia actuación...”⁷. Es reconocer que “la política se lleva con la cabeza y no con otras partes del cuerpo o del espíritu”⁸, y por otro lado, que “la política tiene como factor determinante la violencia”⁹. De ahí entonces, el político responsa-

⁵ *Ibid.*, pp. 45-46.

⁶ “¿Qué satisfacciones íntimas puede obtener a cambio y cuáles son las condiciones que ha de tener aquel que emprenda ese camino? A primera vista, proporciona una sensación de poder. La idea de que goza de una influencia para con los hombres, de que es participe en el poder sobre ellos y, en especial, la impresión de manejar los hilos de los trascendentes acontecimientos históricos, lo llevan por encima de lo habitual.” (*Ibid.*, p. 45, cursivas nuestras).

⁷ *Ibid.*, p. 52.

⁸ *Ibid.*, p. 46.

⁹ *Ibid.*, p. 52.

¹ Max Weber, *El político y el científico*. México: Premiá, 1988, p. 14.

² *Ibid.*, p. 14.

³ *Ibid.*, p. 14.

⁴ *Ibid.*, pp. 14-15.

ble es quien tiene claros los fines a alcanzar, así como también los medios para lograrlos. Implicando ello, no “sustraerse al hecho de que para alcanzar fines buenos haya que recurrir, en muchos casos, a medios moralmente dudosos, o por lo menos arriesgados; tanto más cuanto que son posibles las consecuencias laterales moralmente negativas y hasta existe gran probabilidad de que así sea”¹⁰.

En esta tesitura, quien se destine a la delicada organización de lo público tendrá que compenetrarse con un particular código axiológico que, por otro lado, no es igual a las reglas concurrentes en otros ámbitos de la vida social. O como el mismo Weber se pregunta “¿cuál es la relación auténtica que existe entre ética y política? ¿No tiene nada en común la una con la otra, como se suele asegurar? Por el contrario, ¿es cierto que hay una sola ética valedera tanto para la actividad política como para otra cualquiera? Se ha pensado muy a menudo que estas dos últimas afirmaciones se excluyen mutuamente, es decir, que una o la otra pueden ser efectivas, mas no las dos. ¿Acaso existe con absoluta certeza alguna ética en el mundo capaz de imponer normas de *idéntico* contenido a las relaciones eróticas en el plano de lo comercial, familiar y de las profesiones, así como a la relación con la esposa y también con la verdulera, el hijo, el competidor o el acusado?”¹¹

En síntesis, no es posible hablar de una sola y única ética desde donde se orienten las acciones comerciales, políticas, religiosas o familiares; hay una ética política, al igual que existe una ética sexual o una ética mercantil. Tenemos así, una ponderación de ámbitos con exigencias prescritas que marcan y orientan sus formas de organización y comportamiento. Así las cosas, ¿sería correcto afirmar que los políticos de este convulsivo inicio de siglo son más o menos amorales por la degradación del orden social?, y por igual ¿el problema de los *incorrectos manejos* del poder político, eximiéndose de sus fines sociales reside en la disfuncionalidad global de las instituciones, llámense Estado, derecho, Iglesia, burocracia, etcétera? En definitiva no, porque la dificultad percibida en una esfera determinada de acción ciertamente puede tener impactos en otros espacios, pero no es la totalidad social con mayúsculas.

Establecido lo anterior, hemos de considerar en sus justas dimensiones la constitución de una moral propia de la política que rige los ordenamientos y acciones de los hombres de Estado, en cada circunstancia social e histórica.

¹⁰ *Ibid.*, p. 52.

¹¹ *Ibid.*, pp. 49-50.

O lo que es igual, del orden, condición o procedimiento como cada sociedad se plantea su horizonte y cristalización en modelos de organización y ejercicio del poder. De proyecto social y acto político; de fines y medios. El olvido de esta premisa ha implicado que la operación política se justifique a sí misma, transmutándose en una desmedida impunidad del mandato de autoridad, complementada por un exacerbado pragmatismo cuya inercia ha derivado en corrupción y actos de provecho exclusivo del *político* en detrimento de la esfera pública.

En alguna bibliografía de no tan reciente publicación se muestra esta nueva panorámica¹²: son trazados los parámetros sobre los cuales el hábito político se innova, subrayando la pertinencia para discutir este tema más allá de los contornos jurídico-institucionales, e indagando el sentido ético con el cual ahora la política se identifica. Visto así el asunto, nos remite a pensar no solamente en la naturaleza del nexo entre ética y política, sino también a cuestionarnos acerca de su vigencia. Una discusión que aclare si la política en sí ya tiene una moral intrínseca, o si hemos de tener que reflexionar en torno a qué proceder, es el que reclama la política contemporánea y de cada tiempo en específico. Con otros términos estaríamos frente a la consideración de preguntarnos: ¿cuáles son las características o peculiaridades que para cada ciclo histórico manifiesta la política?, rebasando la idea de que la misma es y se *desarrolla* de forma homogénea.

En la lógica de Maquiavelo, el par ética-política es una dicotomía donde el interés capital era separar la razón de la fe, esto es, secularizar el quehacer mundano alejándolo de los preceptos religiosos. Esta misma dualidad en Weber no es irreconciliable, por lo contrario, la firmeza de su integración garantiza la racionalidad de las decisiones políticas *versus* los prejuicios de la ideología y la voluntad. La ética y la política no pueden estar desligadas, porque cuando eso ocurre, los deberes de la autoridad se transforman en infamias y arbitrariedades; o lo que es igual, en descomposición y abusos de poder. En tales referencias, la ola de testimonios que invade al mundo exponiendo la iniquidad

¹² Véase Norbert Lechner, “Los nuevos perfiles de la política. Un bosquejo” en *Nueva Sociedad*, Caracas, núm. 130, marzo-abril 1994; Norbert Lechner, “Las transformaciones de la política” en *Revista Mexicana de Sociología*, IISUNAM, núm. 1-96, enero-marzo 1996; Danilo Zolo, *La democracia difícil*. México: Alianza Editorial, 1994, pp. 33-62; Nora Rabotnikoff, “El retorno de la filosofía política: notas sobre el clima teórico de una época” en *Revista Mexicana de Sociología*, 4-92, IISUNAM, octubre-diciembre, México; John Keane, *La vida pública y el capitalismo tardío*. México: Alianza Editorial, 1992, pp. 363-429.

del orden político previo, llámese Estado benefactor, populismo o comunismo, de raíz lo que indica es una forma de la relación entre ética y política, ni mejor ni peor, simplemente una típica interacción sometida actualmente al juicio sumario de otro enfoque. Los modos de hacer política en términos técnicos, hoy como en ninguna otra época, ofrecen altos rangos de especialización, resultando notable la fabricación de mecanismos de organización política cada vez más diversos y complejos; empero, también es perceptible su disposición a independizarse de manera más visible de una concepción de largo aliento. He aquí la esencia de la discrepancia del actual milenio: pugnar por una nueva correspondencia entre lo público y lo privado, asociado a un reajuste en la unidad Estado-Sociedad.

El cometido primordial de los gobiernos del mundo en nuestros días, gira en torno de un compulsivo afán por restaurar la pulcritud institucional. Se forman comisiones parlamentarias, cambian las reglas jurídicas, los cuerpos policíacos endurecen sus acciones, etcétera, todo bajo la égida del Estado de Derecho y, por lo tanto, de la legalidad. Pero aquí es donde los caminos al cruzarse crean un nudo gordiano, ya que al exacerbarse la limpieza institucional la empresa política se convierte en una dilatada razón de Estado. La política se impone a la ética, quebrantando el equilibrio sobre el cual descansaba su virtuosismo. Roto tal contrapeso, el proyecto de largo plazo queda inhabilitado ocupando su lugar medidas de corto alcance conducentes a preservar simple y llanamente la disciplina. El incremento de la resistencia civil y la movilización social en los últimos años en buena parte del planeta, y la obcecación de los gobiernos correspondientes, revelan el grado de separación entre la práctica política y la responsabilidad en la aplicación del poder. Litigio estimulado en buena medida gracias a la constrictiva incursión de la técnica en los espacios reservados para el juicio valorativo. Asentada en una petulante razón instrumental, la técnica instigó un virulento resentimiento hacia la política a lo largo de toda la época de intervencionismo estatal, desilusión que al presente tiene un gigantesco auge¹³, derivando en una exagerada pro-

pagación de los discursos esterilizados de intereses, promotores de los fines de la historia, el fin de la utopía o la crisis de los metarrelatos.

Esbozado lo anterior, el tema central por donde indubitablemente transitará la discusión política de los próximos años, radica en definir las peculiaridades del horizonte o proyecto social a ser desplegado para el futuro, en función del cual los esquemas del poder político institucional, técnico y cognoscitivo se modificarán, reubicando el carácter de los objetivos a perseguir y de los medios para lograrlo. O sea, proporcionar los fundamentos a los actos políticos, para que éstos adquieran sentido y no queden expresados como meras actitudes personales carentes de un origen y un fin, que tienen su razón de ser en la rutina política en sí, siendo éste el argumento para examinar la originalidad de la política en términos de valores, y de su nexos con las instituciones y cuerpos que realizan las tareas administrativas de la riqueza pública. Una acción que, en cuanto tal, precisa de una institucionalización social (objetivación ética de un imaginario social) por encima de los formalismos jurídicos de la representación. Sólo de ese modo, parece ser, es posible la construcción eficaz y creadora de una sociedad racional y responsable.

De igual manera, una aproximación escrupulosa al papel de los escándalos políticos en las nacientes democracias, posibilitará acercarse y tener un conocimiento más profundo de las representaciones que los gobernados se hacen de sus gobernantes, así como del poder político mismo, un examen que coadyuvaría a mejorar nuestra comprensión del nexo entre la cultura política y el entramado institucional. Apuntalada en la reacción de la opinión pública ante ciertos sucesos, queda abierta la interrogante de cuál es el detonante y/o los valores dentro del imaginario colectivo de los gobernados, que los lleva a estigmatizar la conducta de un agente político, y cómo todo ello concita tanto a la reconsideración de sus referentes institucionales de confiabilidad, como de sus esquemas valorativos sobre los cuales construir sus premisas de legitimidad.

¹³ Quede como ejemplo de ello, la "reorganización" actual de las sociedades sobre la base de acuerdos o concertaciones, donde la conflictividad encima de la cual descansaban los Estados, Regímenes o Sistemas políticos premodernos —léase no civilizados—, se diluye o desaparece definitivamente como fundamento de explicación y organización social. Lo que a su vez se ha traducido en una acometida político-ideológica en contra de los actores sociales surgidos al cobijo de los postulados del Estado Asistencialista-Popular, buscando desmitificar el ámbito de la vida pública —sustentado en las creencias y voluntades—, reconstituyéndolo

como esfera racional de negociación mediante los pactos políticos. Una etapa de "hipersecularización" política que está transformando el viejo esquema populista, modificando la constitución, así como las formas de participación política de los actores sociales. (Norbert Lechner, "La democratización en el contexto de una cultura postmoderna" en N. Lechner, (comp.), *Cultura política y democratización*. Buenos Aires: FLACSO-CLACSO-ICI, 1987, p. 257).

La reforma laboral de la STPS

Octavio Lóyzaga de la Cueva*

Desde la toma de posesión de Carlos Salinas de Gortari se anunció que la legislación y la política laboral se adecuarían a la globalización y a las necesidades internas del país, con el objeto de ajustar la praxis laboral a las nuevas condiciones derivadas del nuevo modelo de producción.

La idea de modificar la legislación laboral ha estado presente en el gobierno federal a partir de la entrada en vigor del modelo económico impuesto por los grandes centros financieros internacionales. Desde la toma de posesión de Carlos Salinas de Gortari se anunció que la legislación y la política laboral se adecuarían a la globalización y a las necesidades internas del país, con el objeto de ajustar la praxis laboral a las nuevas condiciones derivadas del nuevo modelo de producción.

Los gobiernos subsecuentes tuvieron esta misma intención, sin embargo no se logró el consenso entre los sindicatos corporativos, amén de la oposición de los verdaderamente representativos.

* Profesor-Investigador del Departamento de Derecho de la UAM-A.

El gobierno de Vicente Fox, en julio de 2001, instaló bajo la coordinación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) la mesa llamada “Modernización y Actualización Laboral”, a la que fueron convocados el alto sector empresarial y el sindical, representado este último básicamente por la CTM y la UNT. Cabe indicar que hasta los primeros meses del 2002, no se había logrado consenso en aspectos fundamentales.

Pese a lo señalado, en el mes de marzo se presentó ante la mesa mencionada una primera propuesta, que fue modificándose posteriormente.

A finales de ese mes, la STPS lanzó una convocatoria para una consulta pública. Causó sorpresa en el mundo laboral que la llamada consulta se llevó a cabo sin un previo consenso, lo que representó finalmente un artificio en virtud de que fue una consulta

inducida, en la que la STPS fue la única que operó su organización y sacó conclusiones; esto además de que no se tomó en cuenta a otros sectores como las universidades públicas y los tratadistas especializados en la materia.

Como se observará, tal propuesta de reforma ha sido retomada en lo fundamental en el nuevo proyecto conocido como Lozano 2008. Estos proyectos atentan contra los derechos fundamentales conquistados durante muchos años en materia individual, como la estabilidad en el trabajo, vgr., nuevos tipos de contrato: a prueba, de capacitación inicial, contrato por tiempo discontinuo <de temporada>, así como becas para estudiantes (sin que se reconozca la relación laboral en la propuesta Abascal), y contra derechos colectivos vgr. (la huelga, básicamente en su parte procesal). Seguimos coincidiendo con la declaración de la Aso-

ciación Nacional de Abogados Democráticos (ANAD) de la que formamos parte, cuando señaló respecto al primer proyecto de la STPS:

Responde a intereses contrarios a los del país y de los trabajadores, ya que percibe los mismos esquemas de reformas laborales que se han impuesto en Latinoamérica y que han fracasado como instrumento para mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los asalariados de cada país en donde se ha aplicado, pues responden a una estrategia globalizadora que básicamente ha beneficiado al capital transnacional¹.

Es de resaltarse que estos graves retrocesos responden, como señalamos, a fuertes presiones de los grandes centros financieros internacionales, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo; en el caso concreto: el Banco Mundial. Basta observar las recomendaciones hechas por esta institución, las que fueron bien recibidas por el gobierno mexicano:

Se debe eliminar el sistema actual de pagos por despido; la negociación colectiva... la participación obligatoria de las utilidades, las limitaciones a los contratos temporales, las promociones fundamentadas en la antigüedad y las restricciones a la subcontratación².

Cabe señalar que mientras los últimos presidentes dejaban entrever en términos explícitos e implícitos, que los señalamientos del Banco Mundial estaban en concordancia con “nuestro plan”, el propio Consejo Coordinador Empresarial, rechazaba aspectos de la reforma como *eliminar pagos por despidos*, y pago de utilidades a los trabajadores: “Esta clase de reformas ya no se están llevando a cabo en América Latina, aunque también se ha pretendido implantarlas en diversos países de Europa”³.

La inserción y dirección del Estado en Latinoamérica no es uniforme, sino dual, ambigua e incluso contradictoria, mostrándose como señala Oscar Ermida Uriarte⁴ como

¹ Declaración de la Asociación Nacional de Abogados Democráticos, 30 de abril de 2000.

² *Una agenda integral de desarrollo para la nueva era*, diagnóstico del Banco Mundial sobre nuestro país, presentado el 21 de mayo de 2001.

³ Como fue informado en los medios masivos de comunicación, en Italia se han movilizad millones de asalariados en contra de adecuaciones a las leyes laborales como las que aquí se pretenden.

⁴ Ermida Uriarte, Oscar. *Caracteres y Tendencias del Derecho del Trabajo en América Latina y en Europa*. Revista de Derecho Social Latinoamericana No. 1, Ed. Bomarzo, Buenos Aires, Argentina, 2006, p. 9.

una normatividad “protectora del asalariado individual”, en distintos grados y medidas, pero restrictiva de la gestión colectiva”. (En México casi se nulifica). En el caso de nuestro país no se ha modificado todavía el marco legal, pero en la praxis han ido dejando de cumplirse los derechos laborales.

En resumen podemos decir que las propuestas aludidas resultan desfavorables para los trabajadores, siendo incluso contrarias a la Constitución. Cabría puntualizar que la misma STPS indicó en su momento que se trataría de una reforma inicial a la que se agregarían con posterioridad otras.

Aspectos individuales

Aunque ha sido señalado ya por otros tratadistas, como la Dra. Graciela Bensusan, el cambio de la palabra patrón por la de empleador encubre la verdadera relación laboral; esta nueva acepción es la misma que aparece en la iniciativa de reforma del Partido Acción Nacional. Se ha señalado incluso que esta palabra es la que utiliza la Organización Internacional del Trabajo; sin embargo, como ya lo señalamos, el objetivo real es encubrir el papel del patrón dentro de las relaciones de producción; parecería que el objetivo primordial del patrón es crear empleos, no obtener plusvalía dentro del proceso productivo.

En el artículo 3º de ambas propuestas se da una contradicción, se cambia al texto actual la palabra distinciones por condiciones, quedando el párrafo correspondiente propuesto: “no podrán establecerse condiciones que impliquen *discriminación entre los trabajadores por motivo de origen étnico*” en lugar de raza, lo que define de mejor manera la segregación; agregando a lo ya señalado en el precepto vigente (sexo, edad, credo religioso, doctrina política o condición social), condiciones de salud, opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana. Sin embargo en el siguiente párrafo se apunta que no se consideran discriminatorias las distinciones, exclusiones o preferencias que se sustenten en calificaciones particulares que exijan una labor determinada. No se especifica qué tipo de labores; se supone que será un reglamento el que defina tales tipos, lo que se puede prestar a volver ilusorio este precepto. Esto en la praxis resulta ya un hecho. Basta ver los casos concretos de lo que acontece en determinadas compañías, que rompiendo con la esencia del precepto contrata edecanes, secretarías, y personal con determinados rasgos físicos o que responden a determinados estereotipos, además de que en las anecciones hechas al precepto no se hace referencia específica a qué tipo de opiniones o preferencias se refiere.

Por otra parte se le agrega la fracción XII bis al artículo 5 de la Ley; recordemos que el citado precepto señala: *las disposiciones de esta ley son de orden público y de interés social, por lo que no producirá efecto legal: (la nueva fracción XII bis, propuesta puntualizada) la calificación de confianza a trabajadores cuyas funciones no se ajusten a la definición señalada en el artículo 90.*

Este sería uno de los pocos adelantos que encontramos en el último proyecto de la STPS “Lozano”. Esto en virtud de que, como sabemos, el citado artículo vigente dispone que los trabajadores de confianza no dependen de la designación que se le dé al puesto, sino de las funciones que desempeñan: dirección, inspección, vigilancia y fiscalización de una manera general, y los que realicen trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento. Sabemos que pese a tal definición y pronunciamiento, en muchas empresas, incluyendo a la Universidad Autónoma Metropolitana, que finalmente es empresa, en los términos del artículo 16 de la ley en la materia (unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios) no se respeta lo dispuesto por este precepto, sino que se designa a los trabajadores de confianza atendiendo a los intereses del patrón. Incluso en muchas empresas es en el contrato colectivo en donde se designa a esos trabajadores sin atender a lo ya señalado; de ahí que lo mencionado en la fracción XII bis del artículo citado constituya un adelanto por lo menos formal.

Lo mismo podríamos decir de lo preceptuado en el artículo 19 del proyecto Lozano, en donde se prescribe que los actos de actuaciones laborales serán gratuitos. En el numeral actual simplemente se menciona que tales actos y actuaciones no producirán impuestos dentro de este contexto; otro artículo que también constituiría un adelanto, sería el nuevo proyecto del artículo 22, en el que se señala que cuando se detecte trabajando a un menor de 14 años se ordenará que cesen sus labores, agregando: “pero se pagarán los salarios devengados independientemente de las penas a que se refiere el artículo 995 bis de la ley”.

