Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

EDITORIAL

Los Estados latinoamericanos, además de enfrentar problemáticas respecto a la calidad su democracia y gobernanza, afrontan lo que las cumbres iberoamericanas han denominado "nuevas amenazas": tráfico de personas, tráfico de armas y narcotráfico. Para hacer frente a las nuevas amenazas, los gobiernos de los Estados latinoamericanos han reconceptualizado la noción de seguridad y adoptado nuevos diseños constitucionales. En ellos, la seguridad nacional deviene del eje de la normatividad securitaria de modo tal que la mayoría de los países latinoamericanos dispongan de operadores deónticos del "hacer" y "permitir", revestidos de un carácter "prescriptivo" e "interpretativo". Esto tiene como fin permitir la presencia de las fuerzas armadas en el combate al tráfico de drogas y el crimen organizado.

Los artículos que dan forma a este número monográfico de la revista IUS atienden diversos aspectos de la problemática de la inseguridad y los factores que la determinan. Los textos de David Pion-Berlin y Sergio Eisa dejan ver el papel central que las fuerzas armadas desempeñan el día de hoy en el ámbito de la seguridad pública. Ambos artículos ofrecen evidencia tangible del proceso de remilitarización de la seguridad pública en América Latina. Como subraya Pion-Berlin, para 2014, no sólo la mayoría de las Fuerzas Armadas de la región había realizado tareas de seguridad pública, sino que en 76% existían programas regulares para combatir las drogas y el crimen. Este tema ocupa a Sergio Eisa en su análisis del involucramiento de las fuerzas armadas argentinas a la luz de la experiencia mexicana.

Con base en una apreciación continua de la seguridad interna y externa, Pion-Berlin analiza el uso de soldados en operaciones de seguridad pública. El análisis parte de la premisa de que la decisión sobre su uso dependerá de las condiciones que imperen en dos dimensiones: el tipo y magnitud de la amenaza que enfrenten el Estado y la sociedad, así como del contexto urbano o rural donde la amenaza se manifieste. Siguiendo esta lógica, Pion-Berlin sostiene que los soldados podrán contribuir a la seguridad siempre que las tareas asignadas sean compatibles con el espíritu de su formación militar.

La evaluación de Pion-Berlin sobre las operaciones contra blancos de alto impacto a manos de la policía militar mexicana contrasta con el análisis de Sergio Eisa, quien explica el involucramiento de las fuerzas armadas argentinas

DR © 2019. Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla
https://revistaius.com/index.php/ius/issue/archive

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

y mexicanas en el combate a las drogas. Si las conclusiones de Pion-Berlin apuntan a la posibilidad de utilizar a los militares en determinadas operaciones antinarcóticos, el análisis de Sergio Eisa pone énfasis en los riesgos que, en la práctica, dicha participación entraña. En efecto, a la luz de la experiencia mexicana, Eisa analiza los riesgos y costos potenciales de la creciente participación de las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico en Argentina.

Eisa hace un breve recuento sobre la evolución que tuvo el combate a las drogas en Argentina y el aumento significativo del volumen de las incautaciones de drogas y de la población en prisiones. Asimismo, subraya el creciente involucramiento de las fuerzas armadas argentinas en un contexto dominado por el trasiego de cocaína andina hacia Europa (macrotráfico) y el abastecimiento del mercado interno de consumo (microtráfico). Aunque la presencia de militares en operaciones antinarcóticos data de principios del siglo veinte, en opinión del autor, la participación de las fuerzas armadas en el combate al narcotráfico tendría un punto de quiebre en la segunda mitad de la primera década del siglo, a partir de la resolución 206 de 2007, del Ministerio de Defensa, y el despliegue de la Gendarmería Nacional en la Provincia de Buenos Aires. Unos años después, la resolución conjunta del Ministerio de Defensa y del Ministerio de Seguridad de 2011 allanaría el camino a operativos conjuntos del Ejército y la Fuerza Aérea, mientras que la aprobación del decreto 228 de 2016 establecería las bases para la intercepción y derribo de "tráfico aéreo irregular".

