

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

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

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

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 Gimete-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 Gimete-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 Gimete-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, segunda

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/discriminización 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

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

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

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. Gimete Welsh
Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa

Mónica Serrano
El Colegio de México
[EDITORES HUÉSPEDES]

Military Use in Public Security Operations: Is it ever Advisable?*

¿Es aconsejable el uso militar en operaciones de seguridad pública?

David Pion-Berlin**

ABSTRACT

Countries throughout the Latin American region have introduced the armed forces into internal security operations of one kind or another. Since militaries are accustomed to using maximal levels of violence to defeat enemies, such interventions could pose threats to civilians. However, it may be that those risks vary, depending upon the nature of the intervention. Internal security challenges must first be disaggregated to explore the varieties of operations that militaries undertake. Militaries can adhere to this and other international human rights standards of behavior, when the requisites of the mission are compatible with their pre-existing skill sets. Where they are not, human rights violations will inevitably result. Evidence for this comes from research on counter-narcotic operations in Mexico, where military police patrols are differentiated from high value targeted operations.

KEY WORDS

Military, military missions, military operations, police patrols, internal security, public security, Mexico, human rights.

RESUMEN

Los países de toda la región de América Latina han introducido a las fuerzas armadas en operaciones de seguridad interna de un o otro tipo. Dado que los militares están acostumbrados a utilizar niveles máximos de violencia para derrotar a los enemigos, tales intervenciones podrían representar una amenaza para los civiles. Sin embargo, puede ser que esos riesgos varíen, dependiendo de la naturaleza de la intervención. Los desafíos de seguridad interna primero se deben desagregar para explorar las variedades de operaciones que realizan los militares. Los militares pueden adherirse a esta y otras normas internacionales de comportamiento de derechos humanos, cuando los requisitos de la misión son compatibles con sus habilidades preexistentes. Donde no estén, inevitablemente se producirán violaciones de derechos humanos. La evidencia de esto proviene de la investigación sobre operaciones antinarcóticos en México, donde las patrullas de la policía militar se diferencian de las operaciones dirigidas de alto valor.

PALABRAS CLAVE

Militares, misiones militares, operaciones militares, patrullas policiales, seguridad interna, seguridad pública, México, derechos humanos.

*Artículo recibido el 30 de mayo de 2018 y aceptado para su publicación el 25 de junio de 2018

**Profesor en The University of California, Riverside, Estados Unidos. (david.pion@ucr.edu) [orcid.org/ 0000-0002-9887-7083](https://orcid.org/0000-0002-9887-7083)

DAVID PION-BERLIN

SUMARIO

1. Introduction
2. The Argument Against Military Use for Public Security
3. Disaggregating the Security Threat
4. Boundaries Between Police and Military Missions
5. The Mexican Case: Military Police Patrols vs. High Value Targeted Operations
6. Conclusion

1. Introduction

The use of armed forces personnel in internal security operations, and counter-crime operations in particular, is now widespread in Latin America, for better or worse. The following statistics make the point:

- Guaranteeing the internal order is now a constitutional provision in ten Latin American nations.¹
- In 2014, 94 percent of Latin American armed forces regularly performed operations related to public security, 65 percent have a program related to citizen security, and 76 percent possess regular programs for combatting drugs and crime.²
- 13 countries have military, counter crime, counter-narcotic operations. 14 countries have frontier operations against trans-border criminal activity, and 10 countries conduct military citizen security operations, including foot patrols, riot control and response to demonstrations.³

Most scholars are deeply skeptical that soldiers can perform these roles competently and humanely. Specifically, they fret that the military will not be able to restrain their use of force, and that innocent civilians might get harmed in the process. For this reason, some nations have amended constitutions or passed laws restricting the use of military force within national borders. And yet, all nations of the region continue to allow for *some* form of military utilization under certain conditions.

14

¹ "Comparative Atlas of Defense in Latin America and the Caribbean", *Red de Seguridad y Defensa de América Latina*, 2014. Disponible en: <http://www.resdal.org/>

² "Comparative Atlas of Defense in Latin America and the Caribbean", *Red de Seguridad y Defensa de América Latina*, 2014. Disponible en: <http://www.resdal.org/>

³ "Comparative Atlas of Defense in Latin America and the Caribbean", *Red de Seguridad y Defensa de América Latina*, 2014. Disponible en: <http://www.resdal.org/>

Does introducing the armed forces pose an unacceptable risk to these countries? Not necessarily, according to this study. It very much depends on the precise nature of the operation; where and how are soldiers deployed, and whether they can respect international principles designed to mitigate harm to civilians. There are occasions, albeit not many, where soldiers can pursue criminal elements without threatening the surrounding population. That scenario will be discussed using Mexico as a case study.

2. The Argument Against Military Use for Public Security

The common wisdom among scholars has been to avoid reintroducing the military into internal security at all costs; that to do so would be to invite harm to citizens, whether intentional or unintentional. Militaries are normally organized for and trained in the use of maximum force, against a perceived enemy.⁴ This is what militaries do. But when security forces operate within densely populated urban areas where thousands of innocent civilians are in close proximity, the use of uninhibited violence can easily put those citizens in harm's way. Moreover, if maintaining public security and deterring crime is the mission, then those security forces must treat the public not as an enemy force, but as collaborators. It is the public that inevitably has information on who the criminals are, and to secure that information, security forces must gain its trust, much as police are supposed to do. Trained to take orders from above, not to interact with citizens from below, armed forces have a hard time adjusting to police-like work. Wittingly or unwittingly, they threaten the very citizens they depend on to provide intelligence on suspected criminals.

