

GOBERNABILIDAD, DELITO Y SOBERANÍA NACIONAL EN MÉXICO

*Benjamín Méndez Bahena*¹

INTRODUCCIÓN

Tras las polémicas elecciones presidenciales de julio de 2006, durante los primeros seis meses del gobierno de Felipe Calderón, las actividades de la delincuencia organizada y particularmente de los carteles del narcotráfico aparecieron en los medios de comunicación electrónica y en el discurso del gobierno federal como el enemigo nacional, cuyo combate requiere la unión de esfuerzos de los tres niveles de gobierno, de los partidos políticos, los poderes legislativo y judicial e incluso de los ciudadanos. Como argumentos se esgrimieron el creciente número de secuestros y asesinatos atribuidos a disputas entre grupos de narcotraficantes, impresionantes fotos y videos en internet.

Para librar esa batalla, el impugnado presidente dispuso la actuación conjunta del ejército, la marina y las corporaciones policíacas federales preventiva e investigadora, aunada a la participación de las instituciones de seguridad de nivel subnacional en varios estados de la federación y aún de las policías municipales. Sin embargo, los resultados son magros y previsiblemente esa será la tónica debido a la corrupción e ineficiencia de esas instituciones, a la que se agrega la de los tribunales y los reclusorios. Pero más allá de la parafernalia noticiosa y de la violación a la legislación vigente que acompañan la actuación institucional, es preciso indagar más allá intentando responder varios cuestionamientos:

- ¿La delincuencia organizada es actualmente el más importante tema en la agenda gubernamental, o solo un recurso mediático para distraer la atención?
- ¿La estrategia elegida para enfrentar a la delincuencia organizada es la adecuada?
- ¿Son eficaces y eficientes las agencias de seguridad gubernamentales en cada nivel de gobierno o es necesaria una reforma al modelo institucional?

MAGNITUD Y TIPO DE DELITOS

Cuando en una sociedad un fenómeno ingresa a la agenda gubernamental etiquetado como un problema a golpes de prensa que reseñan robos o asesinatos como algo cotidiano,

¹ Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales (CIECAS) del Instituto Politécnico Nacional M. C. en Planeación y Políticas Metropolitanas, UAM-A, Candidato a Doctor en Planificación Territorial y Desarrollo Regional, Universidad de Barcelona bmendezb@hotmail.com y bmendez@ipn.mx Becario SIBE.

escándalos originados por la ineficiencia o la corrupción de los empleados de gobierno, y ante una creciente alarma entre la población, se puede suponer que en la mayor parte de los casos ha sido mal manejado por las agencias encargadas de su gestión.

Esto es lo que ha sucedido recientemente con la delincuencia organizada, o más precisamente con el narcotráfico, pues del conjunto de delitos que cotidianamente ocurren en México, este grupo y su enorme cauda de ilícitos asociados, indudablemente tienen un lugar destacado en la agenda gubernamental, pero no por el número de ilícitos, ya que ese sitio lo ocupan sin lugar a dudas los robos. En el cuadro 1 puede apreciarse que para los seis años considerados, los robos en sus distintas modalidades representan en promedio 30% del total de los delitos², en tanto los vinculados a los narcóticos solo representan 6.5%.

CUADRO 1
MÉXICO, PRESUNTOS DELINCUENTES FUERO FEDERAL Y COMÚN

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
FUERO FEDERAL						
TOTAL FF	28498	28619	30591	32287	31193	33147
NARCÓTICOS	11644	11214	12064	13507	13895	16095
FUERO COMÚN						
TOTAL FC	155479	163995	168186	174960	180457	181006
ROBO	53235	57515	57041	63864	67386	69427
TOTAL FF y FC	183977	192614	198777	207247	211650	214153
PORCENTAJE SOBRE FF y FC						
NARCÓTICOS	28.9	29.9	28.7	30.8	31.8	32.4
ROBO	6.3	5.8	6.1	6.5	6.6	7.5

FUENTE: Agenda Estadística de los Estados Unidos Mexicanos 2006-2002, INEGI

La mayor importancia del narcotráfico reside en factores asociados a su impacto, entre los que sobresalen una percepción ciudadana exacerbada por 1,326 sangrientos asesinatos atribuidos en el primer semestre de 2007 a las mafias del narcotráfico³, la amplia campaña mediática que informa y aporta detalles y, por supuesto, el ascenso en el consumo de estupefacientes, particularmente entre los adolescentes⁴.

² Para efectos de explicación se equiparan aquí los presuntos delincuentes con los delitos denunciados, aunque sean categorías distintas. La diferencia puede consultarse en Méndez (2007).

³ Reforma (01/07/07). En: <http://www.reforma.com> .

⁴ Encuestas Consumo de drogas, alcohol y tabaco en estudiantes del Distrito Federal. Medición Otoño 2000 y Consumo de drogas, alcohol y tabaco en estudiantes de Enseñanza Media y Media Superior: otoño 2003. En: <http://www.inprf.org.mx/sociales/encuestas/Estudiantes> .

En la actualidad, es innegable que la violencia generada por el narcotráfico no solo ha rebasado la capacidad de los gobiernos municipales y provinciales, sino incluso del gobierno federal, y aunque México no pueda ser considerado hoy un narcoestado, algunos hechos sugieren que avanza en ese camino.

Entre los rasgos característicos del narcotráfico aquí se subrayan tres. Su funcionamiento involucra gigantescos recursos económicos, que lo mismo sirven para adquirir inmuebles, equipo de transporte aéreo, terrestre o marítimo, montar laboratorios para procesar drogas sintéticas o crear nuevas especies vegetales a partir de investigación biotecnológica, establecer empresas dedicadas al lavado de dinero, que corromper funcionarios en los gobiernos de distintos países o financiar procesos electorales. Tanto en las fases de producción, distribución y consumo suelen ocupar territorios conocidos por la población y el gobierno en donde operando desde la ilegalidad generan empleos y excluyen violentamente a la competencia, para ejercer un creciente poder que impacta la gobernabilidad al generar áreas de extraterritorialidad. Con mucha facilidad sus actividades se complementan o desplazan al tráfico de personas, órganos y armas, a la piratería y el secuestro; también para ejercer el control territorial subordina a delincuentes dedicados al robo. Sin embargo, esto no ocurre en la misma medida en todo el país.