Si bien es cierto que estas leyes e iniciativas han abierto las puertas a la participación de las fuerzas armadas en el combate de las drogas en Argentina, Sergio Eisa también destaca algunos de los límites que aún frenan dicha participación. La propia experiencia argentina de los años de la dictadura militar advierte sobre los elevadísimos costos de una posible reversión en esa dirección. Además, habría que añadir a estos riesgos los costos inconmensurables que ha supuesto para otros países de la región la participación de las fuerzas armadas en la lucha contra las drogas. A la luz de la experiencia mexicana, el autor subraya el peligro de un aumento inusitado en la violencia, violaciones graves de derechos humanos y corrupción de las instituciones estatales, sin que ello suponga una reducción significativa del mercado ilícito de drogas, sino lo contrario. De este modo, el autor concluye con una advertencia sobre los enormes peligros que Argentina enfrentaría en caso de seguir la ruta mexicana.

Por su parte, el objeto de estudio del artículo de Mariana Souto Zabaleta, Paula Delfino y Silvio Sarti es la necesidad de comprender la naturaleza y dinámicas locales del mercado ilícito de drogas, para poder diseñar una política efectiva de prevención y contención sobre el problema del narcotráfico en Argentina. El diagnóstico preliminar de estos autores coincide con las

DR © 2019. Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla
https://revistaius.com/index.php/ius/issue/archive

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

conclusiones de Sergio Eisa, sobre los riesgos de apostar al control punitivo de la oferta sin atender aspectos institucionales, como el desarrollo de capacidades de investigación e inteligencia criminal, en un contexto de "demanda creciente de bienes, sustancias y servicios ilegales". En línea con la literatura crítica sobre el control de la oferta de drogas ilícitas, los autores subrayan cómo el "sistema punitivo" produce más problemas de los que pretende resolver e insisten en la necesidad de contar con un diagnóstico riguroso de la problemática de las drogas en Argentina.

Según los autores, desde la década de los noventa, las políticas argentinas de control de drogas se caracterizaron por su adhesión a los lineamientos ortodoxos del régimen internacional de control de drogas. Las incautaciones de cocaína afectaron a todos los países del Cono Sur, sobre todo en el periodo 1998-2015, cuando se mostró un cambio en las rutas de cocaína y el auge del mercado de consumo europeo. Al igual que Eisa, Souto Zabaleta, Delfino y Sarti, detrás de estos cambios, identifican dos grandes dimensiones del problema: el macrotráfico, orientado al abastecimiento del mercado internacional de drogas ilícitas y, más concretamente, Europa, y el microtráfico, destinado a un mercado interno —especialmente de cocaína— en expansión.

Los artículos de Pion-Berlin, de Eisa y de Souto Zabaleta, Delfino y Sarti plantean diferentes aspectos y problemáticas de la participación de las fuerzas armadas en el control punitivo de mercados ilícitos de drogas, a la luz de la profunda crisis de seguridad por la que atraviesan los países de América Latina. Mientras, el texto de Lucía Dammert analiza el fracaso de las iniciativas de reforma de las policías, entre las cuales se incluyen sus procesos de desmilitarización, así como la persistencia de la militarización de policías en la región y las tendencias más recientes hacia la militarización de la seguridad pública. Como nos recuerda Dammert, el fracaso de los intentos de reforma de la policía no podría explicarse sin tomar en cuenta el aumento en la delincuencia y el crimen organizado en la región que se ha registrado desde la década de los noventa, así como la incapacidad del sector seguridad para enfrentar estos desafíos.