Moreover, if and when force must be used in an urban setting, it has to be used judiciously, conforming to international standards of restraint requiring calibrated, gradational and deferred violence. Force should be used only when necessary, and in proportion to the threat encountered. The obvious solution is to re-train the military. That is possible, but changes like these can be difficult because it demands that soldiers make the mental adjustment from the aggressive war-fighting practices they are accustomed to, to the less prestigious, more unfamiliar, controlled peacetime practices of law enforcement.⁵ Soldiers commonly find police-work to be demeaning, never associating it with

⁴ LUTTERBECK, D., "Between Police and Military: The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries", *Cooperation and Conflict*, vol. 39, núm. 1; McDAVID, H., "Transformation vs. Amalgamation", *Security and Defense Studies Review*, vol. 7, núm. 3. Disponible en: <http://www.ndu.edu/chds/>

⁵ REED, B. J. & SEGAL, D. R., "The Impact of Multiple Deployments on Soldiers' Peacekeeping Attitudes, Morale, and Retention", *Armed Forces & Society*, vol. 27, núm. 1.

DAVID PION-BERLIN

promotional or salary rewards. They may resent their assignments, believing their time would be better spent preparing for combat.⁶ They may make their compliance contingent on government concessions or side payments. In short, they may not fully cooperate with their political overseers.

Still making the transition from combat to constable is doable, but requires a high degree of discipline, adjustment and versatility; while some militaries are up to the task, most are not.⁷ The failure to adapt can have harmful consequences. There is evidence that the military has been guilty of human rights violations while conducting internal, public security operations. Investigations conducted by respected NGOs detail patterns of abuse at the hands of army units in Brazil, Mexico, Colombia, Central America, Peru, and elsewhere.⁸ A recent study finds that the Attorney General's office in Mexico launched 505 criminal investigations into human rights crimes allegedly committed by soldiers, between 2012-2016, including torture, enforced disappearances, homicide, extortion, and abuse of authority.⁹

3. Disaggregating the Security Threat

Consequently, should there be a wholesale ban on military internal public security operations? The short answer is no, because it depends on circumstances. It depends on what specific kind of operation we are speaking of, and what the nature of the threat is. Asking whether the armed forces should be immersed in internal security issues is the wrong question because it is too general, glossing over important distinctions regarding security risks to state and society. The need to involve the military, along with the potential risks associated with it,

⁶ Surveys of peacekeepers from a variety of countries who are deployed to non-combat, policing operations find that they will do the job, but with reservations. They question just how appropriate it is and whether it is good for their careers in the long run. By large margins, peacekeepers have found the work to be boring. REED, B. J. & SEGAL, D. R., "The Impact of Multiple Deployments on Soldiers' Peacekeeping Attitudes, Morale, and Retention", *Armed Forces & Society*, vol. 27, núm. 1.

⁷ Research by Campbell & Campbell found that the transition to policing is challenging because soldiers are told to absorb more convoluted rules of engagement that require considerable discretion and judgment, along with communicative skills (persuasion, negotiation) they are not at all accustomed to learning. Compounding the difficulty is that the constabulary job is perceived to be less compelling and prestigious, because it is less exciting and not essential for the protection of national security.

⁸ HUMAN RIGHTS WATCH, "Ni seguridad ni derechos: Ejecuciones, desapariciones y tortura en la 'guerra contra el narcotráfico' de México", *Human Rights Watch*. Disponible en: www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico1111spwebwcover.pdf

⁹ SUAREZ-ENRIQUEZ, XIMENA, *Overlooking Justice: Human Rights Violations Committed by Mexican Soldiers are Met with Impunity*, Washington, Washington Office on Latin America, 2017, pp. 4, 16.

are sure to vary, because internal security itself is multi-dimensional, as are the threats to it.

Answering this question demands that we disaggregate the internal security challenges facing some nations of Latin America. There is a geographical dimension to security responses. Population centers are not always at risk when challengers appear on the scene. It depends to what extent insurgents, criminals, and state security forces interface with the public, and *how* they interface with the public. Generally speaking, activities that take place in rural or remote regions pose fewer problems for non-combatants. Cultivation of illicit crops occurs almost entirely in rural areas that are sparsely populated. When crops are destroyed manually, it means the introduction of armed soldiers into poppy or marijuana farms that may or may not be heavily guarded. Where confrontations do occur between state security forces and narco-traffickers, who themselves have gotten in the business of cultivation or who are simply offering protection to farmers—there is a probability that non-combatants and non-criminals will be caught in the crossfire, but that probability is low, because these encounters occur in sparsely populated areas.

Drug interception poses a somewhat different and varied set of risks. Some exit points are along the coast, and naval and coast guard units can pursue speed boats or subs in open waters, avoiding contact with civilian populations, and minimizing risks. But many escape routes are on land, where the risks of drug interceptions hinge on where entry and exit points are located, how many there are, and how much of a nation's territory is traversed by traffickers to get from point A to point B. Military checkpoints along highways in more sparsely populated areas will not pose the same degree of risk as those within cities. Borderland operations in rural areas should also pose fewer problems, but where criminal organizations are transporting narcotics across metropolitan border areas, risks could be higher.

Within urban areas, it might be hypothesized that *all* military counter-drug operations are risky—too risky, because of the proximity of civilians. But even here too, a blanket prohibition on the armed forces may not make sense, where criminal organizations pose highly lethal threats to the State that cannot be adequately met by standard police forces. These are mid-level challengers, situated between full scale guerrilla organizations at the high end, and common criminals at the low end.¹⁰ Normally, to fight an insurgency, the state must

¹⁰ The following section borrows from PION-BERLIN, D. & TRINKUNAS, H., "Latin America's Growing Security Gap", *Journal of Democracy*, vol. 22, núm. 1; and PION-BERLIN, D., "Neither Military nor Police: Facing Heterodox Security Challengers and Filling the Security Gap in Democratic Latin America", *Democracy and Security*, vol. 6, núm. 2.