Así, inexorablemente, en el mediano plazo, el incremento del narcotráfico termina por obstaculizar el desarrollo nacional al torpedearlo al menos por tres vías:

- a) La primera es la económica, al inhibir la inversión en la economía formal, pues el temor a la violencia retrae la actividad de los empresarios, ocasionando un decremento en el empleo con prestaciones sociales y en el stock de capital humano al favorecer el aumento de la migración, así como un descenso en la recaudación impositiva que a su vez repercute en el gasto público.
- b) En lo social, la violación sistemática de la legislación y los delitos colaterales generan inseguridad ciudadana en los barrios y ciudades donde el narcotráfico impera, generando un clima de impunidad que estimula la comisión de otros ilícitos, el abandono de los espacios públicos, con su consiguiente deterioro y el enclaustramiento de algunos grupos de población.

- c) En la salud pública, el creciente consumo de drogas, particularmente entre los adolescentes, se asocia al incremento en la comisión de actos delictivos, al aumento en las lesiones y homicidios, así como a los daños emocionales causados a víctimas y familiares. El tratamiento de las adicciones demanda recursos cada vez mayores.

Adicionalmente, la concepción y la práctica, vinculadas a la doctrina de la seguridad nacional formulada en los Estados Unidos, que por décadas han prevalecido en México en torno a la seguridad nacional probablemente, han favorecido el incremento de la delincuencia, puesto que al existir corporaciones policíacas que no miran al ciudadano como tal, como portador de derechos y obligaciones y como el ente fundamental de la sociedad, sino como un posible sospechoso de infringir la ley, su accionar cotidiano requiere de una escasa regulación y un elevado nivel de discrecionalidad, acorde con el gobierno autoritario que las creó. Consecuentemente, cuando los métodos que los policías usan para proveerse de información no se basan en la investigación criminológica sino en la extorsión y la tortura, ya que su preparación técnica también es inadecuada, de manera natural sus nexos con las actividades ilícitas crecen y terminan por confundirse. De ahí a la formación de redes delictivas en donde los policías son miembros, pero ya no los cabecillas como ocurrió antaño, solo hay un paso.

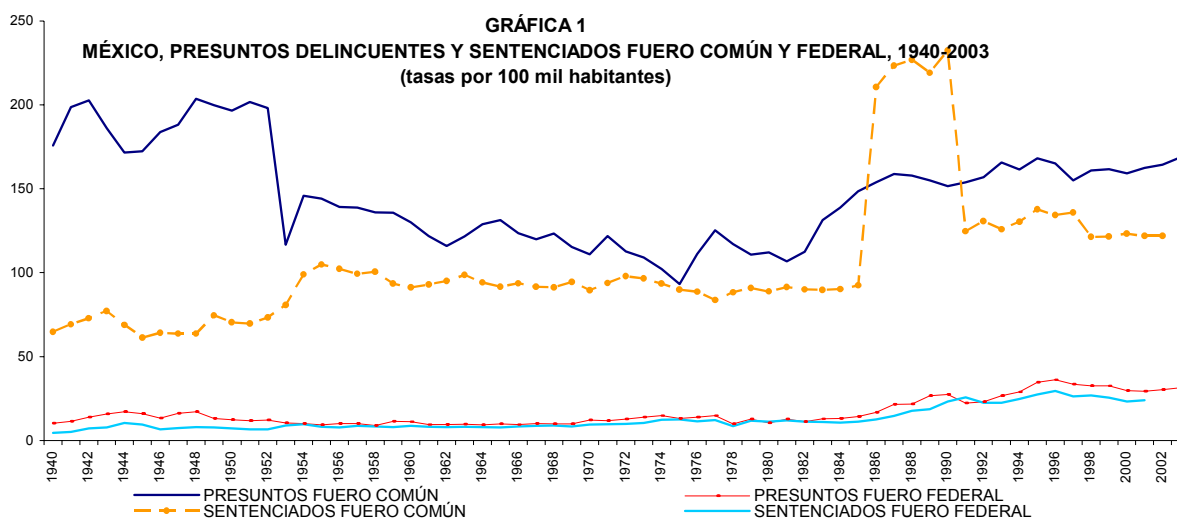
Por la amplitud y profundidad del panorama expuesto, es importante precisar a quien corresponde combatirlo y examinar el modelo institucional con el que esa gestión se realiza a efecto de dimensionar con mayor precisión el alcance de este fenómeno.

EL FUERO FEDERAL Y EL FUERO COMÚN

En México la legislación vigente agrupa las conductas tipificadas como delitos en dos tipos, el fuero federal y el fuero común, que a la vez dividen las competencias de los gobiernos en dos ámbitos. Por un lado se agrupan aquellos ilícitos considerados como un peligro para la seguridad nacional, los cuales son enfrentados por dos agencias del poder ejecutivo federal: la Procuraduría General de la República (PGR) y la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSP) a través de sus respectivos cuerpos policíacos: la Agencia Federal de Investigaciones (AFI) y la Policía Federal Preventiva (PFP), así como por los jueces federales que representan al poder judicial en el nivel nacional. Entre estos delitos se encuentran los incluidos en el Código Penal Federal y los considerados delincuencia organizada como el

terrorismo, contra la salud, falsificación o alteración de moneda, operaciones con recursos de procedencia ilícita, acopio y tráfico de armas, tráfico de indocumentados, tráfico de órganos, asalto, secuestro, tráfico de menores, robo de vehículo, corrupción de menores, pornografía de menores, turismo sexual en contra de menores, lenocinio de menores y trata de personas.⁵

Paralelamente, en el ámbito de los 32 gobiernos subnacionales o estatales se gestiona lo relacionado con el fuero común, que agrupa los delitos de menor impacto social vinculados al discurrir cotidiano de la sociedad en donde los ilícitos no amenazan el orden social, razón por la cual son atendidos por un aparato institucional local similar al de la federación. El comportamiento histórico de ambos tipos de hechos delictivos se muestra en la gráfica 1, en la cual se aprecian tres aspectos.