Si bien, como señala Dammert, las manifestaciones nacionales o subnacionales de esta crisis de seguridad pueden variar de país en país, la preocupación ciudadana en torno a la seguridad se sitúa claramente a la cabeza de las preocupaciones del conjunto de las sociedades latinoamericanas. Como bien subraya Lucía Dammert, la policía, "en lugar de ser la instancia más importante para resolver el crimen" fue crecientemente considerada como "parte del problema". El uso recurrente y excesivo de la fuerza y los constantes escándalos de corrupción han terminado por dar lugar a evaluaciones ciudadanas negativas de la policía, a lo largo y ancho de la región. Dammert no sólo sostiene que la

DR © 2019. Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla
https://revistaius.com/index.php/ius/issue/archive

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

militarización de la seguridad pública es ya una realidad en muchos países de la región, sino que llama la atención del lector a los altos índices de aprobación ciudadana de esta opción. Lucía Dammert apunta a una posible ruta de reforma de las instituciones de policía: la noción de control civil y procesos de reforma policial orientados a aumentar la capacidad y efectividad policial, la rendición de cuentas y la transparencia institucional.

A diferencia de los artículos antes mencionados, en torno a la dimensión más práctica de la seguridad, los textos de Adrián Gimate-Welsh y de Marcos Pablo Moloeznik atienden a las dimensiones conceptuales y normativas de las políticas de seguridad. En su artículo "Pragmatismo, dogmática jurídica y seguridad nacional. Soporte normativo al rol de las fuerzas armadas en el combate a la inseguridad en América Latina", Adrián Gimate-Welsh indaga sobre la normatividad que da soporte jurídico al papel de las fuerzas armadas en el combate al crimen organizado. Con ese fin, el ensayo dedica especial atención a las "implicaturas" que el objeto de seguridad adquiere en el articulado de los textos constitucionales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y México. Luego de una breve introducción del modelo pragmático, del modelo dogmático jurídico y de la relevancia pragmática de la comunicación, el autor presenta una descripción de la dogmática de seguridad de los países arriba mencionados. Con base en el análisis interpretativo del articulado constitucional, identifica cuatro objetos de seguridad: seguridad/defensa nacional, seguridad interior, seguridad pública y seguridad ciudadana. Así, distingue cuatro grandes tendencias de conceptualización dogmática jurídica.

Según Gimate-Welsh, la normativa mexicana se asemeja a la colombiana y transita de la seguridad nacional a la seguridad interior, a la seguridad pública y la seguridad ciudadana. Tanto este autor como Marco Pablo Moloeznik ofrecen al lector un análisis detallado de las ambigüedades y controversias que subyacen a los distintos articulados constitucionales y leyes que abordan los distintos objetos de la seguridad en México. La controvertida Ley de Seguridad Interior promulgada por el gobierno de Peña Nieto en diciembre de 2017, y declarada inconstitucional con nueve votos a favor y uno en contra por la Suprema Corte de la Nación en noviembre de 2018, es el punto de partida para el análisis de Moloeznik, quien trata la ambigüedad inherente al concepto de seguridad interior.

Siguiendo las normativas desarrolladas por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Moloeznik reconoce la posibilidad de que disturbios y tensiones internas puedan rebasar la capacidad de las policías y generar zonas grises que obliguen al Estado a recurrir a las fuerzas armadas. Pero, a la vez, alerta sobre los riesgos de un uso intensivo de esta figura y, por consiguiente, secunda

DR © 2019. Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla
https://revistaius.com/index.php/ius/issue/archive

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

la moción del Comité y de organizaciones de derechos humanos a favor de declaratorias de estado de sitio, de excepción o de emergencia y del desarrollo de fuerzas intermedias o policías militarizadas.

Al analizar la seguridad pública y su enunciación en el artículo 21 constitucional, Moloeznik resalta dos dimensiones: aquella que se centra en la persona humana y la que, desde una concepción Estado-céntrica, pone el énfasis en la salvaguarda del orden y la paz públicos. Aunque el artículo 21 determina que las "instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional", la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece que el Consejo Nacional de Seguridad Pública, encargado de definir y coordinar las políticas de seguridad pública estará integrado por el titular del Ejecutivo Federal, el secretario de Gobernación, el Secretario de Defensa Nacional, el secretario de Marina y el secretario Ejecutivo del sistema. Si bien la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha revocado la Ley de Seguridad Interior, los planes de la administración de López Obrador para la integración de una Guardia Nacional, con elementos del Ejército y de la Armada, apunta a la continuación de la presencia de los militares en tareas de seguridad interna en México. Ante este tipo de escenarios, Moloeznik recomienda analizar con detenimiento las normativas que han permitido a Brasil y Perú integrar y desplegar misiones militares en operaciones internas de "garantía de la ley y del orden".