DAVID PION-BERLIN

respond with military-led, counter-insurgency campaigns featuring heavily armed regiment or battalion sized units. Conversely, to contend with ordinary criminals, the state sends its police forces out to deter and investigate. It is in the middle where responses get more complicated. In that middle ground are situated the Drug Trafficking Organizations or DTO's, Transnational Criminal Organizations (TCO's) and criminal gangs. DTO's for example, are dangerous, sprawling conglomerates whose operations span multiple provinces and countries. Some can boast security forces that rival host country militaries in size and lethality. These mid-level organizations operate in and around densely populated areas, and compete with each other for control over illicit markets, drugs, trafficking routes, arms, contraband and neighborhoods. Thus, they can pose a formidable threat to the state, enough to warrant company or sometimes battalion-sized, military responses.

When countries confront these mid-level challengers, urban security is unlikely to be achieved without intervention by the armed forces. Only militaries can marshal the forces required to subdue midlevel challengers that threaten security. It has become readily apparent in recent years that police are no match for mid-level challengers. Outgunned, outnumbered and outmaneuvered by sophisticated and lethal criminal organizations, police have not been able to offer citizens the protection they need. On the contrary, they have often been complicit in criminal behavior, succumbing to bribery or intimidation. Hence, there can be no blanket prohibition on military internal security missions because that would leave powerful criminal elements to operate unimpeded, and place citizens at risk. In the case of Mexico for example, Raul Benítez Manuat makes this critical point:

Those who are critical of Mexico's strategy of using its armed forces and call for their removal from fighting organized crime propose an untenable solution because of the police forces' weakness and the absence of an alternative security agency that could replace the military.¹¹

18

It is not just the fact that challengers are formidable. We also need to know what specific operations are required to confront them. What skills and assets are called upon to do the job? Does a military response mean conducting traditional police-styled work-- patrol, search and seizure, house arrests,

¹¹ BENITEZ, RAUL, "Mexico-Colombia: U.S. Assistance and the Fight Against Organized Crime", en Cynthia Arnsen et al., *One Goal, Two Struggles: Confronting Crime and Violence in Mexico and Colombia*, Estados Unidos, Woodrow Wilson Center Reports on the Americas, 2014, p. 61.

detention—which soldiers are ill-suited to, or does it mean an unconventional, urban, military-styled operation that may be more compatible with their training and skills? The military, it will be argued, has a different mind-set regarding police-like urban operations than it does operations that more closely conform to limited urban combat. It is the difference between activities which it cannot square with its organizational essence, its customary training and conditioning, from those it can. Some missions allow the military to perform in a way that is more consistent with its training, and possibly be more observant of international and national standards of conduct in pursuing criminal suspects. Those standards, to be detailed below, involve precautionary measures intended to reduce the chances for excessive force and collateral damage; that guide the military in minimizing hazards to the public even as it inflicts harm on the culpable.

To the extent that the military can incorporate these standards within its urban operations then it becomes more likely it can fight mid-level criminal elements without inflicting unnecessary harm to the public. Of course, there are no guarantees that militaries can make the necessary adjustments. To understand this, we have to consider that while they work in the same geographical areas, police and soldiers play different roles.

4. Boundaries Between Police and Military Missions

It is widely known that in the last two decades, the conceptual boundaries between domestic and external security have blurred, owing in large measure to the transformation of criminal agents. Illicit activities are increasingly coordinated, large in scope, and transnational or cross-border in nature. If criminal organizations regularly cross over territorial limits, then a security challenge may be neither purely domestic nor external; it could be both, thus blurring the line between defense and public security spheres. For example, drugs, human trafficking, contraband, and arms smuggling, are activities that take place across borders, and have repeatedly been priority items on the agenda at the bi-annual Defense Ministerials from 1995-2016.¹²

But it is one thing to say the line between the domestic and the external has blurred; it is another thing to say that actual police work and military tasks must necessarily converge. Some scholars do maintain that both the military and police have crossed the line, with police becoming more militarized and

¹² "Conferencias de Ministros de Defensa de las Americas, Declarations for Each Conference, 1995-2014", *Organización de Estados Americanos*. Disponible en: <http://www.oas.org/csh/spanish/docminist.asp>

DAVID PION-BERLIN

soldiers becoming more police-like. P. Andreas and R. Price state: “The distinction between law enforcement and military missions breaks down, too; military tasks become increasingly domesticated and civilianized, and policing tasks become increasingly internationalized and militarized”.¹³ But B. K. Greener-Barcham maintains that a blurring of domestic and international security spheres, *does not* automatically conflate police and military roles. While acknowledging that the expansion of the security concept may run the risk of “militarizing” it as well, he finds that in case of New Zealand, and the Solomon Islands, police and military roles were distinct and supportive.¹⁴ Safeguarding a division of labor between police and military conduct, actually helped the overall security effort. In this particular case, the police took the lead, actually assigning the armed forces its tasks. The armed forces created a more secure environment in which the police could operate. While there were problems of communication, and questions about what it meant for military to give way to police commanders, generally division of labor worked well. Thus, even with an expanded concept of security, and a transnational, cross-border reality to security, it is possible to maintain a division of labor between military and police activity.

Greener-Barcham’s observations are important, because they leave open the possibility that the military could participate in internal security operations while confined to tasks that fit more comfortably with soldiering, albeit of an unconventional kind. This might mean avoiding the undesirable situation of forcing the military into traditional policing roles they are ill-suited for, find distasteful, and would rather avoid. The choice is not between traditional policing and traditional war-fighting. It is a choice between a conventional militarized operation and an unconventional one that is more finely tuned to cope with a densely populated urban setting, that is attentive to the risks, and specially designed to separate “enemy” targets from the general population. An urban, counter drug or counter crime mission, for example, can take on characteristics similar to army urban combat against terrorists, insurgents or paramilitary forces, and face similar challenges. The *U.S. Army Field Manual for Urban Operations* acknowledges the difficulties of fighting in cities:

20

¹³ ANDREAS, P. & PRICE, R., “From War Fighting to Crime Fighting: Transforming the American National Security State”, *International Studies Review*, vol. 3, núm. 3, p. 52.