Ya entre los grandes retrocesos encontramos el artículo 39-A, tanto del proyecto (Abascal 2002, como del proyecto Lozano, 2008), en el que se consigna el contrato *a prueba*. Este precepto se asemeja a lo dispuesto por la fracción I del artículo 47 de la ley en vigor (prueba dentro del contrato, no contrato a prueba como bien lo apunta De Buen). Sin embargo, aquí la decisión es unilateral al igual que en la iniciativa del Partido Acción Nacional.

Indica el artículo 39 A:

En las relaciones de trabajo por tiempo indeterminado o cuando excedan de 180 días podrá establecerse un periodo de prueba, el cual no podrá exceder de 30 días, con el único fin de verificar que el trabajador cumple con los requisitos y conocimientos necesarios e indispensables para desarrollar la actividad o trabajo que se le solicita.

Resulta interesante observar que el artículo 37 de la iniciativa del PAN señala:

En los contratos de trabajo se podrá pactar que la relación laboral quede sometida a un período de prueba a fin de que se confirmen las cualidades exigidas para un trabajador. En cualquier momento, dentro del período de prueba, el empleador podrá dar por terminada la relación, sin responsabilidad alguna *si a su juicio* no son convenientes los servicios del trabajador.

Como se advierte, es semejante el sentido de ambas propuestas, pero sin ninguna duda la hecha por la STPS resulta aun más rígida.

Cabe señalar que en las propuestas de la STPS para los casos de puestos o funciones de administración, dirección y de tipo gerencial, la etapa de prueba podrá ampliarse a 180 días, y en la iniciativa del PAN se proponen 2 meses.

Por otra parte, en los dos proyectos de la STPS se observa un nuevo tipo de contrato de trabajo, el de capacitación inicial, que resultaría aquel:

Por virtud del cual un trabajador se obliga a prestar sus servicios subordinados durante un período determinado bajo la dirección y mando del empleador, con el fin de que adquiera los conocimientos necesarios para la actividad para la que vaya a ser contratado.

Asimismo se señala que la vigencia de tal contrato tendrá una duración máxima de 3 meses a 6 meses cuando se trate de puestos gerenciales o de dirección o administración de carácter general, o para desempeñar labores técnicas o profesionales especializadas. También se menciona que el trabajador disfrutará del salario de la categoría o puesto que desempeñe y podrá ser despedido sin responsabilidad por el empleador. Preguntamos: ¿qué acaso se necesitan 3 meses o 5 meses 29 días, para darse cuenta en los casos de este tipo de puestos, que el trabajador carece de capacidad o aptitudes? En todo caso, como

se advierte, sólo se pretende disimular o enmascarar lo violatorio que resulta tal disposición acorde a lo dispuesto por la Constitución.

Otro artículo que puede constituir un artificio es el 39-F, que dispondría:

Las relaciones de trabajo por tiempo indeterminado serán continuas por regla general, pero podrán pactarse para labores discontinuas cuando los servicios requeridos sean para labores fijas y periódicas de carácter discontinuo, en los casos de actividades de temporada o que no se exija la prestación de servicios toda la semana el mes o el año.

En tal precepto se indica asimismo que estos trabajadores tienen los mismos derechos y obligaciones que los trabajadores por tiempo indeterminado (se quiso decir continuo, puesto que se estaba reconociendo su carácter indefinido), en proporción al tiempo trabajado en cada etapa.

En este artículo aparentemente se reconoce la relación de trabajo por temporada, lo que conllevaría a que el mismo fuera, como se señala, por tiempo indeterminado, lo que hasta el día de hoy sólo ha sido admitido por ejecutoria de la Corte. La problemática en todo caso se deriva de que no se precisa que ineludiblemente será la naturaleza del trabajo realizado la que determine el carácter de esta relación o contrato.

El artículo 47 de la ley actual en su parte final dispone actualmente “que la falta de aviso al trabajador de la fecha y causas de rescisión, o a la junta bastará por sí sola para considerar que la rescisión fue injustificada”. En la propuesta Abascal se modifica la palabra considerar por presumir con sus consecuentes derivaciones. Agregando: “salvo que el empleador pruebe durante el procedimiento la causa o causas de rescisión”, lo que deja prácticamente sin efecto la obligación patronal de dar el aviso señalado.

Sin embargo, lo más álgido lo encontramos en el agregado que señala: “el aviso a que se refiere este artículo no será exigible a los patrones personas físicas, ni lo será en los casos de los trabajadores domésticos o de trabajo a domicilio”.

Por lo que corresponde a los trabajadores domésticos bien puede entenderse –aunque no justificarse–, debido a la falta de conocimiento de la ley por parte de las amas de casa o de los patrones correlativos; en los otros dos casos resulta clara la intención de la propuesta.

No son necesarios más comentarios. El proyecto Lozano 2008, sólo menciona a los domésticos.

En los nuevos proyectos de la STPS se introduce una tendencia ya de carácter mundial: la flexibilización en el puesto o en el trabajo desarrollado. En el artículo 53 de ambos proyectos se consignan *a posteriori* del primer párrafo, que es prácticamente igual al vigente que: “el empleador y el sindicato o en su defecto los trabajadores podrán convenir en que los segundos desarrollen labores conexas o complementarias a su labor principal, siempre y cuando cuenten con la capacitación que para tal efecto se requiera y reciban el ajuste salarial correspondiente”.

Si se observa bien, se trata de una manera disimulada de convertir al asalariado en un ser dúctil a las necesidades de la empresa, lo cual puede conllevar a que el trabajador se convierta en un “mil usos”, lo que de hecho ya está aconteciendo en numerosas compañías sin que se reciba el citado ajuste. Amén de lo señalado, en el proyecto del nuevo precepto no se especifica qué parámetros se tomarían en cuenta para hacer esta medición. Esta proposición es del sector empresarial, a excepción de la parte final del artículo que aparece en cursivas. La Unión Nacional de Trabajadores ha propuesto que el patrón compense al trabajador con por lo menos un 25% adicional a su salario; esto, se señala, en razón del aumento de las ganancias obtenidas.

En lo relativo a la jornada de trabajo, en el Proyecto Abascal se modificaba el segundo párrafo del artículo 59; en él se señalaba:

Con la limitación antes mencionada (es decir los máximos legales para la jornada diurna, nocturna y mixta) y con base en el total de las horas laborables en la semana, el sindicato y, a falta de éste, los trabajadores y el empleador, podrán convenir *la ampliación de la jornada diaria, sin que se considere tiempo extraordinario*, a fin de permitirles a los trabajadores el reposo de varios días de la semana. También podrá establecerse un programa de acumulación mensual siempre que haya acuerdo entre las partes, que no se labore una jornada inhumana y que los tiempos de descanso sean proporcionales a los establecidos por la ley.

Este artículo podría dar lugar precisamente al encubrimiento de jornadas inhumanas, así como al no pago de horas extras. Debe apuntarse que en muchas compañías se están laborando alrededor de 12 horas diarias, 5 días a la semana, además de las horas que se laboran los sábados, a cambio sólo del salario mínimo, esto debido a la falta de suficientes inspectores de trabajo y/o a que muchos de ellos no ejercen su profesión con honorabilidad. En el proyecto Lozano desaparece este precepto.

Si se aprobara lo anexado en tres nuevas fracciones (XII, XIII y XIV) del artículo 133 de la ley actual relativa a las prohibiciones de los patrones, tanto del proyecto Abascal como del proyecto Lozano, las mismas constituirían, no podemos negarlo, un avance por lo menos formal.

En estas fracciones se proscriben el hostigamiento sexual, la solicitud o exigencia de certificado médico o pruebas de embarazo como requisito previo para otorgar el empleo, así como el despedir a una trabajadora o coaccionarla en forma directa o indirecta para que renuncie por estar embarazada, por cambio de estado civil o por tener a su cargo hijos menores. En la práctica concreta, en empresas como Wal Mart se exige el certificado médico de no embarazo o se despide a una trabajadora por estar embarazada.

Por último, por lo que corresponde a los derechos individuales, el artículo 159 referente al otorgamiento de las vacantes definitivas para el caso de que no se haya dado cumplimiento a la obligación de capacitar a los trabajadores, da paso a menguar la importancia de la antigüedad en el trabajo. En el precepto mencionado se señala: “la vacante se otorgará al trabajador que sea más apto para el puesto...” Desde nuestro punto de vista, si bien esta inclusión resultaría positiva en cierto sentido, no debió dejarse la antigüedad en el último lugar, es decir, prácticamente ignorarla como factor importante para el otorgamiento aludido, por el esfuerzo, la dedicación y el tiempo que han dedicado los trabajadores a sus labores. La antigüedad sólo es tomada en consideración cuando no se ha dado cumplimiento a la obligación de capacitar a sus asalariados.

Aspectos colectivos

En relación a los derechos colectivos, debe precisarse en primer lugar, que al artículo 357 de ambos proyectos (Abascal y Lozano), relativo al derecho a construir sindicatos sin autorización previa, en correlación con lo dispuesto con la fracción XVI del artículo 126 constitucional, se agrega un nuevo párrafo en el que se señala que “cualquier ingerencia indebida será sancionada en los términos que disponga la ley”; asimismo se prescribe en el precepto siguiente (en el proyecto Abascal), que el derecho de los sindicatos a redactar sus estatutos... y formular su programa de acción y de comportamiento a fin de sentar la democracia interna están garantizados. Estos anexos constituirían pasos adelante, aún cuando resultan insuficientes, amén de que por sí solos no dejan a final de cuentas de

constituirse en simple retórica por lo que se precisará después.

El artículo 360 del Proyecto Abascal que hace referencia a los diversos tipos de sindicatos, sufre modificaciones que los limitan. Así, en la fracción IV relativa a los sindicatos nacionales de industria, se dispone que serán considerados como tales cuando las empresas de la misma rama industrial en donde se constituyen se encuentren instaladas en *al menos la mitad* de las entidades federativas, restringiéndose con esto la posibilidad de conformarlos. En la ley vigente se dispone que lo sean cuando estas industrias estén establecidas en una o más entidades. Asimismo, en ambas propuestas de la STPS (Abascal y Lozano) se suprime la fracción V que da a los trabajadores la oportunidad de formar sindicatos de oficios varios, cuando en el municipio de que se trate el número de trabajadores de una misma profesión sea menor de 20, lo que repercute en la posibilidad de que estos asalariados celebren contratos colectivos.

Asimismo el artículo 364 de los proyectos Abascal y Lozano es modificado; en el hoy vigente se dispone que para la determinación del número mínimo de trabajadores, se tomará en cuenta a aquellos cuya relación hubiese sido rescindida o dada por terminada dentro del periodo comprendido entre los 30 días anteriores a la fecha de presentación de la solicitud y en la que se otorgue éste; en las propuestas señaladas de la STPS se contempla también la *suspensión* de los trabajadores o “cuando sea dada por terminada para los mismos efectos”. Este agregado representa un cierto avance en la propuesta aludida. En el proyecto Abascal el artículo 365 sufre modificaciones importantes. En este precepto se repite la condicionante del registro sindical para actuar y causar efectos; sin embargo, este registro ya no se haría ante la STPS y la Junta de Conciliación y Arbitraje, sino ante el Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos. Se prescribía asimismo en el proyecto Abascal que este registro tendría un carácter *permanente y autónomo y, a su cargo, también la inscripción de las directivas sindicales y las modificaciones a los estatutos*, así como los contratos colectivos de trabajo y de los reglamentos interiores de trabajo. No cabe duda que este precepto constituía un adelanto importante, toda vez que suponía la creación de un organismo autónomo; sin embargo continuaba presente el fantasma del otorgamiento de registro discrecional por motivos políticos y de control del movimiento obrero. A pesar de este avance provisional que se dio en este proyecto, también se añadió

un párrafo que confirmaría el carácter restringido del registro. Así se añadía: “a falta de alguno de los documentos (que se exigen)⁵, el registrador requerirá al solicitante a fin de que subsane dicha omisión en un término no mayor de 5 días. Transcurrido dicho término sin que se exhiban los documentos se tendrá por *no hecha* la solicitud de registro.

Como se advierte finalmente se ponían obstáculos extras.

Cabe señalar que en el Proyecto Lozano 2008 desaparece tanto el Registro Público Nacional como la limitante señalada.

En su lugar, el artículo 365 bis del proyecto Lozano dispone:

Las autoridades a que se refiere el artículo anterior, publicarán en sus sitios de Internet para consulta de cualquier persona, *al menos* índices actualizados en los que consten los registros de los sindicatos; asimismo, deberán expedir copias de los documentos que obren en los expedientes de registro que se les soliciten, en términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y de las leyes que regulen el acceso a la información gubernamental de las entidades federativas, según corresponda. *De preferencia*, el texto íntegro de las versiones públicas de los estatutos de los sindicatos deberá estar disponible en los sitios de Internet de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Estos párrafos no resultan categóricos. Al utilizar la palabra *al menos* en el primero y de *preferencia* en el segundo, vuelven nugatorios los adelantos democráticos que presuntamente se prescribirían.

El artículo 368 de las propuestas de ambos proyectos (Abascal y Lozano), también deja intacto el sentido restrictivo y discrecional actual, y así se vuelve a señalar que el registro del sindicato y de su directiva, como se apuntó, *produce efectos* ante todas las autoridades, lo que *contrario sensu* significa que a quienes no se les otorgue –lo que generalmente ha sido hecho hasta la fecha por motivos extrajurídicos como lo señalamos– *no podrán actuar*, pese a

⁵ Los mismos que se requieren hoy día, copia autorizada del acta de la Asamblea Constitutiva, copia autorizada de los estatutos, copia autorizada de la Asamblea de que se hubiese nombrado la directiva y una lista con el número, nombres y domicilios de sus miembros y con el nombre y domicilio de los patrones, empresas o establecimientos que presten sus servicios (artículo 365 LFT).

que en el artículo 357 se prescriba que los sindicatos no necesitan autorización para constituirse.

El artículo 369 del proyecto Abascal representaba otra restricción; en él se agregaba una tercera causa de cancelación del registro: por no haberse registrado movimiento alguno. A su vez en el artículo 371 del mismo proyecto relativo al contenido de los estatutos exigía se señalara el *radio de acción del sindicato*.

Un paso importante en favor de los trabajadores en el Proyecto Abascal lo constituía la ampliación de la fracción XIII del mismo artículo 371, en el que se indicaba que la falta de rendición de cuentas por parte de la directiva del sindicato (en forma completa y detallada) o en los términos de los estatutos, sería causal de destitución de los integrantes si no se cumpliera con esa responsabilidad en un plazo de 30 días.

En el proyecto Lozano tal ampliación desaparece. Ahora simplemente se señala que la rendición se debe difundir entre los trabajadores, siendo esta obligación no dispensable. Sin embargo no se especifica ninguna sanción, por lo que resulta en realidad letra muerta.

Por otra parte, en la propuesta Abascal de la STPS se instrumenta el arbitraje obligatorio si la huelga se prolongara más de 30 días (artículo 937), y cabe recordar que la iniciativa del Partido Acción Nacional se haría al mes. En el proyecto Lozano el cuadro correlativo a los cambios aparece en blanco, por lo que no se sabe en realidad cómo quedaría este posible nuevo precepto.

Asimismo se deja viva la regulación relativa a los trabajos especiales, en la que especialmente los médicos residentes y los trabajadores domésticos quedan sometidos a jornadas inhumanas.

Dándose la oportunidad de sentar las bases reales para mejorar las condiciones existentes de los trabajadores, en lo que sería esencial dejar atrás el corporativismo sindical todavía vigente, a fin de poner las bases jurídicas suficientes requeridas para ello, así como para acabar con los contratos de protección signados a espaldas de los trabajadores, se deja pasar tal oportunidad.

De lo visto concluimos que aún cuando se dan ciertos avances en favor de los asalariados, el resultado de las reformas propuestas por la STPS, resulta en lo general muy desfavorable para los trabajadores, advirtiéndose asimismo claramente que esta propuesta tiene como objetivo fundamental seguir ofreciendo al capital trasnacional y nacional, fuerza de trabajo flexible, barata y disciplinada, lo que significa grandes pasos atrás en perjuicio del proletariado nacional.

Crisis y soberanía alimentaria: vía campesina y el tiempo de una idea

Luis Hernández Navarro*
Annette Aurélie Desmarais**

Vía Campesina vislumbra un mundo rural más humano, basado en el redescubrimiento de una «ética del desarrollo» que dimana de la «cultura productiva» y la «vocación productiva» de las familias del campo. La agricultura es impulsada por los labriegos, se basa en la producción campesina, utiliza recursos locales y se orienta al mercado interno. Su objetivo primordial es construir modelos alternativos de agricultura y enfoca su actuación en la soberanía alimentaria y el comercio agrícola, la reforma agraria, los derechos de los trabajadores migratorios y los jornaleros agrícolas; el género, la biodiversidad y los recursos genéticos, los derechos humanos y los derechos de los campesinos, así como una agricultura sustentable basada en el productor.

No hay nada más poderoso que una idea a la que le ha llegado su tiempo, escribió el novelista francés Víctor Hugo. En la era de la crisis alimentaria mundial más grave en décadas, le llegó su tiempo al concepto de soberanía alimentaria.

Puesta en el centro del debate político rural por Vía Campesina desde 1996, esta propuesta programática para el campo y las políticas comerciales se ha convertido, en poco tiempo, en un formidable instrumento de acción para enfrentar la hambruna y la montaña rusa de los precios agrícolas. Una propuesta que, al menos, ha tenido que ser escuchada y evaluada

por estados y por organismos internacionales.

El quinto congreso internacional de Vía Campesina, celebrado en Maputo, Mozambique, entre el 16 y 23 de octubre, fue el escenario para analizar a profundidad el origen, naturaleza y repercusiones de la actual crisis alimentaria mundial, su relación con la crisis financiera, y para mostrarle al mundo el porqué la propuesta de soberanía alimentaria como la alternativa es no sólo viable sino necesaria.

Diamantino Nhampossa, dirigente de la Unión de Campesinos de Mozambique, resumió esta conclusión a la que los participantes del evento llegaron. “La causa de la crisis alimentaria que tenemos —dijo— es el modelo neoliberal y el capitalismo. No se pueden encontrar la solución a este problema dentro del mismo modelo.

Como solución, nosotros proponemos el modelo de la soberanía alimentaria que promueve la agricultura familiar.” (Conferencia de Prensa, Maputo, Mozambique, 23 de octubre de 2008).

Vía Campesina

Vía Campesina es un movimiento internacional que agrupa organizaciones de campesinos, pequeños productores rurales, mujeres del campo, trabajadores agrícolas y comunidades agrarias indígenas. Participan tanto campesinos del sur como agricultores familiares del norte. En sus filas convergen asociaciones promovidas por antiguos partidos comunistas o socialistas, confederaciones libertarias, grupos cooperativistas e iniciativas ecológicas. Desde su creación no ha

* Coordinador de Opinión del diario *La Jornada*.

** Profesora asociada de estudios judiciales en la Universidad de Regina, Canadá, y autora del libro *La Vía Campesina*.

dejado de cobrar impulso y es quizás el movimiento social rural internacional más significativo.

El origen de Vía Campesina se remonta a abril de 1992, cuando varios líderes campesinos de América Central, de Norteamérica y de Europa se reunieron en Managua, Nicaragua, en el congreso de la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG). En mayo de 1993 celebraron su primera conferencia en la ciudad de Mons, Bélgica. Siete meses después organizaron una manifestación de 5 mil personas en las calles de Ginebra para protestar contra el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT).

La convergencia fue posible porque estaba entonces a punto de firmarse la ronda Uruguay y diversos líderes rurales de varios países, muchos de los cuales se habían encontrado en reuniones internacionales, coincidieron en su rechazo explícito al modelo neoliberal y en su negativa a ser excluidos de la definición de políticas agrícolas. Estaban de acuerdo también en que los enemigos a vencer eran la globalización neoliberal y las grandes transnacionales de la industria alimentaria.