FUENTE: Elaboración propia con datos de Correa (1985), INEGI (1994, 1998, 2002 y 2005).

El primero se refiere a la magnitud de la delincuencia de la que se obtiene una aproximación mediante la tasa de presuntos delincuentes y delincuentes sentenciados⁶ por 100 mil habitantes. En ella se aprecia que la ascendente tendencia en los delitos del fuero común no alcanza el nivel del decenio 1940-1950, mientras que el par de categorías referidas a los

⁵ La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada establece en su artículo 2º y sus fracciones I-IV que “Cuando tres o más personas acuerden organizarse o se organicen para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada”. (Congreso, 2007).

⁶ Por la escasa información disponible se usan estos indicadores como referente del nivel delictivo, según se explica en otro trabajo (Méndez, 2004).

delitos de orden federal mantienen una tendencia de crecimiento continua, pero tardan seis décadas para duplicar su tasa por 100 mil habitantes y su crecimiento ocurre a partir de 1987 coincidiendo con una grave crisis que México padeció.

El segundo aspecto subraya la brecha entre presuntos y sentenciados, ya que la comparación entre la trayectoria de los pares de curvas referidas respectivamente a los ilícitos del fuero común y del fuero federal, sugiere la existencia de dos tipos diferentes de gestión. En el gobierno federal pareciera existir un criterio uniforme, a lo largo de seis décadas, cuya expresión gráfica sugiere un paralelismo entre los presuntos y sentenciados, aún más visible entre 1952 y 1986; mientras en el caso de los delitos del fuero común, que como se ha dicho corresponde gestionar a los gobiernos estatales y municipales, la evidente disparidad en el comportamiento entre las curvas de los presuntos delincuentes y los delincuentes sentenciados, pareciera sugerir otro criterio, con altibajos y cambios, o quizás varios criterios diferentes aplicados a la vez en distintas entidades por autoridades que disponen no solo de legislaciones locales con sus peculiaridades, sino con la discrecionalidad suficiente para manipular cifras. Esta situación probablemente explicaría las enormes brechas entre ambas curvas en algunos periodos, así como el salto, posterior caída entre la década de los ochenta y el inicio de los noventa en los sentenciados del fuero común.

El tercero, indica que históricamente la mayor parte de los hechos delictivos ocurridos en México corresponden a la esfera del fuero común, pues el porcentaje promedio de presuntos delincuentes del fuero común durante siete décadas es 89% (Méndez,2007). Los datos del cuadro 2, ubican en 95% los delitos del fuero común.

CUADRO 2
MÉXICO, POSIBLES HECHOS DELICTIVOS DENUNCIADOS. FUERO FEDERAL Y FUERO COMÚN* (porcentajes)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
FUERO FEDERAL	5	5	5	6	5	5
FUERO COMÚN	95	95	95	94	95	95
TOTAL	100	100	100	100	100	100

* Se refiere a las denuncias de hechos presentadas ante el ministerio público a partir de las cuales se inician las averiguaciones previas. En una denuncia de hechos puede involucrarse más de un delito, así como una o más personas responsables.

Fuente: Sistema de Información Delictiva con datos de Procuraduría General de la Republica

EL MODELO POLICÍACO

Sin embargo, el modelo policiaco mexicano parece responder a otra realidad. La función general conocida como seguridad pública, que en realidad se refiere a la seguridad de los ciudadanos, se divide en cuatro: la prevención del delito, la procuración de justicia, la impartición de justicia y finalmente, la administración de justicia.

Dependiendo de la unión o separación en una sola corporación policiaca de las primeras dos existen en el mundo dos modelos diferentes creados hacia el inicio del siglo XIX en Francia e Inglaterra. El modelo francés, adoptado después por México, distingue dos momentos alrededor del hecho delictivo. El tiempo previo a la comisión del delito en donde un cuerpo policiaco llamado preventivo que depende del poder ejecutivo intenta evitar el ilícito vigilando las calles e impidiendo desórdenes. Cuando finalmente el delito acontece, en el segundo momento, actúa el poder judicial a través de un juez de instrucción que tras recibir la denuncia, auxiliado por un cuerpo de policía denominado judicial, investiga, busca al culpable, hace acopio de evidencias, y si lo logra, entrega el caso a un juez que dictará la sentencia correspondiente. En el modelo inglés, adoptado en Estados Unidos, no se distinguen esos momentos, sino que una sola corporación tiene bajo su responsabilidad tanto la prevención como la investigación del delito en dos áreas separadas, entregando al juez el caso cuando tenga sustento.

La primera función, la *prevención* es realizada en México por la policía preventiva, cuya labor consiste en evitar la comisión de los delitos, no de investigarlos, pero, debido a la división del Estado en tres niveles de poder, existen tres tipos de policías preventivas, una nacional, 32 estatales y cientos en los municipios.

Los delitos son atendidos a nivel nacional por 426 mil 528 policías⁷, de los que de acuerdo a datos del año 2004 del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), al DF correspondía 20.6% (85 mil 830) del total, al Estado de México 12.3% (51 mil 558) y a Jalisco 5.1% (21 mil 279)⁸.

⁷ Ver documento "Reingeniería al Modelo de Policía en el Combate al Delito" (Reforma 03-02-07:7).

⁸ (Reforma 28-11-04:11A).

De esos 426 mil 528 policías contratados por los gobiernos de los tres niveles, 3.43% (15 mil 261) laboran en la Policía Federal Preventiva (PFP) y 1.11% (4 mil 921) son efectivos de la Agencia Federal de Investigación (AFI); es decir, 4.6% (20 mil 182) del total laboran en corporaciones policíacas federales, que deben atender la prevención e investigación del 5% de los delitos denunciados, los clasificados en el fuero federal. En tanto, se encuentran dedicados a los delitos del fuero común 95.3% (406 mil 346) del total de policías del país encargados del 95% de los delitos ocurridos en el país. En las filas de las policías preventivas estatales están alistados 39.38%, en las municipales 31.47% y del Distrito Federal 17.51%.