¹⁴ GREENER-BARCHAM, B. K., “Crossing the Green or Blue Line? Exploring the Military-Police Divide”, *Small Wars and Insurgencies*, vol. 18, núm. 1.

Of all the environments in which to conduct operations, the urban environment confronts Army commanders with a combination of difficulties rarely found elsewhere. Its distinct characteristics result from an intricate topography and high population density. The topography's complexity stems from the man-made features and supporting infrastructure superimposed on the natural terrain. Hundreds, thousands, or millions of civilians may be near or intermingled with soldiers—friendly and enemy. This second factor, and the human dimension it represents, is potentially the most important and perplexing for commanders and their staffs to understand and evaluate.”¹⁵

The U. S. army's observation brings into sharp relief one of the principle challenges in the use of the military in densely populated zones: how to safely separate the enemy target from the civilian population. This speaks to one of the key rules regarding the use of force that is built into international human rights and humanitarian law, and UN codes of behavior:¹⁶ this is the demand that an adversary be clearly identified, separated from civilians, that force only be directed at him, and that innocent civilians not be put at risk. This is the principle of *distinction* (also known as discrimination), and is perhaps the most critical ingredient for the armed forces to successfully prosecute a counter-crime operation humanely. The military has to be reasonably certain that a target is the enemy, in order to avoid collateral damage. Second it must be able to separate the target from the surrounding population in order to not inadvertently inflict damage on the innocent.

This is a stiff requirement for military action. It demands circumspection and careful intelligence gathering. The question is under what conditions, if any, would the military be able to comply with these constraints? Here, we argue that there must be some minimal, military nature to the mission; it cannot be so completely divorced from what the military is trained to do, and wants to do. It cannot force soldiers into a police mold, because there is a fundamental disconnect between policing and military professionalism. To make the point we will consider the differences between military police patrols *vs.* high value

¹⁵ UNITED STATES ARMY, "U.S. Army Field Manual No. 3-06 Urban Operations", *United States Army*. Disponible en: http://armypubs.army.mil/doctrine/DR_pubs/dr_a/pdf/fm3_06.pdf

¹⁶ The UN Code of Conduct for Law Enforcement stipulates that force be used with restraint and "only when strictly necessary". UNITED NATIONS, "The UN Code of Conduct for Law Enforcement. General Assembly Resolution 34/169", *United Nations*, 17 de diciembre. Disponible en: <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/i1ccleo.htm>

DAVID PION-BERLIN

targeted operations (HVTO) —those conducted against the leaders of drug syndicates. We will draw on the Mexican case as an example.

5. The Mexican Case: Military Police Patrols vs. High Value Targeted Operations

Police patrols are those operations where army and navy units engage in city-wide crime sweeps. Officers, split into groups of two or three, patrol block by block either alone or alongside of the police in search of lower level criminal suspects. These operations may involve house to house searches, questioning occupants, seizing possessions, making arrests and detaining and interrogating suspects. High value targeted operations are military-styled engagements, designed to capture or kill known, high profile, drug trafficking leaders. They rely on formed units, and pursue with precision, individuals already identified as criminal suspects.

On the one hand, there are similarities between the two kinds of operations. First and foremost, they take place mostly in cities. Cartel members, whether high or low-level operators, can and do blend into the population. Even when they make their presence known, they are not easy targets, since thousands, perhaps tens of thousands of innocent civilians are situated close by. Second, because of the urban geography, soldiers are operating in close quarters, and in proximity to places of residence and business. Third, they come heavily armed, and the chances that innocent civilians could be inadvertently harmed are ever present. This is especially so since cartel leaders are surrounded by men equipped with an arsenal of high powered rifles, submachine guns, even grenades. That means the military must come equally prepared, and the lethality of the confrontation could get quickly out of hand, jeopardizing all those in the immediate area.

Fourth, soldiers make direct, intentional contact with the public. In the days leading up to an assault, they may be gathering information from neighbors. The day of the assault, they may have to request that residents quickly vacate their homes, and then direct them to secure places where they are kept under guard. If public contact is, as has been suggested, a huge risk factor for the armed forces, if soldiers have difficulties acclimating themselves to an environment where they must calmly and patiently interact with the population, then certainly high value targeted operations should be prone to serious missteps.

On the other hand, the differences with urban patrols are sizeable, and those differences help explain how targeted operations can be carried out with

substantially less risk to the unarmed population than can police patrols. When military personnel are asked to do law enforcement work in urban patrols designed to hunt for criminal elements, they have to make difficult, unrewarding behavioral adjustments that ultimately prove counter-productive. In police patrols, the military (army and navy) is often sent out in small teams, paired up with policemen in search of lower-level criminals or operating on their own. They rarely come prepared with solid intelligence, relying instead on anonymous tips. Generally, they do not have a lot of information to go on, and so they often are not sure who are reliable suspects and who are innocent. And yet, they are under pressure from their superiors to produce results. They are given powers of search, seizure and arrest, but not given adequate training in how to use those powers cautiously and prudently. In the face of uncertainty, under pressure to find criminals, and with inadequate training, they are quick to accuse, assault and apprehend arbitrarily, without evidence or warrants. Rather than taking the time to find credible leads, they lump all those within proximity to the target as hostile suspects. That perception leads to callous militarized crime sweeps that fail to make careful distinctions that might have saved lives. The military, in other words, respond poorly, rashly, violently, and inevitably end up violating rules of necessity, rationality, proportionality and discrimination.