La meta principal del movimiento internacional consiste en impulsar la solidaridad y la unidad en la diversidad entre organizaciones de pequeños agricultores, para promover relaciones económicas basadas en la igualdad y la justicia social, la preservación de la tierra, la soberanía alimentaria y la producción agrícola sostenible.

En esas experiencias los líderes campesinos descubrieron que tenían mucho terreno en común. En todos lados la modernización (léase industrialización) y liberalización de la agricultura —impuestas mediante programas de ajuste estructural y acuerdos de libre comercio— conducían a una aguda crisis agrícola, a mayor degradación del ambiente, creciente disparidad y mayor empobrecimiento del campo, así como a la consolidación y concentración de las corporaciones agroempresariales. Campesinos, pequeños productores y comunidades rurales enteras desaparecían en tanto el cultivo de alimentos dejaba de ser medio de vida viable. Los líderes entendieron que más liberalización no era la solución.

Vía Campesina se agrupó en torno a objetivos comunes: rechazo explícito del modelo neoliberal de desarrollo rural y una abierta negativa a ser excluida del desarrollo de políticas agrícolas, así como una firme decisión de trabajar en unidad para dar fuerza a una voz campesina y establecer un modelo alternativo de agricultura. Consolidó la unidad y la solidaridad llamando al enemigo por su nombre: los agentes de la globalización económica y la corporativización de la agricultura.

Vía Campesina, pues, no propicia un conflicto entre campesinos del sur y granjeros del norte, sino que pro-

mueve la lucha entre dos modelos divergentes y opuestos de desarrollo económico y social. Por un lado, un modelo globalizado y neoliberal, impulsado por los grandes consorcios, en el que la agricultura se ve exclusivamente como forma de obtener ganancias y los recursos se concentran cada vez más en manos de la agroindustria. Por el otro, Vía Campesina vislumbra un mundo rural más humano, basado en el redescubrimiento de una “ética del desarrollo” que dimana de la “cultura productiva” y la “vocación productiva” de las familias del campo. La agricultura es impulsada por los labriegos, se basa en la producción campesina, utiliza recursos locales y se orienta al mercado interno.

Su objetivo primordial es construir modelos alternativos de agricultura y enfoca su actuación en la soberanía alimentaria y el comercio agrícola, la reforma agraria, los derechos de los trabajadores migratorios y los jornaleros agrícolas; el género, la biodiversidad y los recursos genéticos, los derechos humanos y los derechos de los campesinos, así como una agricultura sustentable basada en el productor.

Un número cada vez mayor de instituciones internacionales, como el Banco Mundial (BM), la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés), la Comisión de Naciones Unidas para el Desarrollo Sustentable y el Foro Global de Investigación Agrícola reconocen ahora la creciente visibilidad de Vía Campesina como la voz global de los campesinos y los pequeños productores. Sin embargo, para ella la participación en encuentros patrocinados por dichas organizaciones es un asunto riesgoso, pues a menudo se utiliza para legitimar políticas y programas existentes.

Nacida de la tenaz decisión de los campesinos de seguir siendo campesinos, la organización se ha transformado en uno de los más relevantes actores del archipiélago altermundista. Resistente a una modernización que quiere prescindir de sus integrantes, se ha convertido en promotora de una modernización donde quepan todos.

Reserva de futuro

Pocos movimientos sociales en el mundo han alcanzado en los últimos años la consolidación, el crecimiento y el impacto que Vía Campesina ha conquistado. Desde su fundación se han adherido a sus filas más de 132 organizaciones de pequeños productores rurales y trabajadores agrícolas en más de 60 países.

En una época en que los sindicatos obreros han perdido la relevancia que disfrutaron a lo largo de casi todo el siglo XX, en que la vitalidad que caracterizó a los movi-

mientos de pobres urbanos a partir de 1970 disminuyó, en que los movimientos indígenas no han podido articular una convergencia internacional significativa más allá de la lucha por la declaración de sus derechos en el marco del sistema de la Organización de las Naciones Unidas, Vía Campesina ha logrado desatar un proceso de construcción de fuerzas propias muy relevante.

Es una era en que el neoliberalismo fue la ideología dominante y casi cualquier idea de emancipación se veía como una rémora del pasado, la internacional rural logró resistir el despojo de las grandes transnacionales agroalimentarias, comenzar a cambiar la correlación de fuerzas a favor de los campesinos pobres y mantener viva la idea de que otro orden social más justo es necesario. Ubicada desde un primer momento en la primera línea de lucha contra el neoliberalismo, su proyecto es hoy marcadamente anticapitalista.

Vía Campesina es un movimiento internacional de pequeños productores familiares rurales que defiende la economía campesina, la soberanía alimentaria, los mercados locales de alimentos, el enfriamiento del planeta y la agricultura ecológica.

En pocos años logró poner lo rural en el centro de la agenda política internacional. Muchas de sus propuestas se adelantaron a su tiempo. La actual crisis mundial ha hecho evidente que sus señalamientos, vistos originalmente como utópicos, son viables.

Su propuesta ha mostrado fehacientemente la insensatez del modelo de agricultura industrializado, basado en el uso intensivo de los recursos naturales, en el petróleo y sus derivados. Sus acciones han sido de gran importancia para evitar la aprobación de la Ronda de Doha e impedir que se meta a la agricultura a la Organización Mundial del Comercio (OMC). Sus afiliados participaron activamente en la exitosa lucha contra el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

En el camino, Vía Campesina ha elaborado un rico y sofisticado análisis de la situación rural y una propuesta de acción viable. Su programa se enriquece con el paso de los años. Sus reclamos principales ganan paulatinamente presencia y prestigio en otros sectores sociales, en organismos multinacionales, e incluso en gobiernos. El concepto de soberanía alimentaria forma ya parte de las constituciones de Venezuela y Nepal, y, muy próximamente, de Bolivia.

Sus movilizaciones en contra de las semillas transgénicas y la tecnología Terminator han sido de gran relevancia. Su presión contra el programa del Banco Mundial para la reforma agraria con criterios de mercado la ha deslegitimado.

Vía Campesina ha logrado que en las instituciones internacionales que tratan asuntos rurales se escuche a los

hombres y mujeres del campo. Donde antes organizaciones no gubernamentales, funcionarios públicos, profesionales agrícolas o intelectuales hablaban en nombre de los labriegos, ahora se escucha la voz de los de abajo.

Vía Campesina es una organización inusual. Su estilo de conducción es austero y sencillo, alejado de los privilegios que tienen los “señores de la pobreza” de las grandes fundaciones para la cooperación internacional. En sus congresos y reuniones sus dirigentes hacen cola para comer, al igual que el resto de los delegados. No disponen de comedores reservados. Descansan en los dormitorios comunes y no tienen salones VIP para despachar. Vuelan en clase económica y, cuando hay recursos para trasladar a delegados, los destinan a financiar los pasajes de las mujeres.

En Vía Campesina conviven distintas culturas políticas y organizativas de manera creativa. La que proviene de la descolonización europea en África con su herencia de lucha por la liberación nacional y contra el miedo y la vergüenza. La que busca impactar en las políticas públicas desde una tradición ciudadana y reivindica la desobediencia civil en Europa. La de la resistencia, la confrontación social y la ruta hacia el poder en América Latina. La del choque marcial disciplinado y la inmolación ejemplar en Asia. La heredera de las grandes tradiciones populistas rurales, organizadora de campañas y cabildeo legislativo en Estados Unidos y Europa.

Todas esas experiencias organizativas han logrado coexistir sin grandes conflictos, complementarse, aprender unas de las otras y crear un lenguaje común. Los encuentros de Vía Campesina son espacios para forjar nuevas instituciones, relatos, símbolos y mitos compartidos. Son un lugar para nombrar lo intolerable y celebrar lo que une y emancipa.

Sorprende la enorme cantidad de mujeres que participan en la dirección del movimiento internacional y en sus encuentros, inusitado en comparación con la composición de los organismos campesinos que la integran a escala nacional. Ello es resultado, en primer lugar, de la acción misma de las mujeres que integran el movimiento, pero también de una política deliberada de inclusión y promoción.

Vía Campesina se ha dotado de un equipo técnico de un alto nivel profesional. Multilingüe, eficaz, desideologizado, conector de su área de responsabilidad, abnegado, que tiene, además, el enorme mérito de no sustituir a la dirección campesina. Su aporte es discreto; su presencia pública, casi invisible.

Vía Campesina es hoy una de las principales columnas vertebrales del movimiento altermundista. La prueba viviente de que los campesinos no son un lastre del pasado, sino una reserva para el futuro.

La primera crisis alimentaria

Comenzó en México como la guerra de la tortilla en enero de 2007. Se siguió a Italia como la huelga del espagueti nueve meses más tarde. Después se convirtió en alud imparable. Las protestas contra el alza en el precio de los alimentos se sucedieron en Haití, Mauritania, Yemen, Filipinas, Egipto, Bangladesh, Indonesia, Marruecos, Guinea, Mozambique, Senegal, Camerún y Burkina Faso.

La nueva hambruna se trata de un hecho global. Usualmente la escasez generalizada de alimentos se ha producido en países y regiones localizadas, ante desastres naturales, plagas o guerras. Pero ahora sucedió de manera simultánea en multitud de naciones y varios continentes.

“Nunca se había vivido una crisis como la actual. Y nosotros no la creamos”, dice el hondureño Rafael Alegría. “La humanidad está amenazada, pero no por nosotros. Por el contrario, somos quienes garantizamos los alimentos. Ahora, sin embargo, es el capital financiero el que tiene el control de las cosechas. Con ellas especulan. Somos nosotros los llamados a producir la comida que hace falta. Ni los excedentes de la Unión Europea ni de Estados Unidos podrán resolver el problema.” (Entrevista, Maputo, Mozambique, 20 de octubre de 2008).

Vía Campesina considera que “el mundo entero está en crisis, una crisis de dimensiones múltiples, una crisis de alimentos, de energía, del clima y de las finanzas (...) producto del sistema capitalista y del neoliberalismo”. Una crisis que, según el indonesio Henry Saraigh, coordinador general de Vía Campesina, ha provocado el aumento del “nivel de hambre si lo comparamos con la situación de hace diez años. Hay más de 800 millones sufriendo actualmente hambre.” (Conferencia de prensa....)

Para la organización internacional, la crisis es resultado de la combinación de diversos factores entre los que se encuentran: el aumento en la producción de agrocombustibles; la especulación financiera; la presión del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), y posteriormente la Organización Mundial del Comercio (OMC) a los países para disminuir su inversión en la producción alimentaria y su apoyo a los campesinos pequeños agricultores; así como las “políticas destructivas que socavaron las producciones nacionales de alimentos y obligaron a los campesinos producir cultivos comerciales para compañías multinacionales y a comprar sus alimentos de las mismas multinacionales (o a otras...) en el mercado mundial”. (Una respuesta a la Crisis Global de los Alimentos, ¡Los/as campesinos/as y pequeños agricultores pueden alimentar al mundo!, 2 de mayo de 2008).

De acuerdo con Rafael Alegría, de Honduras, integrante de la Comisión Coordinadora Internacional (CCI) de Vía Campesina por parte de Centroamérica: “los altísimos precios que en los últimos años están sufriendo productos como el maíz, los frijoles, la soya, los de consumo popular, se deben a una gran especulación del capital y de las compañías trasnacionales que controlan los mercados. Y al abandono, desde hace más de 20 años, de políticas públicas agrícolas que impuso el modelo neoliberal, que destruyó la economía campesina y desarticuló los sistemas financieros. Los estados se desentendieron de la agricultura y prácticamente hubo una desarticulación total de la mediana y pequeña agricultura. Ahora se están viviendo las consecuencias de que los pequeños y medianos agricultores fueron abandonados y sustituidos por empresas trasnacionales.” (Entrevista, Maputo, Mozambique, 22 de octubre de 2008).

Según Joan Pedro Stedile, dirigente del Movimiento Sin Tierra (MST) de Brasil, la ofensiva del capital financiero internacional por el control de la agricultura puede resumirse en cinco puntos. Primero, por conducto de sus excedentes de capital financiero; los bancos pasaron a comprar acciones de centenares de empresas que actuaban en diferentes sectores relacionados con la agricultura. Y a partir del control de la mayor parte de las acciones, promovieron un proceso de concentración monopólica.

Segundo, mediante la *dolarización* de la economía mundial. Esto permitió que las trasnacionales se aprovecharan de las tasas de cambio favorables y entraran en las economías nacionales comprando fácilmente a las empresas locales dominando así los mercados productores y el comercio de los productos agrícolas.

Tercero, utilizando las reglas impuestas por organismos internacionales como la Organización Mundial del Comercio, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y los acuerdos multilaterales, que normalizaron el comercio de productos agrícolas según los intereses de las grandes empresas, y obligaron a los gobiernos serviles a la liberalización del comercio de estos productos.

Cuarto, gracias al crédito bancario. La producción agrícola, cada vez más dependiente de insumos industriales, quedó a merced de la utilización de créditos bancarios para financiar la producción. Y éstos financiaron la implantación y el dominio de la agricultura industrial en todo el mundo.

Finalmente, en la mayoría de los países los gobiernos abandonaron las políticas públicas de protección del mercado agrícola y de la economía campesina.

La organización sacó importantes lecciones de la crisis. La primera es que el mercado desregulado no solucionará

el problema, sino, por el contrario, la agravará. La segunda es que los campesinos y los pequeños agricultores no se benefician con los altos precios, a diferencia de los especuladores y los comerciantes en gran escala. La tercera es que los trabajadores agrícolas y quienes en el mundo rural no tienen acceso a la tierra, han sufrido enormemente el aumento en los precios de la comida. Lo mismo ha sucedido con los consumidores urbanos pobres. La cuarta y última lección es que el libre comercio no resolverá la crisis, sino que, por el contrario, la empeorará.

La segunda crisis alimentaria

En octubre del año pasado el precio internacional de las materias primas agrícolas, exceptuando el arroz, disminuyó. La burbuja especulativa de estos productos, iniciada en 2002, reventó. En la primera semana del décimo mes del año, la cotización del maíz en la Bolsa de Chicago pasó de un récord de 296 dólares la tonelada, alcanzado el pasado 26 de julio, a 178 dólares. El trigo cayó de un máximo de 470 dólares la tonelada, obtenido en febrero de 2008, a 235 dólares. Ello no provocó que el costo de los alimentos elaborados con ambos cereales bajara un sólo centavo para los consumidores finales.

Desde que estalló la crisis financiera en Estados Unidos, sus precios en los mercados internacionales han registrado fuertes caídas. Empero, lo que las personas comunes y corrientes deben pagar por su comida es lo mismo —o más— que gastaban cuando las cotizaciones de los granos básicos se encontraba en las nubes. Los precios de los cereales han experimentado una caída media de entre 30 y 35% con respecto al año anterior. Sin embargo, en el mes de septiembre, las cadenas minoristas en Estados Unidos aumentaron el costo de los alimentos en 7.6%. Durante los primeros seis meses del año, Nestlé, una de las más importantes empresas agroalimentarias en el mundo, incrementó los precios de sus productos en todo el mundo un 4.4%, y en América Latina el 8%. Por supuesto, ahora que las materias primas valen menos, no piensa bajar sus precios.

La caída de los precios de las materias primas agrícolas obedece a una razón fundamental: con el dolar revaluado y temiendo una disminución de la demanda de cereales por la recesión económica, los fondos de inversión se retiraron de esos mercados, empujando las cotizaciones a la baja. Las posiciones pasaron de 58 mil millones de dólares a 8 mil millones.

Probablemente, esta caída en el valor de las *commodities* agrícolas no supondrá un problema para muchas trasnacionales de la alimentación. En la recesión económica de la dé-

cada de los setenta, compañías como General Mills y Kellogg se expandieron y tuvieron un mejor desempeño bursátil.

En cambio, para los pequeños productores rurales la situación es radicalmente diferente. La mayoría de ellos no se beneficiaron de los altos precios que hasta hace poco se pagaban por los granos básicos. Hubo ocasiones cuando sus cosechas ya estaban vendidas o debieron pagar más por el crédito, los fertilizantes, plaguicidas y combustibles. Las ganancias quedaron en manos de las grandes productores, las empresas agroalimentarias y los especuladores.

Según el agricultor vasco Paul Nicholson, “esta crisis va a generar en la agricultura una bajada de precios. Los costos de producción no van a bajar. Es claro que está bajando el precio del petróleo pero eso no va a repercutir en la bajada de los precios. En cambio, los precios que recibimos los productores sí van a bajar. Eso ya se está viendo en el precio del maíz. El principal beneficiario va a ser el que controla toda la cadena alimentaria, que son las trasnacionales. El crédito en la agricultura, aunque sea de cosecha, es importante. Y va a haber menos dinero y menos crédito. Lo principal es que los costos de producción van a ser tremendamente altos. Las semillas, los fertilizantes. Los precios van a ser tremendamente altos y con una bajada de precios en origen para el productor eso significa la ruina para muchos en la agricultura campesina.” (Entrevista a Paul Nicholson, Maputo, Mozambique, 22 de octubre de 2008).

Contra las trasnacionales

En la conferencia de Maputo, Vía Campesina declaró la guerra a las empresas trasnacionales. Son su enemigo principal. De esta manera transitó de la crítica al neoliberalismo y la oposición a la incorporación de la agricultura en los acuerdos de libre comercio a posiciones marcadamente anticapitalistas.

“La guerra ha comenzado. Somos los campesinos contra las trasnacionales. O ellos logran sus pretensiones de robarse y controlar nuestra tierra, nuestras semillas y el agua, o nosotros resistimos hasta que se les acabe su lindo capitalismo”, asegura Joao Pedro Stedile, dirigente del Movimiento sin Tierra de Brasil.

Dena Foff, representante de la Coalición de Granjeros familiares de Estados Unidos, sostiene que “en el mundo en que vivimos ya no existe duda alguna de que las corporaciones trasnacionales están compitiendo con los ciudadanos del mundo por tener el dominio del planeta, sobre sus recursos y su gobierno”.

En su resolución final, la internacional campesina afirma: “En las zonas rurales del mundo, hemos visto una feroz ofen-

siva del capital y de las empresas trasnacionales sobre la agricultura y los bienes naturales (agua, bosques, minería, biodiversidad, tierra, etcétera), que se traduce en una guerra de despojo contra los pueblos campesinos e indígenas, utilizando pretextos falsos como los argumentos erróneos que plantean que los agrocombustibles son una solución a las crisis climáticas y energéticas, cuando la verdad es todo lo contrario. En el momento en que los pueblos ejercen sus derechos y resisten este despojo generalizado, o cuando son obligados a ingresar en los flujos migratorios, la respuesta ha sido más criminalización, más represión, más presos políticos, más asesinatos, más muros de la vergüenza y más bases militares”.

La internacional campesina asume que estas corporaciones son la forma actual del capital para controlar la economía, los recursos naturales, la tierra, el agua, la biodiversidad, la producción, el comercio agrícola y la explotación del campesinado.

Las trasnacionales —dice Paul Nicholson— están ocupando las tierras y desplazando a millones de campesinos para producir agrocombustibles. “En todo el mundo —puntualiza— les quitan las mejores tierras a los campesinos para meter agricultura industrializada. Y quieren tener el control sobre las semillas. No puede ser que por culpa de ellas comamos todos en el planeta cuatro tipos de tomate, cuando tenemos miles de variedades locales.”

La lucha en el mundo campesino no es sólo contra los latifundistas, o los acaparadores, o los intermediarios, sino contra las grandes corporaciones agroalimentarias. Según Stedile: “hubo una concentración del control de la producción y del comercio mundial de productos agrícolas, por algunas pocas empresas, que dominan esos productos en todo el mundo, en especial los productos agrícolas estandarizados, como los granos o los lácteos. Además dominan toda la cadena productiva de los insumos y las máquinas utilizadas por la agricultura. Los campesinos que estaban acostumbrados a sólo luchar contra los terratenientes y contra los latifundistas ahora se transformaron en un actor principal contra el gran capital trasnacional.”