La segunda función es la *procuración de justicia* encargada en México a la Procuraduría General de la República (PGR) a nivel federal y las procuradurías de justicia en cada una de las entidades federales, adscritas al correspondiente poder ejecutivo, las que desempeñando el papel de fiscal, presentan ante un juez, quien dictará la sentencia correspondiente, los casos y los presuntos delincuentes, cuando han logrado detenerlos. Su labor se apoya en cuerpos policíacos de investigación denominados policía judicial en los estados y Agencia Federal de Investigaciones (AFI) en el ámbito federal, guiados por una institución denominada Ministerio Público (MP), en donde se ubica uno de los mayores problemas que enfrenta la función de *procuración de justicia*, pues como atinadamente señala el Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad (ICESI) en su propuesta para reformar esta institución⁹, hasta 2004¹⁰ siendo parte del poder ejecutivo federal desempeñaba el papel de “*representante de la sociedad*” al actuar como fiscal, y simultáneamente como “*consejero jurídico y representante legal del poder ejecutivo*”, cuando un alto porcentaje de los actos que motivan la demanda de justicia son realizados por el propio poder ejecutivo.

En el nivel subnacional ocurre algo similar. Además, como el MP detenta el monopolio de la acusación y de la presentación de evidencias, pero no está obligado a informar del estado de la investigación a la víctima, actúa con un alto grado de discrecionalidad, que comúnmente

⁹ Ver el texto completo en: <http://www.icesi.org.mx/index.cfm?artID=1289> .

¹⁰ En ese año se creó la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Ver: Diario Oficial de la Federación diciembre 31 de 1994.

¹¹ Ver: <http://www.web.amnesty.org/library/Index/ESLAMR410022007> . El documental “El Tunel” que muestra algunas prácticas del sistema penal mexicano se puede consultar en: <http://www.youtube.com/watch?v=8HO4XtE7jQ> .

¹² Consultar el texto completo en: <http://www.juiciosorales.com/> . En ese mismo sitio se pueden consultar otros documentos sobre el tema.

deviene en ineficiencia y corrupción. Amnistía Internacional denuncia en su informe *“Leyes sin justicia: violaciones de derechos humanos e impunidad en el sistema de justicia penal y de seguridad pública de México”*¹¹ que de manera especial a los pobres y a los indígenas se les encarcela y procesa sin pruebas, obteniendo confesiones mediante tortura en uno de cada nueve casos, con detenciones arbitrarias y pruebas fabricadas, por lo que sugiere realizar urgentemente un proceso de modernización. Para hacerlo existen dos opciones, por un lado la propuesta señalada del ICESI; por otro, y quizás complementándose existe la propuesta de los juicios orales denominada *“Anteproyecto de Reforma Constitucional en Materia de Juicios Orales y Debido Proceso Legal”*¹², entregada recientemente a la Cámara de Diputados, que la empezó a examinar¹³.

Para realizar la labor de investigación han sido asignados 4 mil 921 agentes federales y 31 mil 590 estatales, un total de 36 mil 511 que representan el 8.5% de los 426 mil 528 policías contratados en el país. Esto significa un grave problema para el sistema de justicia nacional, si consideramos que la ineficiencia de las instituciones encargadas de la prevención del delito se traduce en altos niveles de impunidad, es decir delito no castigado. Un estudio realizado en 2001 en los quince barrios más peligrosos de la ciudad de México estableció que no se denuncian ante las autoridades el 82% de los delitos (Méndez, Hernández e Isunza, 2002) y si a ello adicionamos los casos en que por mala integración de los expedientes, corrupción, desistimiento, etc. el presunto delincuente no llega a la prisión, la impunidad puede alcanzar aproximadamente el 96% (Ruiz Harrell, 1998). La impotencia y desesperación que esta situación genera entre la población ha llevado en algunas ocasiones a los linchamientos tumultuarios o al menos a su intento. En el Distrito Federal en el año 2002 fueron linchadas cuatro personas; en distintos barrios en el año 2000 hubo un intento, tres en 2001, tres en 2002 y tres más en 2003¹⁴. Con todo, no debe perderse de vista que en otros países el resultado de la labor de investigación tampoco es muy bueno, según datos de Torrente (2001), Ruiz Harrell (2006b) y Carranza (1997:42)¹⁵.

¹³ Reforma(06-02-07:1nacional).

¹⁴ Reforma (09-10-03:6B).

¹⁵ Carranza (1997) cita a David W. Neubauer, *America's courts and the criminal justice system*, Pacific Grove, Brooks/Cole, 1992, 4a. ed., p. 27.

En consecuencia, si, independientemente del nivel de capacitación de cada cuerpo policiaco, solo 8.5% de los policías del país se dedica a investigar los delitos del fuero común y del fuero federal, y que de los pocos casos examinados por los jueces, debido a diversas razones los delincuentes no son recluidos en las cárceles, hasta alcanzar una eficiencia cercana al 4% de los delitos y que el sistema de prisiones del país se encuentra saturado y no ofrece opciones de rehabilitación, debe concluirse que es urgente una reforma al sistema de instituciones creadas para proporcionar seguridad a los ciudadanos.