Moreover, the Mexican army and navy do not immediately turn suspects over to the police for further questioning, because they do not trust the police to do their jobs. Thus, they prefer to hold onto the suspects, hauling them off to a military installation for detention and questioning.¹⁷ But without experience in methods of humane interrogation, and anxious to extract confessions, they resort to excesses, such as torture and other forms of cruel treatment. Sometimes, those suspects would never resurface, their names filed under 'disappeared'. These scenarios match many others in terms of chosen methods of operation, suggesting that the abuse was not the work of renegade officers but rather sanctioned by higher ups, as part of an authorized operation.¹⁸

By contrast, the military appear to be able to conduct high value targeted operations more effectively and humanely. First of all, identification of suspects is easier in high value target operations. Cartel leaders are public figures. While they may move in the shadows, they would not have climbed to the top of their organizations in complete obscurity. Their names are known, and at

¹⁷ HUMAN RIGHTS WATCH, "Mexico's Disappeared: The Enduring Cost of a Crisis Ignored. New York: Human Rights Watch", *Human Rights Watch*. Disponible en: <http://www.hrw.org/reports/2013/02/20/>

¹⁸ HUMAN RIGHTS WATCH, "Mexico's Disappeared: The Enduring Cost of a Crisis Ignored. New York: Human Rights Watch", *Human Rights Watch*. Disponible en: <http://www.hrw.org/reports/2013/02/20/>

DAVID PION-BERLIN

times, so are their faces. There may or may not be photographic evidence, but the army and navy almost always know who they are looking for. The military on HVTO do not have to subject drug leaders to questioning in order to determine whether they do in fact warrant suspicion and arrest. They are going after cartel leaders who are presumed and usually proven criminals. They have often served time, they have criminal track records, and if not, they have notorious reputations. They are commonly thought to having sanctioned countless murders and massacres, and indeed, would not have risen to the top of their syndicates without having done so.

Hence, there is little doubt about their culpability, and that easily earns them the label ‘enemy.’ This is key, because it resonates with the armed forces *raison d’être*; they are trained to hunt down enemy forces. And because they can pin-point the target, they can also make a clear separation between the ‘bad guys’ and the ‘good guys’, following the rule of discrimination. In short, targeted high value operations of this sort can be designed and framed in ways which fit more comfortably with missions soldiers are cut out for.

If the military knows who it is they are after, finding out where they are is a more complicated challenge. Obviously, the most wanted have been adept at avoiding detection and capture for some time, which compels careful intelligence gathering and reconnaissance work on the part of the security forces and agencies. Intercepting cell phone communications, wiretapping phone lines, finding informants, and then studying the movements and habits of a criminal are all part of a long, methodical, sometimes painstaking process of discovery. Thus, it is almost always the case that dramatic kingpin captures, and assassinations have been preceded by weeks if not months of careful planning, enabling the armed forces to ultimately pin-point their target. Drug lord assaults can, in other words, carefully discriminate between violent offenders of interest, and non-violent bystanders, placing them in stark contrast to the indiscriminate and *ad hoc*, military police-like patrols.

The armed forces normally pursue drug leaders within cohesive units. They have trained together, and now they can operate together. This is in contrast to police patrols where soldiers may have to split up from their units into teams of 2 or 3. The units that pursue cartel leaders are normally designed and specially trained for purposes of that kind.¹⁹ The Mexican navy, for example, has deployed a marine infantry and parachutist battalion created in 1992 as an

24

¹⁹ INFANTERIA DE MARINA, “La Elite de las FFAA Mexicanas y FES”, *Defensa*, 2013. Disponible en: http://www.defensa.com/index.php?option=com_content&view=article&id=10173

elite force held in reserve for high impact counter-narcotic expeditions. They have also deployed special forces that go by the names of *Fuerzas Especiales del Golfo* (Fesgo) and *Fuerzas Especiales del Pacífico* (Fespa). Formed in 2001, they have been specifically trained in urban combat, building assaults, and closed, indoor confrontations. In addition, thousands of Mexican soldiers have trained in the United States. Between 2006 and 2014, over 16 000 Mexican troops completed counter-narcotics programs at U. S. military institutions, second only to Colombia.²⁰ Among the courses taken were asymmetrical conflict, counter-drug operations, urban operations, and counter intelligence.²¹

Much of the training was overseen by the U. S. Northern Command (US-Northcom), which insists that it adheres to human rights standards. According to law, it must. The 1997 Leahy amendment demands that foreign soldiers they associate with not be involved in any human rights abuses.²² By contrast, army and navy personnel sent on joint patrols with the police were not specialized, nor adequately trained. I do not know of any program that has trained the Mexican military in pure police tactics.

Why do these differences between police patrols and *HUTO* matter? Soldiers should, in theory, be able to better observe the international rules regarding use of force. The military can treat a high value target operation as if it was a military mission. Mindful of who they are going after, the military forces assigned to targeted drug lords can direct their explosive force at the enemy—the crime leader, not his neighbors. They have no need to treat those in the vicinity as hostile or suspicious; they are neither. They can pin point their target and in that manner, avoid a “dirty” operation that in advertently places others in harm’s way. In other words, in making the mental and physical separation between the enemy and the innocent, they can abide by the international principle of distinction. Second, based on actual intelligence, not rumors and hearsay, they have identified the culpable party, and thus can move in to make the arrest with great confidence. They can call for the drug lord’s arrest, and if he abides, can conduct the operation without any resort to violence. Oftentimes, that occurs because of the element of surprise. The cartel leader is caught off

²⁰ “About Data Resources Publications Blog Press”, *Security Assistance Monitor*. Disponible en: http://www.securityassistance.org/data/country/trainee/country/2006/2014/is_drug/Latin%20America%20and%20the%20Caribbean

²¹ CONROY, B., “US Military Training of Mexican Security Forces Continues”, *The Narcosphere*, 3 de diciembre. Disponible en: <http://narcosphere.narconews.com/notebook/bill-conroy/2014/12/us-military-s-training-mexican-security-forces-continues-human-rights->

²² CONROY, B., “US Military Training of Mexican Security Forces Continues”, *The Narcosphere*, 3 de diciembre. Disponible en: <http://narcosphere.narconews.com/notebook/bill-conroy/2014/12/us-military-s-training-mexican-security-forces-continues-human-rights->

DAVID PION-BERLIN

guard, without his enforcers at his side.²³ When violence is used, the principle of necessity can be followed. The military will use force only after calling for the cartel leader's surrender. Should he refuse and instead take up arms, then the military can respond accordingly.