Soberanía alimentaria: la solución a las crisis y la vida de los pueblos

Para Vía Campesina, la crisis es una oportunidad, porque “la soberanía alimentaria ofrece la única alternativa real tanto para la vida de los pueblos como para revertir las crisis.” Según sus integrantes, el desafío ha mostrado que los pequeños agricultores familiares son capaces de alimentar y enfriar el planeta. En palabras de Alberto Gómez, de Méxi-

co, integrante de la Comisión Coordinadora Internacional (CCI) de Vía Campesina por parte de América del Norte: “somos una solución a los grandes problemas. Estamos en el centro en lo que es la producción de alimentos. En el centro en lo que es el cambio climático. En el centro por lo que es la crisis energética.” (Entrevista con Alberto Gómez, Maputo, Mozambique, 23 de octubre de 2008)

Joao Pedro Stedile está de acuerdo. Según él, “gracias a Dios y a que Dios sigue siendo campesino, la crisis nos abre grandes oportunidades”. Es el momento no de quedarse con los brazos cruzados viendo cómo se cae el capitalismo, sino de participar en su entierro.

La soberanía alimentaria enfrenta a la crisis alimentaria con producción campesina local; encara a las crisis climáticas y energéticas, atacando dos de las principales fuentes de emisión de gases de efecto invernadero: el transporte de alimentos a larga distancia y la agricultura industrializada; y aminora una parte de la crisis financiera, al prohibir la especulación con los alimentos.

Desde que Vía Campesina introdujo por vez primera, en 1996, el concepto de soberanía alimentaria, la idea se ha diseminado muy rápido. Soberanía alimentaria es hoy un llamado a la acción para un número creciente de organizaciones de campesinos y granjeros, organismos no gubernamentales y movimientos sociales. Muchas conferencias internacionales han convenido en elaborar más el concepto, incluida la que celebró el Partido Verde del Parlamento Europeo. También es el foco de la discusión en reuniones importantes, como el Foro Social Mundial y el foro de las organizaciones no gubernamentales (ONG) de la Cumbre Mundial Alimentaria, celebrada en junio de 2002. Pero, ¿qué significa exactamente el término soberanía alimentaria?

De acuerdo con Vía Campesina, la alimentación es un derecho humano básico y “todos los pueblos y Estados deben tener el derecho a definir sus propias políticas agrícolas y alimentarias”, para garantizar la seguridad interna en la materia y el bienestar de su población rural. En palabras de Vía Campesina, soberanía alimentaria significa que los pueblos tienen “derecho a producir su comida en su territorio” en formas que refuercen los valores culturales de los pueblos y el medio ambiente. La soberanía alimentaria significa garantizar que los campesinos, los granjeros en pequeño y las mujeres rurales tengan el derecho a contar con todos los recursos necesarios para producir comida; tener un acceso mayor a la tierra y un control mayor sobre ésta y sobre las semillas, el agua, los créditos y los mercados. La soberanía alimentaria requiere una reforma agraria genuina y de gran alcance.

Más aún, la soberanía alimentaria será posible únicamente si existe un control democrático del sistema alimentario y el reconocimiento de que “la herencia cultural y los recursos genéticos pertenecen a la humanidad”. Esto significa que todas las formas de vida –incluidos plantas y animales– deben protegerse del patentamiento. También quiere decir regular los mercados mediante prácticas como el manejo del abasto y un comercio ordenado.

La soberanía alimentaria se centra en la producción de comida y en quienes de hecho trabajan la tierra. Por tanto, va más allá de cómo se entiende comúnmente la seguridad alimentaria, que implica garantizar que se produzca una cantidad adecuada de comida accesible a todos. En cambio, la soberanía alimentaria se centra en cuestiones como qué comida se produce, dónde se produce, cómo se produce y en qué escala. Vía Campesina argumenta que no puede alcanzarse una seguridad alimentaria sin soberanía alimentaria.

Es claro que la soberanía alimentaria es una alternativa radical a la visión que de la agricultura se tiene en la Organización Mundial de Comercio (OMC). Ahí donde los principios guías del organismo son “el derecho a exportar” a toda costa y el “derecho a importar” comida como el mejor camino de garantizar la seguridad alimentaria, la visión de una soberanía alimentaria da prioridad a la producción local para un consumo también local. No es que Vía Campesina se oponga al comercio agrícola, pero enfatiza que “la alimentación es la más primaria e importante fuente de nutrición, y sólo en segundo término un asunto de comercio”. Dado que la comida es un derecho humano básico “sólo debe comerciarse con el excedente”. Además, este comercio internacional “debe servir a los intereses de la sociedad”, no llenar los bolsillos profundos y sin fondo de las corporaciones transnacionales de la agroempresa. La soberanía alimentaria es simplemente imposible en el marco de la OMC.

El “desarrollo” –uno equiparado hoy con globalización y comercio–, que intentaba resolver la persistencia de la pobreza y el hambre en el campo es un fracaso, y hoy la idea de soberanía alimentaria se opone con eficacia a este “desarrollo”. Mediante la soberanía alimentaria, Vía Campesina nos desafía a todos a pensar más allá de los cajoncitos –premisas tecnológicas, liberalización, desregulación y privatización– que con frecuencia caracterizan las deliberaciones en torno a las políticas alimentarias, agrícolas y de desarrollo rural. Habiendo introducido una alternativa viable, Vía Campesina transforma el debate internacional.

El concepto de soberanía alimentaria entró ya a círculos más oficiales. Por ejemplo, el director general de la Or-

ganización para la Agricultura y la Alimentación de Naciones Unidas (FAO, por sus siglas en inglés), declaró recientemente el compromiso de trabajar en asociación con organizaciones de la sociedad civil para aplicar un enfoque de soberanía alimentaria y emprender esfuerzos que liberen al mundo del hambre y la pobreza. En su informe más reciente, la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *Informe especial sobre el derecho a la alimentación*, reivindica la soberanía alimentaria como la manera de garantizar el derecho de los pueblos a comida y seguridad alimentaria.

Con agudeza, Vía Campesina está consciente de que por más revolucionarios que sean estos conceptos, con frecuencia son mal interpretados, mal usados y usurpados por aquellos en el poder. Por ejemplo, numerosas instituciones internacionales integran ahora consideraciones en torno al ambiente con la bandera de un “desarrollo sustentable”. La contradicción, sin embargo, estriba en que “verdear” el discurso desarrollista ocurre dentro de los límites de un abrazo pleno a la ideología desarrollista del libre mercado, que enfatiza la extracción intensiva y extensa de recursos como solución al estancamiento económico. Las preocupaciones en torno al ambiente únicamente se “añaden” a un modelo de desarrollo muy fallido. En consecuencia, “la sustentabilidad”, que originalmente se concibió como un tipo de desarrollo fundamentalmente diferente, se usa ahora para justificar toda suerte de prácticas que dañan el ambiente. A la luz de esta experiencia, es claro que Vía Campesina requiere trabajar intensamente para evitar que se usurpe la idea de la soberanía alimentaria. Para el efecto, toma ya medidas importantes y une fuerzas con muchos movimientos sociales, con ONGs de pensamiento semejante, y con instituciones de investigación por todo el mundo.

De acuerdo con la organización campesina internacional, la soberanía alimentaria “requiere la protección y renacionalización de los mercados nacionales de alimentos, la promoción de ciclos locales de producción y consumo y la lucha por la tierra, la defensa de los territorios de los pueblos indígenas, y la reforma agraria integral”. Tiene como sustento el cambio del modelo productivo hacia la producción agroecológica y sustentable, sin plaguicidas y sin transgénicos, basado en el conocimiento campesino e indígena.

A la soberanía alimentaria le llegó su momento. Cientos de miles de campesinos de todo el mundo que se niegan a desaparecer ven en ella el modelo para otro tipo de desarrollo. De allí su fuerza.

Colección Sociología

Serie

Saberes



H. Max Gluckman, las teorías antropológicas sobre el conflicto y la escuela de Manchester*

Luis A. Berruecos**

“A science is any discipline in which the fool of this generation can go beyond the point reached by the genius of the last generation”
(La ciencia es una disciplina en la que el tonto de hoy puede sobrepasar el punto alcanzado por el genio de la generación precedente)

Max Gluckman

Max Gluckman es uno de los autores clásicos de las ciencias sociales que, partiendo de la antropología en la que se formó, ha logrado influenciar no solamente a la teoría sociológica contemporánea, sino que también, como veremos en este trabajo, otros campos importantes del conocimiento.

Afortunadamente siempre han existido científicos y autores, controvertidos o no, que a lo largo del camino dejan huella en la construcción de

* Trabajo presentado en el Seminario Interno “Conflicto, Negociación y Mediación” del Área Sociedad y Territorialidad, Departamento de Relaciones Sociales, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Unidad Xochimilco, Universidad Autónoma Metropolitana, Ciudad de México, 20 de julio de 2007.

** Antropólogo social e historiador. Profesor/Investigador Decano y Titular de Tiempo Completo del Departamento de Relaciones Sociales de la Unidad Xochimilco, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM-X) y Profesor de Asignatura en la Maestría en Administración con Formación en Sistemas de Salud, División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Contaduría y Administración, Universidad Nacional Autónoma de México. <lberuecos@prodigy.net.mx> y <berruecos.luis@gmail.com>.

la teoría social. Al respecto y en otra publicación¹, al hablar de Cláude Lévi-Strauss, señalábamos que “se sabe de los autores clásicos, en primera instancia, porque de ellos se nos habla en clases cuando nos formamos como científicos sociales, lo cual constituye un primer acercamiento, encuentro o un primer momento de visita. Posteriormente, si tenemos el privilegio, como me ha tocado con el citado antropólogo, se les escucha de viva voz plantear sus argumentos, sus teorías,

¹ Luis Berruecos Villalobos, “Revisitando a Lévi-Strauss: su influencia en la teoría sociológica contemporánea” en Rogelio Martínez Flores et al. (coords.), *Teorías sociológicas contemporáneas*. México: Departamento de Relaciones Sociales, UAM-Xochimilco, 1996, pp. 57-75.

leyes y modelos. En tercera instancia, porque uno *trata* de reproducir como profesor universitario sus enseñanzas; y en cuarto, porque a través de los estímulos visual y auditivo, de nuevo, puede uno volver a vivir sus ideas y postulados. Así, de esta manera, nuestros sentidos del oído, la vista y el lenguaje, nos permiten *revivir* las ideas de un científico y transmitir las a otras generaciones como ahora hacemos, y con ello, perpetuamos sus ideas y su pensamiento. Por tanto, habiéndolo ‘visitado’ varias veces a través de esas vías visual y auditiva, de nuevo lo ‘revisitamos’ a través del bello don de la palabra, para familiarizarlo con quienes no saben de él y recordar sus enseñanzas a los que ya lo conocen y lo han leído o escuchado”. Asimismo,

nos preguntábamos con Lévi-Strauss y ahora con Gluckman, el porqué haber escogido a ese autor. Nuevamente, al hacernos la misma pregunta, contestamos: porque, como veremos, es uno de los autores clásicos de las ciencias sociales que, partiendo de la antropología en la que se formó, ha logrado influenciar no solamente a la teoría sociológica contemporánea, sino que también ha abarcado, como veremos, otros campos importantes del conocimiento. Para algunos, este autor es considerado como el padre de la teoría del conflicto, que trata de la aproximación científica aplicada al estudio del orden social y los mecanismos de ruptura, negociación, mediación y equilibrio sociales.

En este contexto, cabe recordar que los humanos siempre se han interesado en investigar los orígenes de sus instituciones sociales, los mecanismos de equilibrio que mantienen a las estructuras sociales, su funcionamiento, y el análisis de los conflictos sociales. Desde los tiempos remotos, pasamos revista a los clásicos como Bachofen en 1861, McLennan en 1865, Morgan en 1879, Spencer en 1896, Sumner en 1906, y previamente Durkheim y Mauss (1902). Más recientemente, en la década de los veinte del pasado siglo, Radcliffe-Brown y Malinowski. Surge en 1940 el primer trabajo al respecto de Gluckman y, más tarde, en 1948, los de Lowie, Goldschmidt y Kroeber, y los de Murdock y Lévi-Strauss en 1949, Fortes en 1953, Steward en 1956 y Nadel en 1957, entre muchos otros.

Así, uno de los hallazgos más importantes de la antropología social se refiere al parentesco, que como mecanismo de equilibrio social, *regula y norma* la conducta interpersonal y permite la formación de grupos, sociedades y organizaciones políticas y territoriales, solucionando así de manera social y cultural el origen de diversos conflictos por las personas, las tierras, las posesiones y los objetos. Los antropólogos enfocan en la función de las propias instituciones en virtud de que la investigación en detalle de cualquier sociedad, la naturaleza y la propia función de los lazos de parentesco, permitirá saber algo sobre *el comportamiento y los sentimientos* de los individuos, y dilucidar con base en ello qué tanto se trata de cuestiones personales, o más bien, como parece ser, si estamos hablando de situaciones normadas culturalmente con fines de perpetuación económica, política y desde luego social. A partir de las diadas, se restringe, intima o posesiviza la relación social de parentesco y ello se opone a la libertad, la severidad, el rigor, la austeridad o la condescendencia, la superordinación o la subordinación. Lo anterior, por ejemplo, nos permite entender el interesante fenómeno de la paternidad biológica vs. la paternidad cultural. Todo ello varía de acuerdo a

diferentes arreglos de parentesco o normas o reglas y la manera en la que se fijan las obligaciones y derechos de los parientes. Por eso, en el manejo de los conflictos, algunos sistemas coercionan y otros cohesionan; algunos son flexibles y otros más rígidos. Unos favorecen la apertura mientras que otros provocan rivalidades, faccionalismo y más conflicto: un ejemplo común de ello es la casi universal aversión a la suegra. Para ilustrar lo anterior, recordemos que entre los arapaho de Estados Unidos, no se ven ni hablan yerno y suegra puesto que está prohibido, pero entre los bari del Sudán, cerca del Nilo, la suegra espera constantes obsequios del yerno, y en China los cuñados no pueden darse la mano. Así, vemos que el apareamiento sexual está subordinado a la consecución de los alimentos y, en general, a la economía. Su represión se expresa en el *tabú del incesto* y en la extensión del grado de parentesco. Por ello, la sexualidad implica una forma de reforzar los lazos económicos y de defensa mutua: por ejemplo, la territorialidad entre cazadores y recolectores no es completamente exclusiva: la pertenencia al grupo varía de acuerdo con la disponibilidad de los alimentos (que a su vez y obviamente depende de la capacidad del grupo para reproducirlos y así poder satisfacer la demanda) –y de las mujeres, que son las que pueden reproducir a los actores sociales que sustituyen a los que se van– en el espacio y en el tiempo, y se mantiene por medio del conflicto y la opresión, que se resuelven por la vía de la exogamia que, como veremos, es la regla que obliga a buscar pareja fuera del grupo por dicha razón².

Otra contribución importante de los antropólogos en este tipo de análisis se refiere al hecho de haber encontrado que los conflictos cuya raíz reside en los impulsos sexuales, se controlan culturalmente a través de la organización social: el matrimonio, por ejemplo, no es sólo un arreglo entre dos personas sino que implica un contrato entre familias y grupos que robustece arreglos y compromisos de cooperación. Los intercambios de personas crean solidaridad social y permiten disponer del intercambio de bienes con otros grupos. El hombre, al inventar la familia y el parentesco, reemplazó la hostilidad y el conflicto por la ayuda mutua y ello permitió la división del trabajo: *el triunfo de la humanidad está basado en las formas sociales de cooperación y ayuda mutua*, que no son otra cosa más que mecanismos de resolución de conflictos. De esta manera, actualmente el mundo pertenece a las grandes naciones, Estados y civilizaciones mientras que en el pasado lo fue de los grupos

² *Ibidem*.

tribales: ¿cómo llegaron a ser lo que son ahora? Ésa es una de las cuestiones fundamentales que inquietaron a los evolucionistas del siglo pasado³.

La cuna del pensamiento de Gluckman

Con dichos antecedentes, habrá de revisarse manera sucinta a algunos clásicos de la sociología y la antropología de los cuales deriva el pensamiento de Gluckman, comenzando por Émile Durkheim, importante heredero y portavoz del pensamiento comtiano, quien llevó por fin a la sociología francesa a su emancipación del reduccionismo biológico. A la par de Franz Boas, que en Estados Unidos formó toda una escuela, Durkheim lo hizo en Francia a mediados del siglo XIX —a la que aún deben su origen intelectual muchos franceses—. Dicha escuela, debido a la rigidez y conservadurismo franceses imperantes en esa época, se consolidó hasta 1920, tres años después de la muerte de su fundador. Antes, la antropología era considerada en Francia exclusivamente como antropología física y se rechazaban las teorías de Spencer. Durkheim no fue ajeno a ello y aun siendo el heredero del positivismo, más de Comte que de Saint-Simon, trató, según Harris⁴ de mediar entre Hegel y Max Weber. Mientras que Spencer planteaba la existencia de sociedades que o eran industriales o militares o ambas según Parsons⁵, Durkheim hablaba de sociedades con solidaridad mecánica o con solidaridad orgánica, y para él la división del trabajo conducía a una cohesión social que, provocada por la solidaridad orgánica, obscurecía entonces a la mecánica basada más en la cohesión individual vía conciencia social⁶. En sus *Reglas del Método Sociológico*, publicadas en 1895, rechaza argumentaciones racistas y dice que los fenómenos socioculturales no se deben meramente a instintos psicobiológicos, y aunque tampoco aceptaba fácilmente argumentos psicologicistas individuales, reconocía, sin embargo, la importancia de los factores sociales y culturales en la conformación de la personalidad, enfatizando en los efectos coercitivos que los factores sociales ejercen sobre el comportamiento individual, por lo que más bien prefiere hablar de “mente colectiva”, misma que se guía por ciertas normas y principios⁷.

³ *Ibidem*.

⁴ Marvin Harris, *The Rise of Anthropological Theory: A History of Theories of Culture*. New York: Thomas Y. Crowell Co., 1968, p. 465.

⁵ Talcott Parsons, *The Structure of Social Action*. New York: Free Press, 1949.

⁶ Marvin Harris, *Op. cit.*, p. 466.

⁷ *Ibidem*, p. 471.

Marcel Mauss es el más prominente discípulo de Durkheim, con quien colabora en la edición de la famosa revista *El Año Sociológico* entre 1898 y 1912. A la muerte de Durkheim en 1917, hace ya 92 años, se encarga oficialmente de la revista en el año de 1924, y con Lucien Lévy-Bruhl y Paul Rivet, famoso americanista, fundan el Instituto de Etnología de la Universidad de París en el año de 1926⁸. Lévy-Bruhl fue un destacado investigador que, sin embargo, causó gran polémica por defender su tesis en el sentido de que las sociedades menos desarrolladas estaban compuestas por hombres con mente pre-lógica, de lo cual se arrepintió después —poco antes de su muerte cerca de los años cuarenta—. Sus principales postulados se encuentran en sus obras de principios del siglo XX *Sobre las funciones mentales en las sociedades inferiores* (1910) y *Alma Primitiva* (1974).