Adicionalmente, para complicar aún más la situación, el 16 de diciembre Felipe Calderón anunció el inicio de un proceso de fusión de las corporaciones policíacas federales, la PFP y la AFI, mediante el nombramiento de Ardelio Vargas Fosado como Comisionado de la Policía Federal Preventiva (PFP) y a la vez como titular de la Agencia Federal de Investigación (AFI) para crear una nueva institución, tentativamente denominada "*Cuerpo Federal de Policía*" que se integrará con 35 mil policías, procedentes de la AFI, la PFP, del Instituto Nacional de Migración y la Policía Fiscal y Aduanal. Sin embargo, siete meses después la propuesta de reforma no ha sido enviada al Congreso de la Unión y al parecer tiene al menos dos problemas. El primero, es que no modifica la situación del Ministerio Público, que en la nueva condición podría transformarse en fuente de mayores arbitrariedades. La segunda, es la diferencia entre la corporación propuesta y una verdadera Policía Nacional, uno de cuyos rasgos reside en la identidad adquirida cuando sus miembros tienen el mismo origen de reclutamiento y formación; en tanto en la AFI y la PFP los sistemas de capacitación son diferentes¹⁶.

En el caso mexicano, sin asumir una postura alarmista, quizás deba repensarse en el efecto provocado por la asociación entre inseguridad jurídica, narcotráfico y crimen común, especialmente en aquellas ciudades como Nuevo Laredo, Tijuana, Acapulco, Morelia, Culiacán y el Distrito Federal en donde las disputas entre diferentes cárteles han ocasionado la muerte de civiles ajenos a las querellas, la de policías municipales o estatales e incluso la de policías federales y miembros del ejército, los fallidos procesos judiciales contra algunos delincuentes, las fugas de otros en penales de máxima seguridad, que recuerdan la historia

¹⁶ Entrevista a Ernesto López Portillo, Presidente del Instituto para la Seguridad y la Democracia, A. C. (Reforma, 17-12-07:2nacional)

reciente de la mafia siciliana expuesta por Leoluca Orlando (2004) y su impacto en el desarrollo regional.

SEGURIDAD E INSTITUCIONES

Una noción amplia de seguridad no solamente incluye la llamada seguridad ciudadana, entendida como la condición en la que la vida cotidiana de un individuo transcurre exenta de amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y sus bienes (Carrillo,2000:21), sino también la seguridad nacional, la cual se refiere al conjunto de condiciones políticas, económicas, militares, sociales y culturales necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación (Herrera-Laso y González, 1990:391) y a la seguridad jurídica definida como al conjunto de normas y procedimientos que garantizan el cumplimiento de contratos, convenios y acuerdos celebrados entre personas físicas y/o morales, incluyendo la resolución de controversias vinculadas a la propiedad privada, la tenencia de la tierra, la propiedad intelectual, las hipotecas, las operaciones bancarias, las inversiones, las atribuciones de las agencias de gobierno.

Desde esta perspectiva, el deterioro de la seguridad ciudadana se ve favorecido, entre otras cosas, por la situación que prevalece en el terreno de la seguridad nacional y la seguridad jurídica. Pero, aunque para efectos de análisis sea posible distinguir que la seguridad se compone de estos tres grandes grupos, la percepción de los ciudadanos es la de un conjunto en donde todos los elementos se mezclan, pues ellos no observan el fenómeno que les rodea con la óptica de esta clasificación, sino como reflejo de una realidad única en la cual la inseguridad proviene lo mismo del narcotráfico, de un accidente industrial, de un conflicto sociopolítico o de la delincuencia común, pero sus temores, sus angustias y consecuentemente, su desconfianza en las instituciones y en la legalidad rebasa la separación entre niveles de gobierno y poderes del estado. Y el verdadero problema es que cuando los ciudadanos pierden la confianza en estos dos elementos, la estabilidad social está en peligro.

Asimismo, es preciso tener siempre presente el efecto multiplicador que produce su combinación, así como el cotidiano y creciente ataque a la gobernabilidad ocasionado por la impunidad en las cada vez más numerosas áreas de extraterritorialidad que coyunturalmente

surgen en diferentes puntos del país, o las que se han establecido de tiempo atrás y expanden su radio de acción.

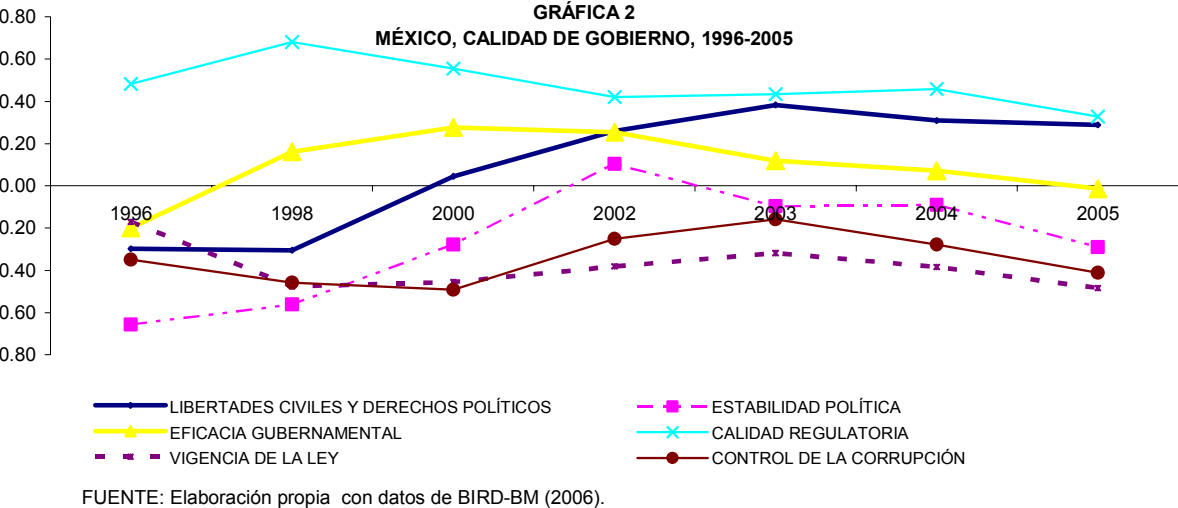
En ciertos casos el elevado impacto de estos fenómenos en la integridad física, patrimonial o emocional de la población puede provocar en algún momento la percepción en la ciudadanía de que el gobierno ha perdido el control de la aplicación de la legislación vigente al menos en un segmento de su territorio ante el empuje de las actividades delictivas, ante una cultura generalizada entre la población de violar leyes y reglamentos cuyas disposiciones le parezcan incorrectas, o también puede percibirse como la imposibilidad de aplicar las políticas de gobierno por la oposición de grupos ciudadanos o incluso por la indiferencia de éstos. Esto ocurre realmente en casos extremos y ahí la falta de seguridad se transforma en un problema de gobernabilidad, entendida ésta como la capacidad de un gobierno de mantener simultáneamente la legitimidad y promover el desarrollo socioeconómico (Alcántara,1995:41).