Preliminary empirical inquiries indicate that in Mexico, the distinction between police patrols and high value targeted operations matters in terms of protecting the lives of innocent civilians. There have been countless complaints registered with the Mexican National Commission on Human Rights against armed forces personnel since 2006. A small percentage of these complaints have been thoroughly investigated by the Commission, which then issues reports. Based on a reading of a sample of those reports, it is evident that in each and every case, human rights violations occur during military patrols or check points. There is no indication that abuses occurred during HVTO.²⁴ To the contrary, based on a review of newspaper accounts of HVTO there does not seem to be any civilian casualties that occurred during those operations.²⁵

6. Conclusion

This article has asserted that there are occasions when countries must call upon the armed forces to deploy inside their borders to protect public security. When mid-level challengers threaten security, police are often unable to respond effectively. It may take the armed forces to step in to assist in eliminating or containing the threat. When they do, they must follow rules of engagement designed to minimize harm to civilian, non-criminal populations. Can they comply? This study has argued in the affirmative, in certain situations, if they can search for criminals within the framework of an unconventional, military-like operation. There must be compatibility between the demands of the operation, the military's skill set, its professional inclinations, and the ability to conform to international principles of engagement in urban-styled operations. If, on the other hand, soldiers are forced to do policing, they have a more difficult time coping, and may break with standards of conduct designed to protect civilians.

26

²³ In fact, based on my own analysis of 77 HVTO conducted in Mexico between 2007-2012, 70 (90%) resulted in criminal apprehensions without death, and only 7 (10%) resulted in the killing of the cartel leaders or his *sicarios*. There were no reported civilian casualties. See PION-BERLIN, D., "A Tale of Two Missions: Mexican Military Police Patrols vs. High Value Targeted Operations", *Armed Forces & Society*, vol. 43, núm. 1.

²⁴ "Recomendaciones", *Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones>

²⁵ A full accounting of this empirical research can be found at Pion-Berlin, D., "A Tale of Two Missions...", *op. cit.*

References

- “About Data Resources Publications Blog Press”, *Security Assistance Monitor*. Disponible en: http://www.securityassistance.org/data/country/trainee/country/2006/2014/is_drug/Latin%20America%20and%20the%20Caribbean
- ANDREAS, P. & PRICE, R., “From War Fighting to Crime Fighting: Transforming the American National Security State”, *International Studies Review*, vol. 3, núm. 3, p. 52.
- BENITEZ, RAUL, “Mexico-Colombia: U.S. Assistance and the Fight Against Organized Crime”, en Cynthia Arnson *et al.*, *One Goal, Two Struggles: Confronting Crime and Violence in Mexico and Colombia*, Estados Unidos, Woodrow Wilson Center Reports on the Americas, 2014.
- “Comparative Atlas of Defense in Latin America and the Caribbean”, *Red de Seguridad y Defensa de América Latina*, 2014. Disponible en: <http://www.resdal.org/>
- “Conferencias de Ministros de Defensa de las Americas, Declarations for Each Conference, 1995-2014”, *Organización de Estados Americanos*. Disponible en: <http://www.oas.org/csh/spanish/docminist.asp>
- CONROY, B., “US Military Training of Mexican Security Forces Continues”, *The Narco-sphere*, 3 de diciembre. Disponible en: <http://narcosphere.narconews.com/notebook/bill-conroy/2014/12/us-military-s-training-mexican-security-forces-continues-human-rights->
- GREENER-BARCHAM, B. K., “Crossing the Green or Blue Line? Exploring the Military-Police Divide”, *Small Wars and Insurgencies*, vol. 18, núm. 1.
- HUMAN RIGHTS WATCH, “Mexico’s Disappeared: The Enduring Cost of a Crisis Ignored. New York: Human Rights Watch”, *Human Rights Watch*. Disponible en: <http://www.hrw.org/reports/2013/02/20/>
- HUMAN RIGHTS WATCH, “Ni seguridad ni derechos: Ejecuciones, desapariciones y tortura en la ‘guerra contra el narcotráfico’ de México”, *Human Rights Watch*. Disponible en: www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico1111spwebwcover.pdf
- INFANTERIA DE MARINA, “La Elite de las FFAA mexicanas y FES”, *Defensa*, 2013. Disponible en: http://www.defensa.com/index.php?option=com_content&view=article&tid=10173
- LUTTERBECK, D., “Between Police and Military: The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries”, *Cooperation and Conflict*, vol. 39, núm. 1.
- MCDAVID, H., “Transformation vs. Amalgamation”, *Security and Defense Studies Review*, vol. 7, núm. 3. Disponible en: <http://www.ndu.edu/chds/>
- PION-BERLIN, D., “A Tale of Two Missions: Mexican Military Police Patrols vs. High Value Targeted Operations”, *Armed Forces & Society*, vol. 43, núm. 1.
- PION-BERLIN, D. & TRINKUNAS, H., “Latin America’s Growing Security Gap”, *Journal of Democracy*, vol. 22, núm. 1.
- PION-BERLIN, D., “Neither Military nor Police: Facing Heterodox Security Challengers and Filling the Security Gap in Democratic Latin America”, *Democracy and Security*, vol. 6, núm. 2.