Uno de los mecanismos ideales de preservación de la solidaridad social es, desde Adam Smith hasta Durkheim, la idea prevaleciente en torno a la división del trabajo. Ello se manifestaba en el planteamiento de que ésta era debida al resultado de la gran especialización que abarataba los costos de producción de los diversos bienes económicos. Al atacar esta posición y en particular a Spencer, Durkheim revaloriza el concepto enfatizando en la ventaja que la división del trabajo representa cuando se traduce en vivir en nuevas y mejores condiciones de existencia, rechazando entonces el determinismo económico. Así, decía, la función de la división del trabajo es la de preservar la solidaridad social y en ello coincide con Marx en cuanto a su concepción de la lucha de clases⁹. Con una visión meramente idealista de la realidad, da un gran valor a los cambios demográficos y en las *Formas elementales de la vida religiosa*, publicado en 1912, busca los orígenes de la religión, llegando a la conclusión de que la mente colectiva inventa mitos, ritos, almas, dioses, espíritus y tótems para explicar la no vista pero sentida fuerza de la conciencia colectiva que se manifiesta a través de dichas representaciones y sus símbolos correspondientes. Con ello, triunfa la mente sobre la materia, esto es, el idealismo sobre el materialismo, y se da primacía a la ideología. En el estupendo “Ensayo sobre el don”, Mauss en 1924¹⁰, habla de la reciprocidad, idea derivada de Durkheim. Todos estos planteamientos, como veremos, fueron cuna para el surgimiento de la teoría estructuralista francesa de Lévi-Strauss en virtud de que

⁸ *Ibidem*, p. 482.

⁹ *Ibidem*, p. 476.

¹⁰ Véase Claude Lévi-Strauss, “Introduction à l’Oeuvre de Mauss” en *Sociologie et Anthropologie*. París: Presses Universitaires de France, 1950, pp. ix-ii.

abrevó básicamente de dichos autores, como él mismo lo señala¹¹.

Como vemos, derivado de estos autores y corrientes de pensamiento, Gluckman se formó como uno de los más destacados estudiosos del conflicto.

H. Max Gluckman

Herman Max Gluckman nació de padres judíos rusos en Johannesburgo, Sudáfrica, el 26 de enero de 1911, y murió repentinamente a los 64 años en 1975 cuando se dirigía a Jerusalén, Israel, país por el que siempre mostró mucho interés¹². Abogado y antropólogo social, creció en Sudáfrica donde estudió en el Exeter College y en Oxford con una beca “Rhodes”, y posteriormente trabajó para la administración británica en el norte de Rodesia¹³, especializándose en la ley de los barotses que viven en la región que ahora es parte de la provincia occidental de Zambia. Estudió antropología en la Witwatersrand University de 1928 a 1934 bajo la tutela de los investigadores Mrs. A. Winifred Hoernle e Isaac Schapera. En 1934 se trasladó a la Universidad de Oxford con una beca de Transvaal Rhodes y recibió su doctorado en 1936 con un trabajo sobre los bantúes de África del Sur donde refleja gran influencia de las teorías de Émile Durkheim y A. R. Radcliffe-Brown, y la guía de sus maestros Robert R. Marett, E. E. Evans-Pritchard, y posteriormente del propio Radcliffe-Brown¹⁴. En la primera universidad también obtuvo su licenciatura en Leyes en 1930. Mientras realizaba sus estudios, hizo un intensivo trabajo de campo con tribus de África Central y en Sudáfrica con los zulúes entre los años de 1936 y 1947. Así produjo trabajos tales como *The Kingdom of the Zulu of South Africa* y *Analysis of a Social Situation in Modern Zululand*, publicado en 1940, donde desarrolló ideas en torno al concepto de oposición segmentaria, central en la teoría oxfordiana, lo cual demuestra su constante interés por el estudio de los problemas de control social, el cambio social y la aparente o real resistencia a dichos cambios, y refleja la influencia de

¹¹ Cláude Lévi-Strauss, *Op. cit.*; También “Ce Que l’Ethnologue Doit a Durkheim” en *Annales de l’Université de Paris*, vol. 1, 1960.

¹² Thomas Barfield, *Diccionario de antropología*. México: Siglo XXI, 2000, pp. 264-265.

¹³ Región del África Central en la cuenca del Zambeze. Como parte del Commonwealth, estuvo integrado a Nyassalandia hasta 1963, pero actualmente Rodesia del Norte es un país independiente con el nombre de Zambia, y Nyassalandia se convirtió en Malawi. Asimismo, Rodesia del Sur se transformó en Zimbabwe desde 1980.

¹⁴ Elizabeth Colson, “Gluckman, Max” en *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Biographical Supplement, 1979, p. 244.

los modelos de equilibrio de Radcliffe Brown; aunque él dio connotación importante a los conceptos de proceso y dinámica sociales. En este sentido contribuyó con la noción de “rituales de rebelión”, lo que le permitió explicar cómo éstos contribuyen a la cohesión social y a la resolución de conflictos al “dejar salir el vapor”. De esta manera, se interesó más por estudiar los mecanismos que tienden a estabilizar el sistema al superar o incorporar los conflictos, más que al análisis de la inestabilidad al servicio de lo opuesto. Decía Gluckman que el fracaso conduce al cambio social, lo cual era normal más aun que la propia estabilidad, pero que en cierto sentido reproducía asimismo al propio sistema social, resultado de imperfecciones internas del cambio proveniente del exterior del sistema gracias al colonialismo, la migración y otros factores¹⁵. Además, desarrolló su propia teoría con relación a las formas de oposición y el conflicto señalando la idea del equilibrio a través del conflicto en la oposición segmentaria y enfatizando en la multitud de alianzas sociales que establecen los actores de grupos opositores. Según Kuper¹⁶, su carrera se vio influenciada sin duda alguna por el trabajo de los neoestructuralistas de Oxford, en concreto, por los primeros escritos de Evans-Pritchard. De esta forma, aun cuando coincidía con Radcliffe-Brown en cuanto a su concepción de la estructura social, las relaciones funcionales, la cohesión social y el orden político, que lo remontaban a las teorías durkheimianas, para Gluckman las sociedades eran sistemas morales más que simples colectividades compuestas por individuos calculadores y competitivos. En sus primeros años de entrenamiento, leyó intensivamente a Marx y a Freud. Aunque no se dedicó a proveer explicaciones psicológicas a los fenómenos antropológicos, siempre coincidió con Freud en cuanto a las causas que provocan la ocurrencia del conflicto dentro del individuo y en general en la población¹⁷. Para el año de 1939, viajó a Rodesia del Norte como Oficial Investigador del Instituto Rhodes-Livingstone, donde llevó a cabo trabajo de campo entre los lozi de Barotselandia, mismo que en 1941 suspendió para hacerse cargo como Director del Instituto con sede en Zimbabwe, sucediendo a Godfrey Wilson —estudioso del cambio social—¹⁸, con quien discrepó al señalar que las áreas

¹⁵ Richard P. Werbner, “The Manchester School in South-Central Africa” en *Annual Review of Anthropology*, 13, 1984, p. 162; Bruce Kapferer, “The Anthropology of Max Gluckman” en *Social Analysis* 22, 1987, pp. 2-19.

¹⁶ Adam Kuper, *Anthropology and Anthropologists: The Modern British School*. London, Boston, Melbourne and Henly: Routledge and Kegan Paul, 1983.

¹⁷ Bruce Kapferer, *Op. cit.*

¹⁸ Godfrey Wilson, *The analysis of social change based on observations in Central Africa*. Cambridge: University Press, 1968.

urbanas y las tribales de las cuales venían los migrantes urbanos, no eran simples versiones sociológicas unas de las otras, sino aspectos diferentes de un sistema social común; lo mismo, decía, ocurriría con los blancos y los zulúes, como lo demostró en su primer estudio publicado en 1940. Ahí se quedó hasta 1947 y, en tanto, sus estudios se centraron en los sistemas políticos de los pueblos sudafricanos, analizando el papel del conflicto en el mantenimiento de su cohesión social. Decía que el estudio del derecho y los procesos legales eran fundamentales para entender cómo es que las normas sociales influyen en los juicios tribales. De ahí deriva su noción de “hombre razonable” y distingue costumbre de derecho. Desarrolló también las bases de los estudios situacionales, estudios de caso prolongados o análisis situacional y, al igual que su amigo y colega Meyer Fortes, veía a la psicología del individuo en términos colectivos de una manera más amplia que el enfoque estrecho de Bronislaw Malinowski. De entre sus alumnos, como veremos más adelante, destacan Bailey¹⁹, que trabajó en la India; Frankenburg en las comunidades británicas; Turner con sus estudios de rituales y peregrinaciones; y posteriormente Mary Douglas (pureza y peligro), Mitchel (redes étnicas), Barnes (parentesco y roles)²⁰, Abner Cohen (etnicidad y política) y Peter Worsley (milenario), abriendo así un amplio campo a la antropología legal, a la antropología política²¹ y a la antropología simbólica. Años más tarde regresó a la comunidad de los lozi y continuó su trabajo de campo enfocándose más que nada en los procesos judiciales de las cortes tribales nativas. De este trabajo surgieron sus publicaciones *The Judicial Process among the Barotse of Northern Rhodesia* (1955) y *The Ideas in Barotse Jurisprudence* (1965), en las que, según Colson²², demuestra su preocupación general acerca del papel que juegan las cortes como agentes morales. En 1947, dejó la Dirección del Instituto y su trabajo de campo para ocupar la plaza de profesor e investigador de antropología social en la Universidad de Manchester donde, aún cuando continuó su relación con el Rhodes-Livingstone Institute, en 1949 cambió dicho empleo por el

de primer profesor de antropología social en dicha universidad, trayéndose consigo a varios de sus colegas del Rhodes-Livingstone Institute, a quienes entrenó y proveyó del necesario espacio académico para cuando hiciesen su trabajo de campo en África Central, y estableciendo así por años importantes conexiones entre ambas instituciones. Los principales resultados de estos proyectos se expusieron constantemente en los seminarios que Gluckman daba en Manchester y que siempre, según Colson²³, fueron recordados por años por la rica interacción maestro-alumno y por las agudas observaciones en torno al análisis de los datos obtenidos en los diversos trabajos de campo de sus alumnos. En ese año de 1949, obtuvo la cátedra de antropología social que ostentó por 26 años hasta su muerte en 1975. Es precisamente en estos seminarios donde se le ocurrió la idea de formar un grupo de trabajo que ahora es conocido como la Escuela Antropológica de Manchester y que ya desapareció como tal, una de cuyas fortalezas fue el desarrollo de los estudios de caso que tenían que ver con el análisis de las instancias de interacción social, por lo cual instituyó programas de radio que intituló “Costumbres y conflictos en África”, como llamó posteriormente a uno de sus más conocidos libros publicado en 1955²⁴ por la Universidad de Oxford, siendo así considerado como uno de los pioneros y principales exponentes de la teoría del conflicto desde el punto de vista de la antropología.

Las tesis de Max Gluckman señalan el efecto restaurador y benéfico del orden en la vida social que juega el conflicto, que no es más que un mecanismo de restauración del orden social, lo cual queda claro en su conocido libro ya mencionado anteriormente y donde sostiene que

los conflictos que surgen en el micronivel, entre los múltiples subsistemas que componen una sociedad, tales como grupos, familias, clanes, villas, instituciones, etc.; al ser resueltos de acuerdo con las valorizaciones, costumbres y leyes de la sociedad, permiten que ésta reacomode periódicamente y en distintos niveles a las partes y elementos sociales que se sitúan en posiciones de roces o discrepancias antagónicas, esto es, que la armonía y el equilibrio social dependen de una posición balanceada en las instituciones y el comportamiento social²⁵.

¹⁹ F. G. Bailey, *Caste and the Economic Frontier*. Manchester: Manchester University Press, 1957; también *Tribes, Caste and Nation; a Study of Political Activity and Political Change in Highland Orissa*. Manchester: Manchester University Press, 1960; y *Stratagem and Spoils*. Oxford: Basil Blackwell, 1969.

²⁰ J. A. Barnes, *Politics in a Changing Society*. London: Oxford University Press for Rhodes-Livingstone Institute, 1954.

²¹ Luis Berruecos Villalobos, “Contribuciones de la antropología al estudio de la política” en *Revista ie: Pensamiento y Palabra*, núm. 2, junio 1996, pp. 32-35-

²² Elizabeth Colson, *Op. cit.*, 244.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Max Gluckman, *Custom and Conflict in Africa*. Oxford: Blackwell, 1955.

²⁵ Marie Reay, “Present Day Politics in the New Guinea Highlands” en R. Cohen y J. Middleton (eds.), *Comparative Political Systems*, New York: The Natural History Press, 1976, p. 194.

Siguiendo con el desarrollo de sus ideas, en su obra “Análisis de una situación social en Zululandia moderna”²⁶, el autor estudia la organización social en la Unión de Sudáfrica, hoy República de Sudáfrica, y afirma que se trata de

un Estado nacional²⁷ que no forma una comunidad homogénea, pues está constituido básicamente por su división en grupos de color de diversos status. Por tanto, el sistema social de la Unión consiste en gran parte en relaciones interdependientes en y entre grupos de color como tales.

En este ensayo, el autor aborda las relaciones blanco-africanas en el norte de Zululandia, donde trabajó durante dieciséis meses entre 1936 y 1938, bajo el patrocinio del Buró Nacional de Educación e Investigación Social del Departamento de Educación de la Unión (Fondo Carnegie), en los distritos de Nongoma, Mahlabatini, Hlabisa, Ubombo, Ingwavuma, Ngotshe y Vryheid, y señala que alrededor de dos quintas partes de los africanos de la Unión viven en áreas reservadas para ellos que están distribuidas a lo largo de ella:

Únicamente ciertos tipos de europeos (administradores, oficiales técnicos, misioneros, comerciantes y contratantes) viven en estas reservas. Los hombres africanos migran de las reservas durante periodos cortos para trabajar para granjeros, industriales y propietarios blancos, regresando posteriormente a sus hogares. Cada comunidad de reserva de africanos tiene estrechas relaciones económicas, políticas y de otra índole con el resto de la comunidad de la Unión blanco-africana. Los problemas estructurales en cualquier reserva, por lo tanto, en gran medida consisten en analizar cómo y hasta qué punto se vinculan con el sistema social de la Unión lo que en su interior son relaciones blanco-africanas, y cómo éstas afectan y son afectadas por la estructura de cada grupo de color. En el norte de Zululandia estudió una sección territorial del sistema social de la Unión y trazó sus rela-

ciones con el sistema total, pero probablemente su patrón [pattern] dominante se asemeja al de cualquier otra reserva en la Unión. Para los blancos el mantenimiento de esta separación es un valor de dominio que emerge en la política de la así llamada “segregación” y el “desarrollo paralelo”, términos cuya falta de contenido real es indicada por el siguiente análisis.

El autor muestra que, durante el periodo analizado, la estructura social de Zululandia puede ser vista como una unidad en funcionamiento, en un equilibrio temporal:

Advertimos –afirma– que la forma dominante de la estructura es la existencia, en una sola comunidad, de dos grupos de color en cooperación diferenciados por un gran número de criterios, de manera tal que se mantienen opuestos e incluso hostiles entre sí. El grupo blanco es dominante frente al zulú en todas las actividades en que cooperan, y tal dominación se expresa en algunas instituciones sociales –si bien todas están afectadas por ella–. La oposición desigual entre los dos grupos de color determina el modo de su cooperación. Cada grupo de color está diferenciado en grupos, entre los cuales existe una coincidencia que atraviesa la línea del color, enlazando a los grupos de color a través de la asociación de miembros en identidades temporales de intereses. Sin embargo, el balance de estos grupos es afectado por la relación de conflicto y cooperación entre los grupos de color, de modo tal que cada uno de esos grupos, por un lado, vincula a los grupos de color y, por el otro, enfatiza su oposición. El funcionamiento de la estructura consiste en la cambiante condición de miembros de grupos en diferentes situaciones, ya que la pertenencia de un individuo a un grupo particular en una situación particular está determinada por los motivos y valores que influyen sobre él en tal situación. Así, los individuos pueden vivir vidas coherentes a través de la selección situacional de una mezcla de valores contradictorios, creencias incompatibles, e intereses y técnicas variadas. En este contexto, las contradicciones devienen conflictos cuando aumentan la frecuencia relativa y la importancia de las diversas situaciones en el funcionamiento de las organizaciones. Rápidamente las situaciones que implican a las relaciones africanos-blancos se vuelven dominantes, y cada vez más zulúes se comportan como miembros del grupo africano en oposición al blanco. A su vez, estas situaciones afectan a las relaciones intra-africanas. Así, las tensiones entre grupos y valores diferentes producen fuertes

²⁶ “Analysis of a Social Situation in Modern Zululand” en *Bantu Studies*, vol. XIV, núm. 1, pp. 1-30 (1940); núm. 2, pp. 147-174, reimpresso como “The Social Organization of Modern Zululand” en *Analysis of a Social Situation in Modern Zululand* (1958), Manchester University Press, Rhodes-Livingstone Paper núm. 28, Manchester, pp. 1-27. Traducción al español de Rocío Gil y José Luis Lezama.

²⁷ Habitado por 2,003,512 blancos, 6,597,241 africanos y otros diversos grupos de color, esto es, 767,984 euroafricanos-euroasiáticos (de color) y 219,928 asiáticos, según cifras del 1936 Census, Preliminary Report U.G. 50/1936.

conflictos tanto en la personalidad individual zulú como en la estructura social de Zululandia. Estos conflictos son parte de la estructura social cuyo equilibrio presente está marcado por los comúnmente denominados desajustes. Los mismos conflictos, contradicciones y diferencias en y entre los zulúes mismos y el grupo blanco, y los factores que superan estas diferencias, han mostrado ser la estructura de la comunidad zulú-blanca de Zululandia. Estos conflictos en la estructura de Zululandia guiarán sus desarrollos futuros y, según los define claramente, en su análisis del equilibrio temporal. En resumen, a fin de estudiar el cambio social en Sudáfrica, el sociólogo debe analizar el equilibrio de la comunidad africana-blanca en diferentes momentos y mostrar cómo los equilibrios sucesivos se relacionan entre sí enfocando en la alteración y el ajuste del balance de los grupos (el cambio en equilibrio) implicados en la articulación de la comunidad de Zululandia en grupos raciales de cultura relativamente diferente.

Una de las grandes aportaciones de Gluckman al estudio del conflicto, dice Austin²⁸, es el de señalar que la necesidad de subsistir obliga a las partes en conflicto –a pesar de la amplitud de los grupos arrastrados en él– a aceptar tarde o temprano una forma de solución que se ajusta a las costumbres, valores y leyes compartidas por todos; así la red de relaciones se mantiene estable y descarga las tensiones provocadas por los choques de intereses a través de los conflictos, sin peligro de que surja un estado tal de caos provocado por los antagonismos múltiples, que la sociedad entera llegue a desintegrarse en un verdadero estado de “todos contra todos”. Algunos de estos conflictos son expresados a través de rituales, especialmente cuando afectan a sectores o valores muy amplios de la sociedad, como ocurre en las sociedades tribales que estudió Gluckman en África analizando material etnográfico de los zulúes y los barotse en cuanto a una serie de conflictos que a su juicio existen en todo el sistema político, para concluir que

Hay conflictos entre los intereses de distintos individuos dentro de un grupo y entre los intereses de los grupos menores dentro de una sociedad mayor. Hay también conflictos entre la sociedad con sus leyes y los individuos

y grupos que componen la sociedad: esos conflictos se enfocan en los líderes que tienen que aplicar la ley, por lo cual en la resolución de las disputas u otras acciones de los líderes, surge la hostilidad en contra de la autoridad, la que es planteada en términos del conflicto entre los ideales del cargo y la fragilidad de la persona que ocupa ese cargo en cualquier momento. Aquellos que no están satisfechos no se culpan a sí mismos ni a la situación de conflictos contrapuestos: ellos dicen que el líder es insatisfactorio²⁹. Así, hay evidencia para sugerir que el conflicto básico en inherente es la posición de las mujeres en todas las sociedades tribales, matrilineales y patrilineales [...] a lo mejor, el conflicto básico está en el hecho de que las mujeres crían niños que serán herederos competidores por el poder social, cuya posición y propiedad es fundamentalmente de los hombres”. Lo cierto es que en todos los casos un rito expresado en reversa a la realidad parece servir de válvula de escape a algo, como lo que sucede, por ejemplo, en el caso de los suazi, que consiste en expresiones de rebelión en que el rey de los suazi aceptaba y permitía, durante todo un día del año, no sólo que sus súbitos y miembros de la administración lo rechazaran, sino que también lo insulten públicamente, todo dentro del ambiente ritual y ceremonial.