Ahora bien, puesto que la gobernabilidad es considerada un factor importante en el desarrollo, la relación que se establezca para cada país y en cada momento entre gobernabilidad y seguridad puede afectar sustancialmente la capacidad de las naciones para desarrollarse. Esto es, delitos como los fraudes en empresas, la corrupción en distintos niveles de gobierno, la manipulación de la información, la anacronía institucional y el robo son frecuentes en muchos países. Sin embargo, en pocos casos la frecuencia, la cuantía de los recursos y sus implicaciones colaterales pueden amenazar la estabilidad de un barrio, una ciudad o una nación completa¹⁷.

La gráfica 2 expone los resultados de la evaluación que durante diez años han realizado sobre la calidad del gobierno de México el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD) y el Banco Mundial. A juicio de estas instituciones, cinco de los seis

¹⁷ Algunos ejemplos. En mayo de 2003 Estados Unidos invadió Irak alegando que Saddam Hussein poseía armamento de destrucción masiva por lo que representaba una amenaza para el mundo; previamente, en febrero presentó ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas las supuestas pruebas. Tras derrocar al dictador, se apoderó del país y repartió prebendas entre sus aliados, pero en Febrero de 2004 la CIA debió reconocer la inexistencia del arsenal (Reforma 06-02-04:1A); sin embargo, el episodio sirvió para reactivar la economía de los EU. En Francia, el ex Primer Ministro Alain Juppé, considerado sucesor del Presidente Jacques Chirac, fue condenado por financiar ilícitamente con presupuesto del municipio de París a 7 miembros de su partido (RPR) entre los años de 1983 y 1995 a 18 meses de prisión condicional e inhabilitado por diez años a cualquier cargo electivo (Reforma 31-0-04: 1A y 03-02-04: 24A).

indicadores han mostrado recientemente un descenso y cuatro de ellos tuvieron valores negativos en la última medición. La imagen sugiere la existencia de un aparato institucional con escaso desarrollo y falta de maduración no solo en las áreas vinculadas a la seguridad, sino en general.



Así, a pesar de que el incremento en la incidencia delictiva pueda ser atribuido en buena medida al mal funcionamiento de las instituciones de prevención del delito, procuración, impartición y administración de justicia (Méndez,2007), evidentemente otro importante factor es la profunda desigualdad que prevalece en México, la cual ha sido documentada con amplitud por diversos estudios. Aquí, solo se subrayan algunos aspectos de ella.

Un estudio (UNPD,2004:247) de la Organización de las Naciones Unidas para la Población y el Desarrollo (PNUD), señala que en 1975 el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de México fue de 0.688, en 1990 ascendió a 0.761, en el año 2002 llegó hasta 0.802 y en 2004 alcanzó un máximo de 0.831 (UNPD,2007:2) “... que lo coloca en la clasificación de los países con alto desarrollo humano, la cual corresponde a naciones que han alcanzado o superado un IDH de 0.80. Este logro contrasta con la considerable desigualdad en los niveles de desarrollo entre entidades federativas”. De esta manera, “... el Distrito Federal, Nuevo León, Baja California, Coahuila y Chihuahua tienen los mayores niveles del IDH, mientras que a una distancia aún considerable se encuentran Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Veracruz y Michoacán, que ocupan las últimas posiciones”. También subraya que el “... patrón de

desigualdad ha presentado muy pocas modificaciones en los últimos años, donde persistentemente el Distrito Federal reporta los mejores indicadores en todos los componentes del IDH y Chiapas tiene los más bajos...” pues el “... *cociente entre el IDH de la entidad con mayor desarrollo humano y el de menor IDH fue de 1.22 en 2004. En el año 2000 este cociente fue de 1.25. Se mantiene así la tendencia a la convergencia, pero a ritmos más lentos en los últimos años*”.

Tras lo expuesto, es posible afirmar que el mayor problema que México enfrenta en la actualidad no es la delincuencia, si siquiera la delincuencia organizada y particularmente el narcotráfico, sino la desigualdad entre su población, las regiones y de género.

LA REFORMA DEL ESTADO

En México, tras siete décadas de gobiernos presidencialistas encabezados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) la transición política iniciada con la victoria electoral del Partido Acción Nacional (PAN) en el año 2000 significó una gran oportunidad de avanzar hacia la consolidación de la democracia, así como el desmantelamiento del sistema político y su correspondiente aparato institucional que imperó durante setenta años. Sin embargo al concluir el periodo sexenal de gobierno resultó evidente que el Presidente Vicente Fox no quiso correr los riesgos que implica la transformación del Estado mexicano, quizás suponiendo que es posible transformar al país sin pagar el costo político de fuertes enfrentamientos con los sectores más retardatarios del antiguo régimen y de las alianzas con la izquierda que se vería forzado a establecer.

Por eso, más bien mostró una clara disposición a negociar la permanencia de los viejos grupos de poder con sus prebendas casi intactas a cambio de lo que él consideró fundamental: las reformas fiscal y energética, cuyos ejes principales, fueron rechazados reiteradamente en la cámara de diputados por sus aliados. En ellas el gobierno federal pretendió encontrar la solución a problemas como la insuficiencia de recursos para el erario nacional, el estímulo para modernizar la industria eléctrica y petrolera mediante la inversión privada, la certeza del abasto energético, etc. Pero no percibió que de haberse aprobado, probablemente algunos de los efectos esperados hubieran naufragado en el mar de la corrupción, la discrecionalidad, las omisiones de la legislación vigente y la escasa disposición de los legisladores, la escasa celeridad y claridad en las decisiones del poder

judicial, el constante amago de las mafias sindicales y la ineficiencia de las empresas del gobierno, entre otros lastres.