El papel del sistema penal es también objeto de estudio de este volumen. En su artículo "La suspensión condicional del proceso penal: reflejo de la difícil armonización entre eficiencia y efectividad en los sistemas penales", Rocío González Velázquez llama la atención sobre los riesgos que la búsqueda de eficiencia, vía la suspensión del proceso penal, suponen para la causa última de la justicia. Como la autora explica, la suspensión del proceso penal es una figura reciente en las legislaciones procesales de países latinoamericanos y es parte del abanico de "mecanismos condicionales de inhibición de justicia o paralización del proceso penal". Éstos comparten una serie de propiedades esenciales entre las cuales destacan la informalidad, la discrecionalidad, la derivación o desviación del proceso penal, su capacidad de instituirse como alternativa y su carácter simplificador de la gestión del sistema penal. La introducción de estos mecanismos obedece a objetivos y posibles ventajas de la política criminal como la despenalización/discriminalización a la justicia penal negociada, a la justicia restauradora y la prevención especial.

Además de criterios de eficiencia, la introducción de estas figuras en México estuvo justificada con base en una serie de fines normativos, como reparación del daño, protección a la víctima, economía procesal y prevención. Sin

DR © 2019. Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla
https://revistaius.com/index.php/ius/issue/archive

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

embargo, en su interpretación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha privilegiado la restauración como fin preponderante y ha dado a la retribución (castigo) un lugar secundario. Para dar sustento al artículo, la autora expone los resultados de una investigación empírica sobre la gestión de la suspensión del proceso penal en la Ciudad de México, para determinar el tipo de eficiencia que se ha privilegiado.

Los resultados de la investigación dejan ver que, en el periodo comprendido entre enero de 2015 a marzo de 2017, cerca de 38% de los asuntos que recibieron una disposición judicial en la Ciudad de México fueron dirigidos hacia la suspensión del proceso penal, en torno a delitos considerados menores o de mediana gravedad (robo simple sin violencia, delitos contra la salud por posesión o comercialización, violencia doméstica) mientras que delitos contra las personas o violentos apenas alcanzan 4.5%.

Por otra parte, el uso de la suspensión del proceso penal deja ver una mayor incidencia en la audiencia inicial, es decir, la etapa más temprana del proceso penal. Cerca de 90% de estas suspensiones han sido concedidas a personas detenidas en flagrancia. Si bien este último dato podría sugerir que la suspensión del proceso penal ha ofrecido una solución eficiente, la alta incidencia en flagrancia bien podría indicar una actuación policial y de la fiscalía fuera de los márgenes del derecho y la imputación de delitos a personas inocentes.

Este análisis sobre la práctica de la suspensión del proceso legal en la Ciudad de México revela una serie de vicios derivados de su aplicación bajo una lógica "gerencialista". En estas condiciones, el mayor beneficio del uso de este mecanismo se centra en las autoridades, pues cumplen con indicadores de desempeño cuantitativo, pero falta que se cumplan los objetivos de justicia y las demandas de las víctimas.

En otro tenor, el recorrido de campaña de López Obrador por todo el país, sin duda, le ha proporcionado un diagnóstico muy preciso y focalizado de la crisis de seguridad que "azota al país", dice Mónica Serrano en su artículo "La estrategia de seguridad de AMLO. ¿De la pacificación a la militarización?" En el ensayo, la autora se propone dar una explicación de la estrategia de seguridad de López Obrador en el contexto de los problemas de seguridad heredados del gobierno de Peña Nieto. En la primera sección, Mónica Serrano lleva a cabo un análisis de la inseguridad y la violencia que dejó el gobierno de Peña Nieto; en la segunda, analiza la evolución de la estrategia securitaria que adopta López Obrador.