Finalmente, Gluckman concluye que el “conflicto” y la “superación del conflicto” (fisión y fusión) son dos aspectos del mismo proceso social y están presentes en todas las relaciones sociales, para lo cual remite a las teorías del materialismo dialéctico y a la teoría de Freud sobre la ambivalencia en las relaciones estudiadas por la psicología, y señala que Evans-Pritchard es el primer antropólogo que trabaja estos temas en sus artículos y en su libro *The Nuer*³⁰ o en su ensayo con Fortes *African Political Systems*³¹.

Al combinar la escuela británica del estructural-funcionalismo con el enfoque marxista de la desigualdad y la opresión, creó una importante corriente de rechazo al colonialismo desde el propio estructuralismo, lo que comprobó con sus largos trabajos de campo en Zululandia, en Sudáfrica, al proponer que las comunidades africanas y europeas formaban un solo sistema social con dos grupos raciales que constituían paradójicamente la base de la unidad estructural de esa sociedad. Su principal área de inte-

²⁸ Thomas Austin Millán, *La antropología del conflicto y los métodos de resolución de conflictos en otras culturas*, <<http://www.lapaginadelprofe.cl/Ant/antconflicto.htm>> y <www.geocities.com/tomaustin_cl/>, 5 julio 2007.

²⁹ Max Gluckman, *Politics, Law and Ritual in Tribal Society*. Oxford: Blachwell, 1965, p. 37.

³⁰ E.E. Evans-Pritchard, *The Nuer*, Oxford: Clarendon Press, 1940.

³¹ E.E. Evans-Pritchard y Meyer Fortes, *African Political Systems*, International African Institute, London: Oxford University Press, 1940.

rés fueron los sistemas políticos de las tribus que estudió y también fue activista político aun cuando siempre estuvo en contra del colonialismo, y se involucró directamente en el estudio de los problemas derivados del conflicto social y de las contradicciones culturales del colonialismo, el racismo, la urbanización y la migración laboral. Tuvo una enorme influencia en otros antropólogos y sociólogos famosos tales como Lars Clausen, A. L. Epstein³², Ronald Frankenberg³³, Bruce Kapferer, J. Clyde Mitchell³⁴, Victor Witter Turner y otros que posteriormente se consideraron como los pilares de la Escuela de Manchester. Sus estudios sobre ley primitiva y sobre la teoría del conflicto se reflejan, entre otros, en varios artículos y libros, algunos de los cuales comentamos en este trabajo³⁵.

Las teorías antropológicas del conflicto

Son varios los estudios que, sobre los aspectos culturales y sociales de las diversas formas a través de las cuales se manifiestan y resuelven los conflictos humanos, se han realizado desde diversas perspectivas de las ciencias sociales. En el campo antropológico, predominan los de la escuela funcionalista, como veremos, aunque últimamente se aborda desde otras corrientes, enfatizando en la variedad de razones que dan motivo al origen de dichas situaciones pero buscando elementos que son repetitivos en dicho comportamiento, que está vinculado a costumbres, creen-

cias, representaciones simbólicas, valoraciones sociales, tradiciones y formas de vida de un grupo.

Según Austin³⁶, “el ambiente de interrelaciones en que se desenvuelve el ser humano, con su consiguiente resultado de conflictos, paz y *statu quo*, parece haber preparado al hombre biológicamente para la lucha física o verbal, que es la forma más activa y directa con la cual comúnmente entendemos al conflicto”; y en este sentido, recuerda a Desmond Morris, que describe el proceso biológico de excitación agresiva en un individuo que se apresta a la lucha³⁷. Asimismo, cita a autores tales como Leaky y Lewin³⁸, que plantean que el compartir es la clave para entender el conflicto humano, así como el ordenamiento que se da en las sociedades y la necesaria protección y defensa que estas sociedades deben procurar de los bienes materiales e inmateriales que poseen los grupos humanos de una sociedad, incluyendo en ello a su propia cultura.

Históricamente, la antropología ha propuesto una serie de teorías para explicar al hombre. Así, tenemos en primera instancia a los *evolucionistas*, que impulsados por las teorías darwinianas, se interesan en la secuencia total del progreso humano. Posteriormente, surgen los *historicistas*, enfocados en la invención y difusión de los elementos culturales en las dimensiones de tiempo y espacio, esto es, la diacrónica y la sincrónica. El *difusionismo* planteaba una reconstrucción de la historia total del crecimiento cultural, y el *estructuralismo* de Radcliffe-Brown, la dimensión diacrónica en el análisis de la eunomia y disnomia, buena y mala salud de la sociedad, usando modelos de la biología, así como el lugar que en la estructura ocupan las diversas instituciones sociales, mientras que en el *funcionalismo*, básicamente representado por Malinowski, el interés se centró más en la función que cumplen dichas instituciones. El *configuracionalismo* de Ruth Benedict y su alumna Margaret Mead³⁹, trataba de integrar los fenómenos con una visión holística (de *whole-todo*) total, enfocado más en los elementos de persistencia que en los de cambio y buscando a

³² A. L. Epstein, *Politics in an Urban African Community*. Manchester: Manchester University Press, 1958.

³³ R. Frankenberg, *Village on the Border: A Social Study of Religion, Politics and Football in a North Wales Community*, 1957.

³⁴ C. Mitchell, *The Kalela Dance*. Manchester: Manchester University Press, 1956.

³⁵ Max Gluckman, “Essays on Lozi land and royal property” en *Rhodes-Livingstone paper 10*. Livingstone, Northern Rhodesia: Rhodes-Livingstone Institute. New York: Oxford University Press, 1943; también: “The seven year research plan of the Rhodes-Livingstone Institute” en *Journal of the Rhodes-Livingstone Institute*. 4:1-32. Livingstone, Northern Rhodesia: Rhodes-Livingstone Institute. New York: Oxford University Press, 1945; “Malinowski’s contribution to Social Anthropology” en *African Studies* 6, 1947, pp. 57-76; “Malinowski’s ‘functional’ analysis of social change” en *Africa*, 17, 1947, pp. 103-121 (Republished in Gluckman 1963); “Malinowski’s Sociological Theories” en *Rhodes-Livingstone Paper 16*. Livingstone, Northern Rhodesia: Rhodes-Livingstone Institute. New York: Oxford University Press, 1949; “Kinship and Marriage among the Lozi of Northern Rhodesia and the Zulu of Natal” en A. R. Radcliffe Brown and Daryll Forde (eds), *African Systems of Kinship and Marriage*. London: Oxford University Press, 1959; “Political Institutions” en *The Institutions of Primitive Society*. Livingstone, Northern Rhodesia: Rhodes-Livingstone Institute. New York: Oxford University Press, 1954, pp. 66-80.

³⁶ Tomás Austin Millán, (1990) *La antropología del conflicto y los métodos de resolución de conflictos en otras culturas*. <<http://www.lapaginadelprofe.cl/Ant/antconflicto.htm>> y <www.geocities.com/tomaustin_cl/> -5 julio 2007.

³⁷ Desmond Morris, *El mono desnudo*, Barcelona: Plaza y Janés, 1976, p. 125.

³⁸ Richard Leaky y Roger Lewin, *Origins*. London: Futura Publications, 1982, pp. 9-10.

³⁹ Margaret Mead, *Coming of age in Samoa*. England: Penguin, 1957. En castellano, *Adolescencia, sexo y cultura en Samoa*. Planeta-Agostini, 1993, Bs.As.

través de la continuidad, la homeostasis o equilibrio de las instituciones a través del cumplimiento de premisas, valores y metas.

En relación con la expansión y enriquecimiento de la ciencia sociológica, como llama a esta etapa Giner⁴⁰, señala las tendencias contemporáneas y destaca la sociología estructuralista (Malinowski, Radcliffe Brown, Parsons, Lévi Strauss), la interaccionista (que aísla la acción social como unidad científica de observación, dando énfasis a la carga simbólica o al sentido que los diversos actores le atribuyen a una situación social (George Herbert Mead); y la sociología conflictivista, que entiende a la sociedad como resultado de varias luchas de intereses, tanto individuales y de casta como de clase o clan, dando importancia fundamental a los fenómenos de dominación, conflicto, explotación y desigualdad sociales. Los orígenes de esta escuela, señala el autor, se remontan a los estudios de Maquiavelo y Hobbes con representaciones modernas en Mosca, Pareto o Michels, pero el ímpetu a este análisis proviene de la escuela marxista y las aportaciones de Antonio Gramsci, sobre todo en sociedades donde el impacto del mundo tecnológico industrial ha traído descalabros, tensiones y nuevas formas de represión, generando así conflictos de diversa índole. En este sentido, descarta la posición de Edward Shils, que combina el funcionalismo con una visión conflictivista de la dominación y desigualdad sociales, pero cita a conflictivistas de izquierda como Charles Wright Mills, Marcuse, Adorno, Horkheimer e incluso Fromm, cuatro representantes influyentes de la escuela de Frankfurt.

También hay que destacar los trabajos de Lewis Coser⁴¹ sobre el estudio del conflicto social, sobre todo en cuanto a sus funciones y disfunciones en un momento, señala, donde lo que interesaba eran los modelos de equilibrio y la armonía de la estructura social. Por ello, Coser se dedica a analizar los tipos conflictivos de interacción y las funciones definidas del conflicto social en los grupos y en las relaciones interpersonales⁴². Así, Coser señala la sorpresa que le causó la similitud de ideas en cuanto al análisis del conflicto, con Gluckman a raíz de sus seis conferencias que impartió sobre el asunto en 1965, llegando a la conclu-

sión de que los conflictos en un conjunto de relaciones llevan al reestablecimiento de la cohesión social. Coser señala las aportaciones al respecto de Ralf Dahrendorf⁴³ sobre clase y conflictos de clase en las sociedades industriales, y señala su crítica a Coser en cuanto a que se centra exclusivamente en las funciones integrativas del conflicto social y desatiende aquellos tipos de conflicto que producen rupturas en los sistemas sociales y llevan a un cambio social fundamental. Finalmente, agrupa los estudios relativos a este asunto en tres categorías, que enfatizan las funciones del conflicto social, la teoría social y el conflicto social y la teoría del conflicto y la política actual.

Gran impacto en la psicología tuvo la escuela conocida como *Cultura y Personalidad*, en parte derivada de la anterior, esto es, la funcionalista, y cuyo máximo exponente es Linton: enfatiza en la persistencia y sólo en el cambio en los primeros dos años de vida, con un enfoque más bien sincrónico de la sociedad, la cultura y la personalidad como tres bloques indivisibles íntimamente unidos, y a ello lo llaman la “*estática cultural*”, lo que contrasta con la “*dinámica cultural*” que se refiere a los factores que tienen que ver tanto con la persistencia como con el cambio en el comportamiento. La difusión da lugar a la aculturación por contacto y a la continuidad de elementos culturales a través de los procesos de entrenamiento conocidos como *endoculturación* (en la familia) y *socialización* (en la sociedad). El *cambio cultural* implica entonces la reformulación de la conducta grupal a nivel no solo de la experiencia individual sino también del sistema cultural total; por lo cual la historia, cuya importancia era desdeñada por los funcionalistas, es básica y gracias a ella se puede *predecir*. El enfoque moderno se centra en la investigación de situaciones que tienen que ver tanto con la *estabilidad o persistencia* como con el *cambio*, ya sea en sociedades contemporáneas o desaparecidas, a través del *método comparativo*, utilizando *técnicas etnográficas*⁴⁴, y tal y como se reporta en la tradición e historia orales, la documentación histórica y las evidencias y secuencias arqueológicas. Nuevas escuelas aparecieron, tales como la

⁴⁰ Salvador Giner, *Historia del pensamiento social*. Biblioteca de Sociología, Colección Demos. Barcelona: Ariel, 1975.

⁴¹ Lewis Coser, *The Functions of Social Conflict*. New York: The Free Press, 1954 (en español: *Las funciones del conflicto social*, México, FCE, 1961); también *Nuevos aportes a la teoría del conflicto social*. Buenos Aires: Amorrortu, 1967.

⁴² Lewis Coser, *Op. cit.*, 1967, p. 9.

⁴³ Ralf Dahrendorf, *Class and Class Conflict in Industrial Society*. Stanford, 1979, p. 12 (en español: *Clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial*, Rialp, Madrid).

⁴⁴ Luis Berruecos Villalobos, “La Investigación Etnográfica de las Adicciones”. Capítulo II del libro *Curso básico sobre adicciones*, editado por el Centro contra las Adicciones (CENCA) y la Fundación “Ama la Vida”, IAP Ciudad de México, noviembre de 1994, pp. 53-130.

del *Cambio Cultural* en Chicago, de la que surgiría el subcampo de especialización de la antropología urbana, aplicado tempranamente en México en los años treinta en Tepoztlán y Yucatán por Redfield (el continuum folk-urbano) y Lewis en la ciudad de México.

Por otra parte, cabe destacar que dentro de los estudios de la antropología política o antropología del poder, como la llama López Lara⁴⁵, hay que señalar los trabajos de George Balandier⁴⁶, donde se analizan los sistemas políticos propios de sociedades llamadas primitivas, y donde se ofrece una explicación acerca del binomio orden-desorden en el marco de la relación entre el poder y lo sagrado, y donde lo ritual aparece como una purificación del orden social secular, coincidiendo así con la tradición de Edmund Leach⁴⁷ y Max Gluckman en cuanto a que los sistemas primitivos son perfectamente equilibrados. En este sentido, López Lara afirma que Gluckman, “a diferencia de Durkheim⁴⁸, que relaciona las prácticas rituales con la solidaridad y el orden, descubre en los rituales y ceremonias la manifestación de fracturas, descontentos, rebelión y reajuste, como queda claro con los rituales de inversión de status, siendo así que el rito funciona como un mecanismo de liberación catártica”⁴⁹.

Harris⁵⁰ menciona que Gluckman define al conflicto como un atributo inherente de la organización social y así, señala, se acerca más a la posición que al respecto sostenía Malinowski y que a su vez es heredada de Durkheim en términos de que, a pesar de la existencia del conflicto, la solidaridad social se mantiene y de que los conflictos son normales y aún saludables en la vida social y no son incompatibles con el mantenimiento de la estructura.

⁴⁵ Álvaro López Lara, “Hacia una sociología del caos” en *Teorías sociológicas contemporáneas*, Rogelio Martínez Flores, Javier E. Ortiz Cárdenas, Patricia Gascón Muro y José Luis Cepeda Dovalá, coordinadores. Departamento de Relaciones Sociales, Unidad Xochimilco. Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1996, p. 199.

⁴⁶ George Balandier, *Antropología Política*. Barcelona: Ariel, 1976.

⁴⁷ Edmund Ronald Leach, *Political Systems of Highland Burma: a Study of Kachin Social Structure*. Cambridge: Harvard University Press, 1954; también *Pul Eliya: a Village in Ceylon: A Study of Land Tenure and Kinship*. Cambridge: Cambridge University Press, 1961; “Glimpses of the Unmentionable in the History of British Social Anthropology” en *Annual Review of Anthropology* 13, 1984, pp. 1-23.

⁴⁸ Émile Durkheim, *The Elementary Forms of the Religious Life*. J. W. Swain, trad. Londres: Allen & Unwin, 1915 (*Las formas elementales de la vida religiosa*. Buenos Aires: Schapire).

⁴⁹ López Lara, *Op. cit.*, 1996, p. 202.

⁵⁰ Marvin Harris, *Op. cit.*, p. 560.

Posteriormente y en tiempos recientes, el impacto de la teoría estructuralista francesa abriría nuevos derroteros a la investigación y el surgimiento de variadas corrientes de pensamiento teórico.

En una revisión sobre el tema, Austin⁵¹ menciona a varios autores, entre ellos, a Víctor Barnow que en su *Introducción a la Antropología*⁵², resume lo que fue la visión tradicional del conflicto en la Antropología hasta la década de los años 70:

Los conflictos ocurren en todas las sociedades y esto no es necesariamente afortunado o peligroso. En algunos casos, el conflicto dentro de un grupo puede ayudar a establecer o restablecer la unidad. En efecto, Lewis Coser en 1956, argumentó que tales conflictos pueden ser positivamente funcionales para la estructura social cuando ellos conciernen a metas, valores o intereses que no contradicen las presunciones básicas en que se fundan las relaciones sociales. Sin embargo, el conflicto puede ser percibido como tensionante y peligroso por los miembros de una sociedad, especialmente por partidarios del *statu quo*. Es de su interés y a menudo en el interés de la mayor parte de los miembros de la sociedad, resolver los conflictos y prevenir su expansión futura. Llamemos ley o no a esto, alguna forma de resolver los conflictos debe existir. Esta es otra función de la autoridad política, dado que el control social y la resolución del conflicto concierne al orden interno, y el orden externo concierne a la guerra⁵³.

Asimismo, destaca que:

El conflicto aparece en todas las sociedades humanas, pero difiere en grado y forma de expresión. En unas sociedades la agresión verbal es más frecuente que la física, mientras que en otras predominan formas de expresión más pasivas. Hay pueblos que inhiben la agresión en el seno de la comunidad local, pero a costa de la guerra con los grupos vecinos (...) parece que la competencia entre grupos que pretenden explotar el mismo territorio o recurso conduce al conflicto.

⁵¹ Tomás Austin, *Op. cit.*

⁵² Víctor Barnow, *Anthropology: a General Introduction*. Illinois: The Dorsey Press, 1979.

⁵³ *Ibidem*, p. 299.

Con relación a la definición del término, Austin cita a Hunter y Whitten⁵⁴, quienes lo definen como

cualquier estado antagónico entre dos o más partes, que surgen de intereses incompatibles

pero contrasta lo anterior con la propia definición de Gluckman⁵⁵, quien señala que

el término se refiere solamente a conflictos entre principios de organización social y que para disturbios en la superficie de la vida social usará, dependiendo de su naturaleza, los términos competencia, disputa, discusión, refriega, disensión, contienda, pelea, etc., reservando el uso del término 'lucha' para eventos de raíces más profundas y fundamentales y 'conflicto' para discrepancias en el corazón del sistema, lo cual difiere de otros autores como Bohannan⁵⁶ que incluye incluso a la guerra: en resumen, señala Austin, el término es reservado a discrepancias en los elementos principales del sistema social y sustenta a Gluckman cuando afirma que conflicto se refiere a "la relación entre discrepancias que establecen una cadena de procesos que producen alteraciones en el personal de la posición social, pero no produce alteraciones en el patrón o pauta de las posiciones mismas"⁵⁷, sin olvidar que el conflicto no solo es choque frontal sino que también puede ser un deseo no expresado que surge de oposiciones de intereses que se manifiestan en formas muy variadas, incluyendo a las actividades rituales⁵⁸.

El citado autor Austin menciona que existen tres tipos de conflictos analizados desde la perspectiva de la antropología funcionalista de los años 60s:

1. El tipo de conflicto beneficioso para el orden interno, que es aquel que se produce entre grupos, segmentos o instituciones y agencias de la sociedad, sin que amenacen o destruyan los aspectos básicos o fundamenta-

⁵⁴ Hunter and Whitten, *Encyclopedia of Anthropology*. N.Y.: Harper and Row, 1976.

⁵⁵ Max Gluckman, *Equilibrium in the Study...*, p. 106.

⁵⁶ Paul Bohannan, *Law and Warfare: Studies in the Anthropology of Conflict*. N.Y.: The Natural History Press, 1967; Bohannan y Glazer, *High Points in Anthropology*. New York: McGraw-Hill, 1988.

⁵⁷ *Op. cit.*, p. 109.

⁵⁸ Tomás Austin, *Op. cit.*

les en que se sustenta el orden social mismo, argumento típico de la antropología funcionalista de las décadas de los años 50 y 60.