La victoria electoral otorgó a Vicente Fox un enorme capital político, a la vez que la enorme responsabilidad de conducir la transición política. Generó asimismo, muy altas expectativas de cambio que paulatinamente fueron defraudadas. Por ello, algunos de los añejos problemas, en vez de resolverse han mostrado una tendencia a empeorar. Visto de esta manera, un gran problema que enfrenta el país es el deterioro de la gobernabilidad, caracterizada por los siguientes fenómenos:

- a) El fortalecimiento de la capacidad popular para resistir a la autoridad por la vía de los hechos, desobedeciendo o boicoteando sus mandatos por distintos métodos que pueden incluir acciones ilegales¹⁸, como los linchamientos, la formación de policías comunitarias, el bloqueo de vialidades, el secuestro de funcionarios públicos para impedir la construcción del nuevo aeropuerto de la ciudad de México, entre otros. Este fenómeno, surgido en la época de los gobiernos autoritarios, en vez de declinar, se robustece y multiplica ante las expectativas defraudadas por el gobierno de alternancia. Sin embargo, no constituye en sentido estricto la posición política de un grupo ciudadano, sino una actitud contestataria de desesperación ante lo que consideran la imposición de un gobierno incapaz de realizar una negociación política.
- b) El progresivo deterioro del Estado de derecho ante la sistemática violación de sus instrumentos vinculantes en diversos ámbitos de la vida cotidiana, los procesos penales y los asuntos mercantiles. De hecho, el decremento en la recaudación fiscal, las operaciones comerciales o la prestación de servicios realizados en el terreno de la informalidad, constituyen algunas de sus manifestaciones.
- c) La cotidianidad de la violencia en algunas ciudades y zonas del país aparejada al incremento de la impunidad de los hechos delictivos.

¹⁸ Cfr. Cornelius, Wayne y Craig, Ann (1989). "Political Culture in Mexico: Continuities and Revisionist Interpretations". En: Almond, Gabriel y Verba Sydney. *The Civic Culture Revisited*. Sage Publications. Citado por Meyer Lorenzo en Reforma (05-02-04:11A).

- d) La escasa confianza que la población tiene en los gobernantes, los legisladores y los miembros del poder judicial, ninguno de los cuales cumple cabalmente su función, aunada a las periódicas denuncias de corrupción, protección otorgada a poderosos delincuentes, salarios escandalosamente elevados, en comparación con otras naciones, e involucramiento de funcionarios de gobierno, especialmente policías con el crimen organizado¹⁹.

- e) La aparición y consolidación de espacios de extraterritorialidad motivados lo mismo por movimientos sociales que por delincuencia en donde no operan las instituciones ni las leyes.

Estos rasgos señalan que la ineficiencia de las instituciones encargadas de la seguridad en México no puede ser corregida únicamente con reformas al sistema judicial, ni con adiciones a la normatividad vigente, aunque éstas sean urgentes; tampoco destinando mayores recursos a la seguridad pública. Eso equivale a continuar por el camino en donde las reformas parecen competir entre sí y cada una de las cuales es presentada por sus promotores como la más importante para la nación.

En consecuencia, lo que debe discutirse es una transformación de carácter general, que involucre las esferas mencionadas y otras más, en un proceso coherente con visión democrática. Entre los temas a incluir pueden mencionarse la división de poderes, sus facultades, la supervisión de sus actividades y los mecanismos de dimisión; la federación y las atribuciones de los gobiernos federal, estatales y municipales en los terrenos fiscal, político y regulatorio, una nueva constitución, pues la actual después de más de 400 reformas requiere una profunda revisión; el nombramiento, atribuciones y obligaciones de un jefe de gobierno, en vez de un presidente; el sistema de partidos políticos, su financiamiento y las candidaturas independientes; el sistema judicial independiente del poder ejecutivo; la discusión de la reelección en el poder legislativo. Pero sobre todo el nuevo papel de la ciudadanía como supervisora de todo el sistema político, porque para lograr esta Reforma del Estado, es preciso asumir que la transición democrática de México es un proceso aún en curso y para que tenga resultados significativos los ciudadanos deben asumir su

¹⁹ Entre los testimonios se mencionan aquí el famoso caso de Arturo “el negro Durazo” jefe de la policía preventiva del DF al inicio de la década de los setenta. El de Humberto Rodríguez Bañuelos (“la rana”) sicario de un poderoso cartel de la droga y antiguo jefe policiaco, en la revista Milenio (No. 431, enero 2 de 2006).

responsabilidad y no esperar que los políticos tomen las decisiones²⁰. Solo en este conjunto de transformaciones de carácter general al pacto político pueden realizarse en forma ordenada y coherente otro tipo de reformas como la fiscal, la energética y la judicial. Proceder a la inversa es inviable.

Solo un proceso de modernización que rediseñe al Estado y que tenga como eje la democratización puede evitar que tras algunos años las actuales instituciones, que no responden a la dimensión de los problemas que hoy vive México, conduzcan al colapso de la autoridad pública y la violencia generalizada, frenando el desarrollo del país. Para ello es imprescindible el crecimiento de la conciencia de ciudadanía entre una población que escasamente exige sus derechos, pero que tampoco es muy consistente en el cumplimiento de sus obligaciones.

El actual estado de la seguridad en México puede ser explicado por un cúmulo de factores en cuyo vértice sociopolítico se encuentran el ineficiente desempeño de sus instituciones y la carencia de ejercicio ciudadano de su población. Es decir, el grave problema que la seguridad representa hoy, forma parte de un asunto de mayor envergadura que requiere ser resuelto a la mayor brevedad posible: la Reforma del Estado y la participación de la población en el diseño, aplicación y evaluación de políticas públicas.