El análisis de la autora pone de manifiesto el cambio de la política de seguridad de Peña Nieto. Así, muestra un cambio en el discurso: de guerra en

DR © 2019. Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla
https://revistaius.com/index.php/ius/issue/archive

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

contra del narcotráfico a uno centrado en la dimensión social y la prevención. El análisis revela también la promoción de reformas constitucionales e institucionales para suprimir la Secretaría de Seguridad Pública y reincorporar la problemática de la inseguridad en la Secretaría de Gobernación. Asimismo, señala como cambio la creación de la Gendarmería y el Mando Único, con el fin de reorganizar las fuerzas policiales estatales y municipales. De éstas, sólo la primera logró su objetivo, las demás resultaron un fracaso, no sólo en sus cambios institucionales, sino en los objetivos de disminución de la inseguridad, cuyos niveles, lejos de menguar, se elevaron sobre los de Felipe Calderón.

López Obrador, por su parte, lleva a cabo una reorganización institucional. Crea la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana y reinserta en ésta muchas de las funciones de seguridad previamente adscritas a la Secretaría de Gobernación. Además, crea la Guardia Nacional con carácter policial, "pieza central del eje del Plan Nacional de Paz y Seguridad, 2018-2024", que requirió de acuerdos en el ámbito legislativo y con los gobernadores de los estados, apunta la autora. Sin embargo, la ley aprobada contempla que las Fuerzas Armadas sean utilizadas en el combate al crimen organizado y que el mando pueda ser un civil o un militar. Mónica Serrano anota que, para esclarecer las ambigüedades de la ley, la legislación secundaria aborda este tema.

El artículo "Política de seguridad en México: combate al narcotráfico. Entre la seguridad nacional y la seguridad pública", de Francisco Sánchez Espinoza y Claudia Juárez Jaimes, propone una discusión de las nociones de seguridad nacional y seguridad pública. Para ello, los autores hacen un recorrido de las distinciones conceptuales. Empiezan por puntualizar la declaración de guerra de Richard Nixon en contra de las drogas en los años setenta, y los acuerdos con Luis Echeverría. Esto, en el contexto de la expansión de los cárteles en México y la demanda creciente de la droga en los Estados Unidos. Con ello, los autores subrayan el inicio de la militarización de la seguridad en México a partir de acciones de erradicación de plantíos de marihuana y amapola.

Aludiendo a Mónica Serrano, los autores sostienen que la "evolución del mercado criminal se debe a cuatro factores: la feroz expansión del mercado asociada con el surgimiento de una economía de cocaína, el endurecimiento de la diplomacia antinarcóticos en los Estados Unidos, la debilidad de la economía y la apertura política en México". Así, la expansión del control del territorio a manos del crimen organizado en el gobierno de Felipe Calderón obligó a combatir al narcotráfico "en aras de la seguridad nacional", estableciendo así una relación con la seguridad pública, afirman los autores. Para dar sustento a la distinción y relación entre seguridad nacional y seguridad pública, Sánchez

DR © 2019. Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla
https://revistaius.com/index.php/ius/issue/archive

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

y Juárez se remiten a autores como Locke, Rousseau y Foucault, así como a la ley National Security Act de 1947 de Estados Unidos, robustecida después de los atentados del 11 de septiembre de 2001.

La transición de la seguridad nacional se ha dirigido al control de la sociedad dentro del Estado, de sus instituciones y la defensa del derecho de las personas. Así, la seguridad pública se percibe como un valor político que las fuerzas policiales deben atender. De tal modo, "las amenazas y peligros que enfrenta actualmente el Estado han obligado a reconfigurar los significados conceptuales de ambas seguridades, planteando un marco de cooperación y colaboración intergubernamental que engloba lo nacional y lo público", afirman Sánchez y Juárez.

Adrián S. Gimate Welsh
Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa

Mónica Serrano
El Colegio de México
[Editores Huéspedes]

DR © 2019. Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla
https://revistaius.com/index.php/ius/issue/archive