2. El tipo de conflicto social provocado por presiones externas sobre los elementos fundamentales que sostienen al grupo o cultura unido, que es el caso que aparece cuando la resolución de los conflictos sólo es posible cambiando la naturaleza misma del grupo social. Los estudios de estos fenómenos han estado corrientemente agrupados en la investigación del cambio social y la modernización, y
3. Un tercer tipo de conflicto, menos conocido, pero que también vale la pena examinar por su importancia en la conducta social de los grupos de pequeña escala, es el que surge de la línea freudiana de la antropología psicológica, más conocido como cultura y personalidad.

Austin⁵⁹ concluye que:

1. Las disputas surgen entre los hombres, porque tienen que vivir en sociedad.
2. Cada sociedad tiene costumbres que establecen la forma que toman estas disputas, y
3. Hasta cierto punto, la costumbre también dirige y controla las disputas a través de conflictos de lealtad, fidelidad y devoción, de manera que, a pesar de la rebelión, el mismo sistema social es reestablecido sobre amplias áreas de la vida comunal y por largos períodos de tiempo⁶⁰;

por lo cual, de nuevo se cumple la tesis funcionalista que indica que la constelación de conflictos en el micro nivel es beneficiosa a largo plazo, porque reestableciendo el orden tradicional, mantiene viva y estable a la sociedad como un todo.

Austin también menciona los "conflictos restauradores del orden social", sobre todo en las sociedades tribales y que se refieren a los conflictos que se originan en los valores fundamentales de la cultura, es decir, que mantienen o dan forma a la estructura social, que son absorbidos y reconocidos ritualmente, a través de los ritos de rebelión o, como los llama el autor, "de reversa", es decir, que tienen que ver con actos rituales en que los actores simulan un conflicto o una rebelión y en que se ejecutan actos que en

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ Max Gluckman, *Politics, Law and...*, p. 47.

la vida cotidiana normalmente son rechazados y severamente castigados por la ley tribal o por tabúes ancestrales. Para ilustrar lo anterior, relata:

Existe rebelión y raptos rituales del heredero del trono en el Reino Divino de los shilluk, donde el conflicto representado en el raptos rituales, institucionaliza el choque de intereses de diversas aldeas y de familiares aspirantes al trono divino y a su corte, a la que ingresan parientes y amigos del Rey, pero a la que puede llegar un solo individuo con sus amigos, en representación de una sola aldea.

Otro caso sería, dice Austin, el que se da cuando hay oposición entre los intereses de hombres y mujeres en los sistemas de relaciones de parientes en ciertas sociedades africanas:

En el caso de los zulúes en el siglo pasado, entre los Tembu y en otras naciones del Sur de África, las mujeres y jovencitas se comportan como si fueran hombres, lucen vestimentas y armas masculinas y se expresan rudamente como los hombres. Las mujeres Tsonga incluso cantan canciones obscenas y maltratan a cualquier hombre que se les acerque, ceremonias propiciatorias para la agricultura, ceremonias matrimoniales o para liberarse de pestes y enfermedades, para celebrar la llegada de la pubertad de las jóvenes, para propiciar su fertilidad y salud. Así, la sociedad tribal busca alivio o escapa del fenómeno de la inconsistencia que se produce entre la posición privilegiada de los hombres, quienes son los portadores, dueños o autoridades de todo lo que resulte socialmente importante en las aldeas, pero donde las mujeres —el sector social más subordinado— son las que tienen la importantísima responsabilidad y rol de dar a luz a los hijos que harán grande, fuerte y rica a la familia, además de ser los herederos del padre y continuadores de su linaje, en las sociedades patrilineales, de manera que en último término, el rol más importante de la familia, su engrandecimiento y continuidad, queda en manos del sector más débil y subordinado.

De esta manera, no debe dejarse de lado que, según Austin:

esta forma de conflicto cobra varios matices, según las sociedades sean patri o matrilineales, viri o matrilocales. Por ejemplo, en el caso de sociedades matrilineales la

incompatibilidad o inconsistencia se produce entre la esposa que debe ser productiva, fortaleciendo con su trabajo al grupo del marido, y el hecho de que ella es a su vez continuadora del linaje de su propia familia de origen, no la del marido⁶¹. En otro caso, los Ndembu, que poseen familias matricéntricas, matrilineales, pero virilocales, el conflicto es entre madres e hijas. Entre los Ndembu, la madre es el centro de la sociedad y portadora, en primer término, del linaje familiar, pero la hija será su continuadora en el linaje, y además se puede ir a la aldea del marido, lejos de su control. En esta sociedad el comportamiento de reversa es en rituales que celebran la llegada de la pubertad de las jóvenes y durante el rito las mujeres no sólo se comportan como hombres sino que los atacan si los sorprenden cerca⁶².

Tomás Austin cita a Norbeck⁶³, quien sustenta la tesis de Gluckman al señalar que:

En todos estos casos de ritos en que se contravienen normas y costumbres cotidianas, o ritos de rebelión institucionalizados, el conflicto que surge de los valores más básicos de la sociedad, es expresado públicamente y ritualmente como dramas de conflicto y conducidos en una atmósfera religiosa, “como una suerte de catarsis que desvanece la amenaza de desunidad impuesta por los conflictos”, la que es una línea de razonamiento usual en los argumentos funcionalistas en cuanto al rol del conflicto, si bien Gluckman fue mucho más lejos y profundo en esta misma línea, aunque dejó en claro que los ritos institucionalizados de conflictos pueden existir solo en sociedades en las que el orden social está establecido y sin que nada lo amenace.

En cuanto a los conflictos y el cambio social, Austin ha señalado:

existen situaciones en que las divergencias de intereses envuelven a personas y grupos de tal manera que la única forma en que se resuelven es por transformación

⁶¹ Max Gluckman, *Equilibrium in the Study...*, pp. 224-225.

⁶² Victor Witter Turner, *Schism and Continuity in an African Society; a Study of Ndembu Village Life*. Manchester: Manchester University Press, 1957, pp. 28-27 y 61-62.

⁶³ Edwards Norbeck, “African Rituals of Conflict” en J. Middleton (ed.), *Gods and Rituals*. N.Y.: The Natural History Press, 1967, p. 198.

de la naturaleza misma del grupo, sea fraccionándose en agrupaciones distintas, cada una con su propia identidad, o cambiando la estructura o valoraciones institucionales del grupo. En todos los casos, lo que surge después del conflicto es una agrupación diferente en alguna medida, un grupo nuevo, una sociedad nueva; así, recuerda a Beattie⁶⁴, quien afirma que corresponde a la clase de conflictos “más radicales (porque) es el cambio en el carácter del sistema social mismo (...) y los conflictos a lo que da lugar no se desenvuelven en términos de los valores existentes en la sociedad. Son nuevas clases de conflictos y la tradición no provee ni precedentes, ni cura para ellos. Si el sistema tiene que persistir, más tarde o más temprano tendrá que hacer más modificaciones radicales y así la sociedad se volverá una cosa distinta y diferente de lo que fue originalmente”. De esta manera, abunda: “Los conflictos que no pueden resolverse dentro del sistema social existente acaban provocando cambios en la estructura social”. También cita a F.G. Bailey, quien asienta que en un conflicto entre instituciones de una sociedad, cuando no hay otras formas que puedan manejar el conflicto, la única manera de resolverlo es modificando la estructura misma de la sociedad⁶⁵. Por lo anterior, en general, los conflictos que terminan con la transformación de un grupo social, han constituido buena parte del material de estudio del cambio social, excepcionalmente en materia de cambios que van transformando a las sociedades étnicas o tradicionales campesinas, incorporándolas a la cultura occidental, al sector socialmente dominante, o permitiéndoles desenvolverse mejor en ellas. Los conflictos entre instituciones que terminan con cambios de la esencia o la identidad de una sociedad humana pueden ser pequeños, sucesivos y persistentes, transformando lenta y progresivamente a la sociedad, o pueden ser súbitos y devastadores como producto de guerras o revoluciones. El resultado es el mismo, la desaparición de una forma de relacionarse socialmente, para dar nacimiento a otra nueva y distinta, o simplemente, su fusión dentro de otra sociedad mayor. Asimismo, cabe destacar que este tipo de conflictos puede tocar diferentes aspectos

de la vida social. Al respecto, R. Firth⁶⁶ agrega una clase de cambios que él llamó organizacionales y que vale la pena mencionar. Estos son cambios en la forma de hacer las cosas, o de disponer la división social del trabajo. Las transformaciones pueden ser sutiles o complejas y afectar a diferentes rangos de las relaciones sociales dentro del grupo social, sólo que en esos casos el reajuste social, aunque puede llegar a ser extenso, no transforma la naturaleza del grupo.

Finalmente, Austin habla de un tercer tipo de estudios antropológicos sobre el tema del conflicto, que corresponde al área de cultura y personalidad, menos conocida por su otro nombre actual de antropología psicológica o de etnopsicología (en Francia), que fue fuertemente influenciado por la psicología y sus diversas formas, por lo que, como su nombre lo indica, se busca encontrar la relación que hay entre la cultura de una sociedad, su influencia sobre la personalidad de sus individuos y viceversa. Aquí, Freud fue probablemente el primer psicólogo teórico en enfatizar el carácter procesal del desarrollo de la personalidad y, en particular, en puntualizar el rol decisivo de los primeros años de la infancia y la niñez para establecer la estructura básica del carácter de una persona. Así, Freud mencionaba que la personalidad se desarrolla en respuesta a cuatro fuentes mayores de tensiones: (1) el proceso de crecimiento fisiológico, (2) las frustraciones, (3) los conflictos y (4) las amenazas. Como consecuencia directa de la intensificación de la tensión que emana de estas fuentes, la persona es forzada a aprender, a crear, nuevos métodos o formas de actuar para reducir la tensión. Este aprendizaje es lo que se quiere significar por desarrollo de la personalidad. La identificación y la evaluación son dos métodos para los cuales el individuo aprende a resolver sus frustraciones, conflictos y ansiedades⁶⁷. En cuanto a personalidad y conflicto, la importante para la antropología de cultura y personalidad era encontrar las fuentes del conflicto en el ambiente en que se desarrolla el individuo, para ver cuál era su efecto sobre la personalidad y luego sobre la cultura de la sociedad; de allí también el interés de este tema para el presente trabajo. El autor también aporta ejemplos de la literatura

⁶⁴ Victor Beattie, *Other Cultures*. Routledge and Kegan Paul, p. 247. En castellano: *Otras Culturas*. México: FCE.

⁶⁵ F.G. Bailey, “Political Change in the Komlands” en Cohen y Middleton (eds.), *Comparative Political Systems*. N.Y.: The Natural History Press, 1967, p. 419.

⁶⁶ Raymond Firth, *Social Change in Tikopia*. London, 1959.

⁶⁷ Hall y Lindzey, “Freud’s Psychoanalytic Theory of Personality” en Robert Hunt (ed.), *Personalities and Cultures*. N.Y.: The Natural History Press, 1967, p. 19.

antropológica que se refieren a los estudios en Samoa de Margaret Mead en 1928⁶⁸, entre los Alor⁶⁹ y los Pilga del Chaco sudamericano, estudiados en 1937⁷⁰.

En resumen, Austin concluye que:

1. El conflicto es un fenómeno natural en el hombre social, pero habría aumentado su acento a partir del momento en que la humanidad comenzó a asentarse, cambiando de vida nómada por el sedentarismo de la villa, los pueblos y ciudades, superando definitivamente el estado de recolectores y cazadores. A partir de ese momento también aumenta la intensidad y la calidad de las actividades compartidas, lo que da paso al surgimiento de intereses de competencia con mucho más frecuencia que en la vida nómada. De todo ello se desprende que el estado de conflicto es un proceso natural en la vida social, por lo que vendría a ser un error pretender que no deberían ocurrir conflictos en absoluto en la sociedad. Lo que debería suceder es comprender la naturaleza del conflicto para resolverlos con mayor beneficio colectivo.
2. Los conflictos surgen a partir del momento en que dos o más conjuntos de intereses comienzan a competir para que uno de ellos se convierta en la alternativa dominante.
3. La agudización del conflicto en estos términos puede llegar a convertirse en disputa abierta, usualmente traducida en argumentaciones con lógicas discrepantes, pero que no superan el nivel verbal; al aumentar la intensidad en acciones o hechos concretos, se llega a la lucha abierta. Como el dictum que dice que la guerra es la continuidad de la política por otros medios, la lucha es la continuidad del conflicto por otros medios.
4. A través de la investigación antropológica queda en claro que las diferencias envueltas en un conflicto de carácter grupal o social, pueden surgir de dos fuentes claramente establecidas: (a) de los valores y costumbres de los grupos humanos, es decir, de los intereses puestos en juego; y (b) de formas de conductas que se encuentran envueltas en estilo o de personalidades

⁶⁸ Margaret Mead, *Op. cit.*, p. 166.

⁶⁹ Victor Barnow, *Op. cit.*

⁷⁰ Jules Henry, "Some Cultural Determinants of Hostility in Pilga Indian Children" en Robert Hunt (ed.), *Personalities and Cultures*. N.Y.: The Natural History Press, 1967, p. 167.

que surgen de las presiones del medioambiente y la cultura:

- a. En el primer caso, los estudios etnológicos muestran que el conflicto puede ser resuelto dentro de una sociedad determinada, sin alterar la naturaleza de ésta, e incluso beneficiándola al absorber o reacomodar intereses discrepantes; o bien, el conflicto se resuelve cambiando de alguna forma la naturaleza del grupo, para acomodarlo a la naturaleza de la realidad externa y los factores que sentaron las bases para la existencia del conflicto; en definitiva, corresponde al llamado cambio social.
 - b. En el segundo caso, el de la personalidad y cultura, situaciones presentes en el ambiente de un grupo social pueden establecer condiciones que presionen para formar una cultura que propenda a crear personalidades conflictivas frente a ciertos aspectos de las relaciones humanas. Se trataría de personas que al manifestarse en el nivel grupal o en contacto con otros, va a tender a crear conflictos a partir de su personalidad, sin que pueda evitarlo y las más de las veces sin que siquiera se dé cuenta de esta característica de su personalidad, situaciones que pueden manifestarse en las relaciones de pareja, por ejemplo; por los medios de subsistencia; entre roles y status familiares y de organizaciones; por el control de medios, recursos, poder, del grupo, etc.
5. En una situación de búsqueda de métodos de resolución de conflictos, esta relación de personalidad-conflicto-cultura es más que nada un factor a tener en cuenta, ya que por sí misma no ofrece muchas sugerencias para aportes a los métodos de resolución de conflictos, salvo estar atento a la aparición de este tipo de personalidad. En cambio, en los conflictos de valores y costumbres, queda en claro que en muchas oportunidades éstos pueden ser resueltos dentro del grupo humano, con beneficio para su desarrollo, permitiéndole el reacomodo de las situaciones que han creado las situaciones antagónicas.
 6. Si no hay posibilidades de resolución del conflicto dentro del grupo, la solución tendrá que buscarse por el lado del reacomodo del grupo a su contexto mayor, pero aun así, se ve que el conflicto ofrece posibilidades y oportunidades para buscar soluciones a

partir de las propias reglas de los actores, de manera que, por desagradables que resulten los conflictos, por lo que significan en materia emocional o de choque de intereses, es posible encontrar formas, modelos o estilos en que cada grupo humano reserva sus conflictos, porque a juzgar por la información etnográfica, es posible pensar que estas formas existen. Por eso pareciera que un punto interesante de explorar es el de tratar de encontrar o identificar los mecanismos de resolución de conflictos naturales en un grupo establecido. Incluso se trata de un choque de intereses en las bases mismas de las valorizaciones y costumbres que unen a grupos, también en ese caso parece posible encontrar mecanismos para la resolución del conflicto o de valores últimos y trascendentes. Sin embargo, al buscar mecanismos, estilos o formas de resolución de conflictos, también puede quedar en claro que su origen está en presiones muy fuertes del medio externo al grupo, y en este caso habrá que buscar formas de resolución que permitan armonizar los intereses grupales con los del ambiente externo, hasta donde sea posible, aunque eso va a significar un cambio en la naturaleza, composición o fines del grupo.

La Escuela de Manchester

Fundada por Max Gluckman, sus principales seguidores son:

Victor Witter Turner (1920-1983) que obtuvo su grado de licenciatura en la University of London e hizo su posgrado en Manchester University bajo la tutela de Gluckman, obteniendo el grado en 1955 e incorporándose de inmediato a la Universidad, donde consiguió fondos para hacer trabajo de campo entre los Ndembu de África; como resultado de su investigación, publicó *Schism and Continuity in An African Society*, donde explica cuatro ideas centrales:

1. los significados rituales implican significados sociales codificados
2. los códigos rituales tienen un profundo efecto en la mente
3. el drama social no es más que un conjunto sistemático de actividades repetitivas y
4. la liminalidad es el modo por medio del cual los individuos amplían las limitaciones de sus roles.

La “*communitas*”, dice, no es más que un conjunto integrado de experiencias individuales de la armonía cultural que permite al tejido social permanecer unido, dado que da cauce a la existencia de la estructura y la función sociales⁷¹. En *Schism and Continuity*, Turner demuestra cómo los principios particulares de organización y ciertos valores dominantes, operan simultáneamente a través de reconciliaciones y cismas, dado que los individuos y los grupos a los que pertenecen —y que se encuentran involucrados en los dramas sociales— tratan siempre de manipular los principios y los valores que los lleven a alcanzar sus propios objetivos⁷².

Elizabeth Colson (1917-), que se convirtió en la tercera directora del Rhodes-Livingstone Institute después de Gluckman, cuando éste decidió irse a la Universidad de Manchester, es co-autora con él de *Seven Tribes of British Central Africa* (1951) e hizo trabajo de campo entre los Tonga⁷³, donde exploró el problema de cómo es que los individuos, como parte de comunidades dispersas ritualmente asociadas a la tierra, desarrollan su política económica y su autoridad política. Así, estudió centros de peregrinación y los rituales asociados y el papel histórico de la organización social, la ideología y la experiencia religiosa⁷⁴ para enfatizar que los antropólogos deben hacer largos trabajos de campo para tener una mejor perspectiva histórica-sociológica de los procesos de cambio e innovación en la sociedad, utilizando, sobre todo, el estudio de casos para observar dichos patrones de comportamiento.

Fredrick George Bailey (1920-) estudiante de Gluckman que hizo investigaciones en India, lugar de trabajo de los neo estructuralistas y de Edmund Leach, más cercano a las ideas de Frederick Barth y entre cuyos muchos trabajos publicados destaca *Stratagem and Spoils*⁷⁵.

⁷¹ Bohannan y Glazer, *Op. cit.*

⁷² Max Gluckman, *Analysis of a Social Situation in Modern Zululand*, Rhodesian-Livingstone paper no. 28: 1-27. Livingstone, Northern Rhodesia: Rhodes-Livingstone Institute. New York: Oxford University Press, 1958.

⁷³ Elizabeth Colson, *Social Control and Vengeance in Plateau Tonga Society*. África XXIII, 1953, p. 3; también *Marriage and the Family Among the Plateau Tonga of Northern Rhodesia*. Manchester: Manchester University Press for Rhodes Livingstone Institute, 1958; *Social Organization of the Gwembe Tonga*. Manchester: Manchester University Press for Rhodes-Livingstone Institute, 1960; y *The Social Consequences of Resettlement*. Manchester: Manchester University Press for Institute of African Studies, University of Zambia, 1971.

⁷⁴ Richard P. Werbner, *Op. cit.*

⁷⁵ Adam Kuper, *Op. cit.*, p. 166.