DAVID PION-BERLIN

- “Recomendaciones”, *Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones>
- REED, B. J. & SEGAL, D. R., “The Impact of Multiple Deployments on Soldiers’ Peacekeeping Attitudes, Morale, and Retention”, *Armed Forces & Society*, vol. 27, núm. 1.
- SUAREZ-ENRIQUEZ, XIMENA, *Overlooking Justice: Human Rights Violations Committed by Mexican Soldiers are Met with Impunity*, Washington, Washington Office on Latin America, 2017.
- UNITED NATIONS, “The UN Code of Conduct for Law Enforcement. General Assembly Resolution 34/169”, *United Nations*, 17 de diciembre. Disponible en: <http://www1.umn.edu/humanrts/instreet/i1ccleo.htm>

Fuerzas armadas y narcotráfico: una aventura peligrosa. El caso mexicano y sus implicaciones para Argentina*

Armed forces and drug trafficking: A dangerous adventure. The Mexican case and implications for Argentina

Sergio Gabriel Eissa**

RESUMEN

Este artículo propone dos rutas de análisis. En primer lugar, se analiza la situación del tráfico de drogas en Argentina y las alternativas legales para involucrar a las fuerzas armadas. En función de esto último, y siguiendo el argumento predominante de que un aumento de los costos institucionales para el mercado de drogas disminuiría la oferta, se infiere qué consecuencias produciría el involucramiento de tropas militares. En segundo lugar, se analiza lo sucedido en México con el gradual aumento de los costos institucionales, que culminaron con el involucramiento de las Fuerzas Armadas en la lucha directa contra el narcotráfico. Ambas rutas sólo nos muestran señales de alarmas que deberían tomarse en cuenta al implementar una política.

PALABRAS CLAVE

Narcotráfico, guerra contra las drogas, fuerzas armadas, Argentina, México.

ABSTRACT

This article proposes two routes of analysis. First, the situation of drug trafficking in Argentina and the legal alternatives to involve the armed forces are analyzed. Based on this last point, and following the predominant argument that an increase in institutional costs for the drug market would decrease the supply, it is inferred what consequences would result from the involvement of military troops. Second, what happened in Mexico is analyzed with the gradual increase in institutional costs, which culminated in the involvement of the armed forces in the direct fight against drug trafficking. Both routes only show alarm signals that should be taken into account when implementing a policy.

KEYWORDS

Police Function, Citizen Security, Human Rights, Public Ethics.

*Artículo recibido el 30 de noviembre de 2017 y aceptado para su publicación el 24 de mayo de 2018

**Profesor en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Argentina. (seissa@yahoo.com) orcid.org/0000-0001-7530-8753

SERGIO GABRIEL EISSA

SUMARIO

1. Introducción
2. Situación del narcotráfico en Argentina
3. Las "opciones" de intervención de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico en Argentina
4. Potenciales consecuencias de la intervención de las Fuerzas Armadas desde una mirada economicista
5. La perspectiva comparada: el caso mexicano
6. Reflexión final: más sombras que luces

1. INTRODUCCIÓN

La "guerra contra las drogas" ha fracasado. El presidente Juan Manuel Santos sostuvo en la sesión extraordinaria de la Asamblea General de Naciones Unidas (UNGASS, por sus siglas en inglés) que el mundo debe entender que los métodos represivos y de penalización están fracasando. Expuso que es hora de darles a los Estados mayor flexibilidad para actuar de acuerdo con sus realidades internas y la posibilidad de que desarrollen políticas más autónomas, que les permitan enfrentar un fenómeno que ha causado millones de muertos alrededor del mundo. Asimismo, esta política prohibicionista sólo se ha enfocado en los eslabones más bajos de la cadena del narcotráfico, en vez de concentrarse en atacar a las cabezas de las organizaciones criminales.

Pese a lo expuesto, supongamos por unos minutos que esta política ha sido exitosa en el mundo, que nuestro país debe seguir ese modelo e involucrar a las Fuerzas Armadas para hacer frente a este flagelo, cuya gravedad no podemos desconocer. ¿Cuáles podrían ser los resultados?

En primer lugar, este artículo analiza la situación del narcotráfico en Argentina, es decir las acciones que supusieron el involucramiento indirecto de las Fuerzas Armadas, y se analizan las alternativas legales para la utilización de los militares de manera directa, en función del plexo normativo vigente. A partir de ello, y siguiendo el argumento predominante de que mayores costos institucionales disminuirían la oferta de drogas, se utiliza el marco analítico de Gary Becker con el fin de inferir potenciales consecuencias para ese país. En segundo lugar, y ya desde una perspectiva comparada, se estudia el caso mexicano para visualizar cuáles han sido las consecuencias del involucramiento de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico. Finalmente, se presentan las reflexiones finales.

2. SITUACIÓN DEL NARCOTRÁFICO EN ARGENTINA

Uno de los principales problemas para abordar la problemática del narcotráfico en Argentina es la ausencia de un buen diagnóstico.¹ Por ello, resulta necesario recurrir a indicadores indirectos, para inferir las características que presenta el problema en ese país.

Un primer indicador al que podría recurrirse es la cantidad de detenidos en relación con la Ley 23.737 de drogas. De acuerdo con un trabajo de investigación realizado por el Centro de Estudios Latinoamericanos sobre Inseguridad y Violencia de la Universidad Nacional de Tres de Febrero,² la población carcelaria argentina se incrementó en 157%, entre 1973 y 2012, mientras que en la provincia de Buenos Aires la cifra fue de 252%. Cabe destacar que el sistema penitenciario bonaerense³ y el federal representan 60% del país.

Mientras en el año 2002 78.3% de los detenidos no tenía condena, en el 2012, ese valor era de 56.1%. A nivel federal y en el total país esas cifras se mantienen en torno a 55%, en promedio. En cuanto al tipo de delito, 53.4% estaba detenido por robo, 19.4% por homicidio y 10.1% por delitos contra la Ley 23.737 de drogas. Sin embargo, de ese total, 41.3% estaba privado de libertad por venta y 46.2% por transporte. Asimismo, 78% de los detenidos por delitos contra la ley de drogas fueron apresados en flagrancia.