En consecuencia, su solución no puede ser únicamente el producto de enfoques policíacos, el endurecimiento de las leyes y la construcción de más prisiones, pues en ellas no cabría toda la miseria y la desigualdad de este país; sino de enfoques globales que ataquen la multitud de causas con enfoques preventivos dirigidos hacia un conjunto de áreas que incluyen la educación, la generación de empleos, la regeneración urbana, el derecho al ocio, a la belleza y al disfrute de los espacios públicos. Una visión holística, que incluya la parte sustancial de las acciones de combate a la delincuencia en el marco general de las políticas sociales, concibiendo a la seguridad ciudadana como parte de la política social, sin olvidar que también debe enfrentarse decididamente al crimen organizado. O sea, enfrentar el delito con otra forma de elaborar y aplicar políticas públicas, desactivando las causas de su reproducción.

²⁰ Cfr. a José Saramago, Discurso en la Facultad de Derecho de la UNAM al ser condecorado. Reforma (12-02-04:1C).

CONCLUSIONES

Indudablemente, la inseguridad generada por los delitos es un asunto de gran importancia para los ciudadanos y los tres niveles de gobierno en México, y sin duda el crecimiento del narcotráfico también representa un tema prioritario que requiere transformar el marco institucional. Pero, hasta hoy no representan una amenaza a la soberanía nacional, aunque ya toquen a la puerta de la gobernabilidad.

Sin embargo, el diseño de políticas para realizar su gestión, la revisión de las competencias por nivel de gobierno y la eventual reforma del aparato institucional no pueden ocurrir en el marco de la violación del orden vigente y tampoco deben ser consideradas como el problema de mayor importancia nacional, pues desde una perspectiva estratégica ese lugar lo ocupa el tema de las ancestrales desigualdades.

En realidad una parte considerable de los complejos problemas de México empezarán a resolverse cuando una Reforma del Estado defina nuevas reglas de carácter general para normar las actividades económicas, políticas y de administración gubernamental.

En el trascendental debate para la construcción de un nuevo pacto nacional, que debe incluir la opinión de todos los grupos sociales e individuos con propuestas, es necesario hacer comprender a los actores más poderosos, que por décadas han disfrutado de prebendas que profundizan la desigualdad, favorecen la discriminación y la concentración del poder económico,, que en su afán de mantener los privilegios actuales, pueden desestabilizar el país, si la exasperación de los ciudadanos provoca un estallido de violencia generalizada y que en ese caso, el riesgo mayor es comprometer la viabilidad nacional, la soberanía, ya que en el mundo contemporáneo difícilmente un país carente de gobernabilidad puede pedir respeto a su integridad, especialmente si en su territorio existen riquezas y además es vecino de la mayor potencia que ha conocido el planeta, la cual vela por su propia estabilidad y por incrementar su riqueza.

Lamentablemente, al parecer el nuevo gobierno federal tampoco tiene el propósito de asumir el compromiso de dar cauce a la transición política y de encabezar la Reforma del Estado, quizás por la doble razón de su debilidad y sus propias convicciones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcántara Sáez, Manuel (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México.
- Carranza, Elias (1997). "Situación del delito y la seguridad de los habitantes en los países de América Latina". En: Carranza, Elias (Coord.) (1997). *Delito y seguridad de los habitantes*. Ed. siglo XXI- ILANUD-Unión Europea, México.
- Carrillo Flores, Fernando (2000). "Estado, gobernabilidad y lucha contra la violencia en América Latina". En: Sapoznikow Jorge, Salazar Juana y Carrillo Fernando (2000). *Convivencia y seguridad. Un reto a la gobernabilidad*. Ed. BID-Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares.
- Congreso de la Unión (Diario Oficial de la Federación, 28 junio, 2007). Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. http://www.diputados.gob.mx/Leyes_Biblio/index.htm . (03-08-07).
- Correa García, Sergio (1985). *Distribución, Tendencia y Ritmo de la criminalidad en la República Mexicana periodo 1940-1977*. Ed. Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), México.
- Herrera-Lasso, Luis y González Guadalupe (1990). "Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México". En: Aguayo, Sergio y Bagley, Bruce (Compiladores). *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. Ed. Siglo XXI, México.
- Internacional Bank for Reconstruction and Development-World Bank (2006). *A decade of measuring the quality of governance*. New York.
- Méndez Bahena, Benjamín (2007). *La gestión de la seguridad pública en la ciudad de México*. Tesis Doctoral, Universidad de Barcelona, España.
- Méndez, Benjamín (2004). "Dimensiones del delito". En: *Revista IPN-CIECAS No. 8*, agosto. México.
- Méndez Benjamín, Hernández E. Juan Carlos e Isunza Georgina (2002). "Seguridad pública y percepción ciudadana. Estudio de caso en quince colonias del Distrito Federal". En: Carrión, Fernando (Ed.). *Seguridad ciudadana. ¿Espejismo o realidad?* Ed. FLACSO-Ecuador-OPS/OMS, Quito.
- Orlando, Leoluca (2004). *Hacia una cultura de la legalidad. La experiencia siciliana*. Ed. Universidad Autónoma Metropolitana, México. Título original *Fighting the Mafia and*

Renewing the Sicilian Cultura. Encounters Books San Francisco, 2001. También en: <http://www.sicilianrenaissance.info/es> . (01-19-07).

- Ruiz Harrell, Rafael (1998). *Criminalidad y mal gobierno*. Ed. Sansores y Aljure, México.
- Ruiz Harrell, Rafael (2006). “Duda capital II”. www.reforma.com/editoriales/justicia/727707/default.shtm . (11-12-06)
- United Nations Development Programme (2004). *Human Development Report 2004. Cultural liberty in today’s diverse world*. Ed. UNPD, New York. En: http://origin-hdr.undp.org/reports/view_reports.cfm?year=2004&country=0®ion=0&type=0&theme=0&launched=0 . (11-08-07)
- United Nations Development Programme (2007). Mexico, National *Human Development Report 2006/2007*. Ed. UNPD, New York. En: <http://saul.nueve.com.mx/informes/index.html> . (11-08-07)