Edmund Ronald Leach (1910-1989), nacido en Sidmouth, Inglaterra, educado en Marlborough y en el Clare College, Cambridge, después de viajar por años con una compañía británica en China, se sumó a la expedición etnográfica en Botel y regresó a Inglaterra para continuar con sus estudios de posgrado en la London School of Economics, donde fue alumno de los seminarios de Malinowski y en 1947, después de una larga ruptura por la Segunda Guerra Mundial, terminó su tesis doctoral titulada *Cultural Change with Special Reference to the Hill Tribes of Burma and Assam*, bajo la supervisión de Raymond Firth. Obtuvo un empleo en Cambridge University como profesor en 1953 y fue ascendido a profesor de antropología social en esa Universidad en 1972. Su principal trabajo es *Political Systems of Highland Burma*, ingenioso enfoque sobre las teorías de la estructura social y el cambio cultural que causaron gran impacto. Para él, la cultura consistía en ideologías competitivas y contradictorias en ambientes políticamente inestables, idea muy apoyada por Gluckman y sus seguidores. En *Pul Eliya: a Village in Ceylon*, sugiere que las relaciones de parentesco son primariamente modos de representar y establecer agendas políticas y económicas. Gluckman y Leach se criticaban regularmente pero tenían puntos en común⁷⁶, por lo cual Leach fue incluido en la Escuela de Manchester dado que convergía con Gluckman en cuanto a que sus teorías y métodos fueron adoptados, entre otros, por sus estudiantes Fredrik Barth y F.G. Bailey⁷⁷. Leach y Gluckman diferían primordialmente en cuanto a que no se puede reducir a los factores psicológicos la única explicación de su ingerencia en los procesos estructurales del ambiente social y cultural⁷⁸. Finalmente, Leach se afilió más a las ideas de Claude Lévi-Strauss y se deslindó de sus mentores tales como Malinowski, Raymond Firth, Roman Jakobson y Giambattista Vico⁷⁹.

Fredrik Barth (1928-), estudiante de Leach, que se dedicó más a estudiar las estrategias individuales y la manipulación de los valores dentro de los modelos transaccionales de las relaciones sociales⁸⁰, distingue entre

⁷⁶ Edmund Leach, "Glimpses of the..."

⁷⁷ Adam Kuper, *Op. cit.*

⁷⁸ Bruce Kapferer, *Op. cit.*

⁷⁹ Martha Macintyre, "Edmund Ronald Leach", Library-Anthropology Resource Group (LARG) *International Dictionary of Anthropologists*. New York: Garland, 1991.

⁸⁰ Adam Kuper, *Op. cit.*, p. 166.

sistemas políticos en los cuales los actores tienen cierto grado de poder de decisión, y aquellos que establecen alianzas en donde no hay opciones⁸¹, como sucede entre los Swat Pathans en Pakistán. En *Political Leadership among Swat Pathans*⁸², Barth explora los tipos de relaciones que se establecen y se manipulan con las posiciones de autoridad, donde el escoger depende de razones personales ligadas a necesidades propias lo cual difiere a lo encontrado en los estudios de Gluckman y seguidores.

Los principales conceptos que fueron utilizados por los seguidores de esta escuela, se refieren a las alianzas que se establecen para la evitación de conflictos y el mantenimiento del sistema social⁸³, los grupos dominantes⁸⁴, el intercalamiento de roles jerárquicos⁸⁵ y el drama social y sus formas procesuales que se manifiestan a través de los siguientes etapas:

- (1) rompimiento;
- (2) crisis;
- (3) mecanismos de recomposición y
- (4) reintegración, reconocimiento del cisma y mecanismos de reintegración⁸⁶.

Otros conceptos predominantes en este análisis son el de la tensión, la ambivalencia, la cooperación y la lucha así como el cambio repetitivo⁸⁷, así como el análisis de la situación y el campo social donde se desarrollan los eventos a estudiar⁸⁸.

⁸¹ Joan Vincent, *Anthropology and Politics: Visions, Traditions, and Trends*. Tucson: The University of Arizona Press, 1990.

⁸² Fredrik Barth, *Political Leadership Among Swat Pathans*. London: University of London, Athlone Press; New York, Humanities Press, 1965.

⁸³ Max Gluckman, *Order and Rebellion in Tribal Africa*. London: Cohen and West and New York: Free Press of Glencoe, 1963.

⁸⁴ Richard Werbner, *Op. cit.*

⁸⁵ Marc J. Swartz (ed.), *Local Level Politics; Social and Cultural Perspectives*. Chicago: Aldine Publishing Co., 1968; Swartz, Turner y Tuden (eds.), *Political Anthropology* (Introduction). Chicago: Aldine Publishing Co., 1966; Max Gluckman, "Interhierarchical Roles: Professional and Party Ethics in Tribal Areas in South and Central Africa" en *Local Level Politics: Social and Cultural Perspectives*. Marc J. Swartz (ed.), Chicago: Aldine Publishing Co., 1968.

⁸⁶ Swartz, Turner y Tuden, *Op. cit.*

⁸⁷ Max Gluckman, *Tribulism, Ruralisms...*

⁸⁸ Bruce Kapferer, *Op. cit.*; Víctor Turner, *Schism and Continuity...*; "Mukanda: the Politics of a Non Political ritual" en *Local Level Politics...* Chicago: Aldine Publishing Co., 1968, p. 138; y *La selva de los símbolos*.

El más característico método empírico de la Escuela de Manchester, es el modo de recolectar información a partir de la observación de la acción social, más que describir solamente la estructura de la acción social, como señalaba Parsons en su tiempo, sino la manera en la que opera el sistema social en términos de sus contradicciones, regularidades e inconsistencias⁸⁹.

El programa de la Manchester/Rhodes-Livingstone demostró la utilidad de la aplicación de programas regionales sobre todo en cuanto a su desarrollo en el sur y centro de África⁹⁰ en escenarios reales, desechando paradigmas que enfatizaban la existencia de tipos ideales de comportamiento y enfocándose más en las inconsistencias normativas y en las contradicciones. Este modelo de equilibrio desarrollado por Gluckman y seguidores ha sido ampliamente criticado al señalarse como confusamente positivista y utilizar explicaciones anti históricas del equilibrio y el desarrollo de los procesos estructurales, dando énfasis al microanálisis⁹¹, sin orientación política clara y con desviación hacia el enfoque marxista⁹².

A pesar de lo anterior, esta Escuela marcó camino en futuros estudios sociales sobre el problema de la investigación de procesos sociales ligados a aspectos políticos y de organización social relacionados con situaciones de conflicto⁹³, en cuando a su vinculación con problemas sociales y procesos de articulación así como de interacción interpersonal, retórica y semántica dentro de los procesos de industrialización, migración, fuerza de trabajo y efectos del colonialismo⁹⁴.

Gluckman, en sus ensayos "Analysis of a Social Situation in Modern Zululand" (1940), "Economy of the central Barotse plain" (1941), y "Some processes of social change" con datos de Zululand (1942) provee un enfoque novedoso para el estudio de los procesos del cambio social dentro

de una nueva corriente en Oxford del estructuralismo, enfatizando en los procesos sociales y señalando que el conflicto mantiene la estabilidad del sistema a través del establecimiento de alianzas entre los actores sociales, y enfatizando en los procesos de articulación de los roles inter jerárquicos, el análisis de los procesos de interacción interpersonal, el análisis de los procesos judiciales y los rituales utilizados para disminuir los conflictos

Hemos revisado la posición de los antropólogos respecto del fenómeno del conflicto, sus explicaciones e interpretaciones en cuanto a las costumbres, las normas, las regulaciones, el comportamiento social y las rivalidades, el faccionalismo, la solidaridad social. Asimismo, vimos de dónde abrevó Gluckman los autores y las corrientes más importantes que le llevaron a elaborar sus ideas alrededor del tema del conflicto y la costumbre. En una nota biográfica, observamos también el paso por el tiempo del autor analizado y a través de diversas escuelas de pensamiento, cómo fue su desempeño como investigador, autor y profesor, creador además de un Escuela que ya no existe pero que marcó huella indeleble en el análisis del conflicto social, para terminar con un breve análisis de las principales teorías antropológicas sobre el conflicto y sus principales autores.

Finalmente, cerramos con un dato interesante: al final de su vida, Gluckman estableció para Israel en 1965 el Bernstein Research Project; mientras tanto, sus colegas Barth y Bailey concentraron sus esfuerzos en India y Pakistán, adaptando las doctrinas funcionales dominantes en la antropología clásica gracias a Bronislaw Malinowski y Radcliffe-Brown para reformularlas con las ideas de Durkheim⁹⁵. En tanto, E. Evans-Pritchard y Meyer Fortes establecieron los principios de la antropología política⁹⁶, innovando los conceptos de oposición segmentada y balanceada.

El prolífico autor Gluckman, constituye, sin duda alguna, uno de los pilares fundamentales para el entendimiento del problema del conflicto, la mediación y la negociación.

México: Siglo XXI.

⁸⁹ Richard P. Werbner, *Op. cit.*, p. 157.

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ *Ibidem*, p. 159.

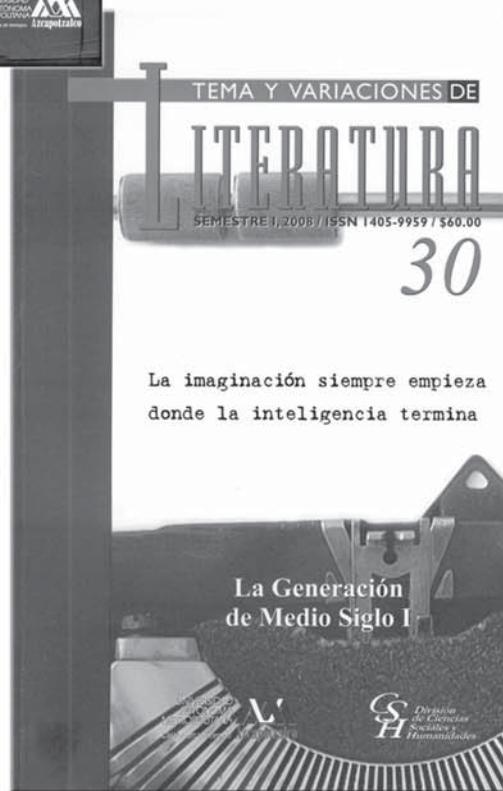
⁹² T. Van Teeffelen, "The Manchester School in Africa and Israel: A Critique" en *Anthropology: Ancestors and Heirs*. Stanley Diamond (ed.). New York: Mouton Publishers, 1980.

⁹³ Richard P. Werbner, *Op. cit.*; Elizabeth Calson, "Gluckman Max"...

⁹⁴ Richard P. Werbner, *Op. cit.*, p. 158; Godfrey Wilson, *The Economics of Detribalization in Northern Rhodesia*. Rhodes Livingstone Paper 5-6. Livingstone, Northern Rhodesia: Rhodes-Livingstone Institute. New York: Oxford University Press, 1942.

⁹⁵ Bruce Kapferer, *Op. cit.*

⁹⁶ Evans-Pritchard y Fates, *Op. cit.*



El ataque contra la razón*

Jeanine Wuest**

El ataque contra la razón. *Cómo la política del miedo, el secretismo y la fe ciega erosionan la democracia y ponen en peligro a Estados Unidos y al mundo*, traducido al español por Lucas Rodríguez Monge y editado por Debate, es un libro de poco más de 300 páginas escrito por Al Gore, quien fuera vicepresidente de Estados Unidos entre 1993 y 2000, año en el que se enfrentó a George Bush y con el que perdió la presidencia en una sumamente cuestionada elección. Gore actualmente se dedica a dirigir su propia cadena de televisión alternativa (*Current TV*) y es reconocido como un importante líder de opinión en temas de ecología y desarrollo sustentable, y de política exterior.

Inicialmente Gore afirma que en Estados Unidos, la razón, la lógica y la verdad de unos años para acá, han pasado a tener un papel secundario de manera alarmante en la política, en los *mass media* y en general en la vida pública de su país. Se manifiesta, de hecho, convencido de que aquella vieja patria de los padres fundadores ha perdido terreno frente a los escándalos de Paris Hilton, Nicole y Britney, entre otras extravagancias que han pasado a ser las prioridades de la cobertura informativa estadounidense, mientras que pocos discuten los problemas sustantivos tales como la decisión de invadir a Irak como una grave equivocación, siendo que todas las

pruebas y argumentos necesarios para haber tomado la decisión correcta (es decir no hacerlo) estaban disponibles en su momento (lo cual es uno de los temas más recurrentes en el libro) (p.16).

Gore denuncia la plutocracia en la que se ha convertido aquella democracia que tanto sorprendió en su momento a Tocqueville, así como el circo al que están dispuestos a prestarse los candidatos para obtener fondos para sus campañas y luego gastárselos en *spots* televisivos que cuestan millones de dólares por apenas unos segundos¹. A decir de éste, la televisión fue el medio por el que Bush y su política del miedo, sin la cual sería imposible concebir su reelección, consiguieron manipular al electorado para mantener el voto en su favor.

El ataque contra la razón es una denuncia en contra de la política del miedo lanzada y manipulada por George Bush y por los intereses que están detrás de él, porque, como bien dice Gore, citando a Edmund Burke: "Ninguna pasión despoja con tanta eficacia a la mente de todos sus poderes de actuar y razonar como el miedo" (p. 35). Gore afirma que Bush hizo sentir a los ciudadanos norteamericanos que dejando el poder en manos de los demócratas, firmarían una sentencia de muerte; alimentó su miedo, desde luego, por la vía sentimental y no racional, haciendo, pues, un uso político del mismo. Gore incluso se aventura en

¹ Cabe mencionar que Gore escribió su tesis de licenciatura sobre el impacto de la televisión en el equilibrio de poder entre las tres ramas del gobierno, como él mismo lo hace notar.

algunas páginas a argumentar por la vía de la psicología social cómo fue el proceso de estrés postraumático que vivieron los norteamericanos tras el 11 de septiembre que, en todo caso, los orilló a refugiarse en la suerte de promesa paternal que ofreció Bush sirviéndose de los medios (principalmente la televisión), y dada una condición, muy simple y muy patética, la cual es que los estadounidenses dediquen una gran parte de su vida a comer chatarra y mirar la TV.

El lenguaje utilizado por la administración Bush que acompañaba a las imágenes de 11-S no se quedó atrás, sostiene Gore, pues indiscriminadamente se repetían infinidad de palabras asociadas al terrorismo, con la intención de provocar un miedo exacerbado, y en semanas Bush logró distraer la atención de Al Qaeda a Sadam Hussein, aunque entre ambos no existiese ninguna relación. Gore no pone duda alguna en que Hussein haya sido un dictador brutal; lo que afirma y argumenta ampliamente a lo largo de varios capítulos, es que Irak era una nación frágil e inestable que no había atacado a EU ni era una amenaza real, y que al presentar la invasión a Irak como una lucha épica entre el bien y el mal, Bush intentó disfrazar de fe religiosa su política de declarar una guerra sin provocaciones previas, aprovechando el estupor en que había quedado el país debido a la magnitud de los ataques del 11 de septiembre; es decir, que la muerte de aquellas víctimas desencadenó una ira que Bush canalizó en forma maniquea, poniéndolo todo en términos de bien absoluto, o mal absoluto. En concreto, Gore (tanto como otras voces sensatas de su país) asegura que Irak no tenía nada que ver con el ataque que se deseaba vengar, y que los que pusieron en duda las falsas premisas que asociaban una cuestión con la otra, pronto fueron tachados de antipatriotas.

El libro que nos ocupa también apunta al tema sobre el trato que recibieron los prisioneros de Irak, quienes fueron torturados, obligados a

* Al Gore, *El ataque contra la razón. Cómo la política del miedo, el secretismo y la fe ciega erosionan la democracia y ponen en peligro a Estados Unidos y al mundo*. México: Debate, 2007.

** Profesora-Investigadora del Departamento de Sociología de la UAM-A.

maldecir su religión, a comer cerdo y a beber alcohol, violando los principios de su fe, y muy lejos de aquellos principios de los derechos humanos que Estados Unidos dice defender y respetar, todo ello con total conocimiento de G. Bush, a quien Gore considera un presidente de la derecha más radical (que asimismo le recuerda a Nixon más que a ningún otro presidente, por haber estado dispuesto a servirse de lo que fuera con tal de conseguir la reelección), que marchó con una política extremista despreciando la justicia social, y que con un lenguaje religioso utilitario ha robado el simbolismo y el lenguaje corporal de la religión para disfrazar el esfuerzo más radical llevado a cabo en la historia de EU, para apoderarse de lo que le pertenece al pueblo estadounidense y entregar la mayor parte posible a los ya ricos y privilegiados: amigos y partidarios que, a su vez, lo han beneficiado a él con enormes contribuciones y fuerza política. Lo cual no sorprende cuando un consejero de la Casa Blanca describió alguna vez tanto a la Convención de Ginebra como a la ley que prohíbe la tortura, como “pintorescas”.

Dentro de lo que puede señalarse como poco afortunado en el libro, es que Gore critica ampliamente el lenguaje religioso de Bush, mientras que él hace uso del mismo una y otra vez al pasar las páginas del libro que nos ocupa, pues una y otra vez se remite a los padres fundadores y a

la misión que Dios ha puesto desde entonces en el pueblo norteamericano; incluso llega a mencionar que el hecho de que Bush haya tomado aquel lenguaje maniqueo fue, entre otras cosas, ¡una blasfemia!, lo cual sin duda confunde en cierta medida un estupendo y lúcido análisis que podía haber obviado ese tipo de afirmaciones.

El libro culmina con la esperanza del autor en que tras la era Bush, vendrá algo mejor para su país en todos los rubros, citando un discurso que Martin Luther King pronunciara en 1967: “quizá esté surgiendo entre nosotros un nuevo espíritu, en tal caso, sigamos sus movimientos y recemos porque nuestro ser interior sea sensible a su tutela, porque necesitamos profundamente un nuevo camino más allá de la oscuridad que parece envolvernos”, lo cual, por cierto, se semeja un poco al lenguaje en que el propio Gore se expresa a través de las páginas que ha escrito; empero, el son de beatitud de quien hubiese podido ser presidente de EU, al igual que el alter a quien cita, no le resta el mérito de haber, en este libro, descrito deshonrosas verdades de una manera bastante objetiva y sensata, desde el interior de una sociedad que en los últimos años ha vivido manipulada por un gobierno republicano encabezado por quizá uno de los peores presidentes que hayan tenido los EU, y que seguramente pasará con mucha más pena que gloria a las páginas de la Historia.

 **NUEVA
SOCIEDAD**
www.nuso.org

219
ENERO-FEBRERO 2009

Director: Joachim Knoop
Jefe de redacción: José Natanson

La integración fragmentada

COYUNTURA: **Andrés Pérez-Baltodano**. El regreso del sandinismo al poder y la cristalización del «Estado-mara». **Carmelo Mesa-Lago**. La ley de reforma de la previsión social argentina. Antecedentes, razones, características y análisis de posibles resultados y riesgos.

APORTES: **Julio Sevares**. Argentina y Brasil: diferente macroeconomía, pero la misma vulnerabilidad.

TEMA CENTRAL: **Félix Peña**. La integración del espacio sudamericano. ¿La Unasur y el Mercosur pueden complementarse? **Fernando Rueda-Junquera**. ¿Qué se puede aprender del proceso de integración europeo? La integración económica de Europa y América Latina en perspectiva comparada. **Tullo Vigevani / Haroldo Ramanzini Jr.** Brasil en el centro de la integración. Los cambios internacionales y su influencia en la percepción brasileña de la integración. **Carlos Malamud**. La crisis de la integración se juega en casa. **Francisco Durand**. El eje Lima-Brasilia (donde algunos entran en arcos y salen con flechas). **Josette Altmann Borbón**. El ALBA, Petrocaribe y Centroamérica: ¿intereses comunes? **Andrés Serbin**. América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasur la alternativa? **Gerardo Caetano**. Integración regional y estrategias de reinserción internacional en América del Sur. Razones para la incertidumbre.

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago a <info@nuso.org> o <distribución@nuso.org>.

220 En nuestro próximo número México