Lo anterior nos permite concluir que la inteligencia y la investigación criminal es pobre, por lo cual el sistema actúa preferentemente sobre los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico.⁴ Según datos de la Procuraduría de Narcocriminalidad, 33% de los delitos cometidos (en prisión preventiva y condenados) fueron contra la ley de drogas en el año 2015.

Cuadro 1. Delitos contra la ley de drogas 23.737 y otros (2015)

Bien jurídico	%	Bien jurídico	cantidad
Contra la propiedad	39%	Contra la propiedad	4515
Ley 23.737	33%	Ley 23.737	3746
Contra las personas	11%	Contra las personas	1301
Contra la libertad	5%	Contra la libertad	601

¹ TOKATLIAN, JUAN GABRIEL, "Un plan antidrogas fuera de época", *Clarín*, 5 de septiembre, 2016. [Consulta: 14 de noviembre, 2017]. Disponible en: https://www.clarin.com/opinion/plan-antidrogas-epoca_0_BJQ1Pgqj.html

² BERGMAN, MARCELO, MASELLO, DIEGO y ARIAS, CHRISTIAN, *Delito, marginalidad y desempeño institucional en la Argentina: resultados de la encuesta de presos condenados*, Buenos Aires, Untref - CELIV, 2014.

³ Provincia de Buenos Aires.

⁴ BERGMAN, MARCELO, *et al.*, *op. cit.*

SERGIO GABRIEL EISSA

Contra la integridad sexual	5%	Contra la integridad sexual	564
Contra la administración pública	2%	Contra la administración pública	206
Contra la seguridad pública	2%	Contra la seguridad pública	199
Otras leyes	1%	Otras leyes	123
(En blanco)	1%	(en blanco)	101
Contra la fe pública	1%	Contra la fe pública	76
Contra el orden público	1%	Contra el orden público	60
Contra el orden económico y financiero	0%	Contra el orden económico y financiero	5
Contra el Estado civil	0%	Contra el Estado civil	5
contra la seguridad de la nación	0%	Contra la seguridad de la nación	4
Total	100%	Total	11506

Fuente: Análisis de Información y Planificación Operativa de Procurar, con datos obtenidos de SNEEP 2015 (<http://datos.jus.gob.ar/dataset/sneep>).

Las incautaciones de drogas también son otro indicador indirecto del problema. No obstante, si se comparan las cifras de incautaciones con el resto de los países de Sudamérica, se observa un mismo patrón. Por tanto, se puede concluir que la oferta, especialmente de cannabis, se ha incrementado en los últimos años (véanse gráficos adjuntos).⁵

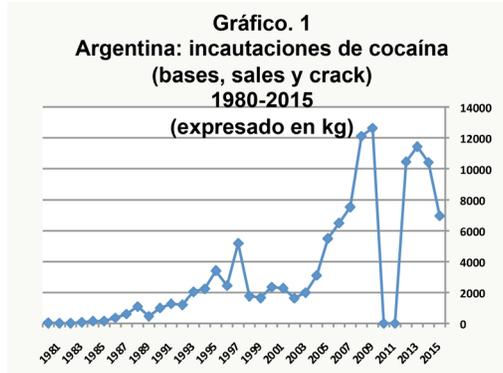
De acuerdo con Mariana Souto Zabaleta y Paula Delfino, más allá del señalamiento de las Naciones Unidas (ONU) en torno al tráfico y al crecimiento de los mercados de consumo, esta organización también comenzó a hacer “referencia a la aparición del procesamiento ilícito de cocaína”.⁶ Tales informes de la ONU se corresponden con los datos referidos al aumento del consumo de alcohol y de estupefacientes.⁷ Asimismo, estos datos son compatibles con una mayor

⁵ SOUTO ZABALETA, MARIANA y DELFINO, PAULA, “La idea de una Argentina sin narcotráfico en un mundo libre de drogas: desafíos para el diseño de políticas públicas”, ponencia para el XIII Congreso Nacional de Ciencia Política “La política en entredicho. Volatilidad global, desigualdades persistentes y gobernabilidad democrática”, Sociedad Argentina de Análisis Político - Universidad Torcuato Di Tella, 2-5 de agosto, 2017, pp. 6 a 9.

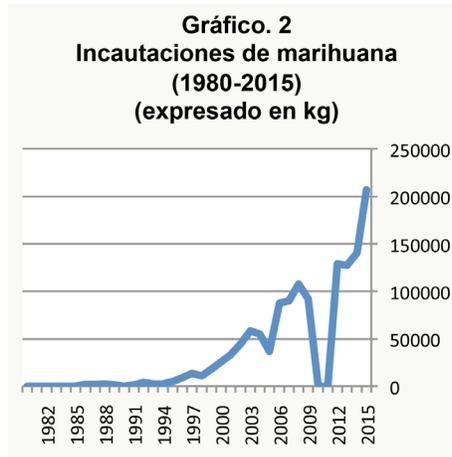
⁶ *Idem*, p. 18.

⁷ *Idem*, pp. 17-21; GORGAL, DIEGO, “El problema de las drogas y las respuestas de políticas públicas”, ponencia presentada en la Mesa Redonda “Contextualización del trabajo operativo: las funciones de la Gendarmería Nacional y las capacidades requeridas para los oficiales”, Buenos Aires, Escuela Superior del Instituto Universitario de la Gendarmería Nacional, 9 de noviembre, 2017.

disponibilidad en los mercados locales⁸ de las sustancias provenientes de otros países de Sudamérica, pero también —en el caso de las drogas de diseño— de Europa.⁹



Fuente: SOUTO ZABALETA, MARIANA y DELFINO, PAULA, "La idea de una Argentina sin narcotráfico en un mundo libre de drogas: desafíos para el diseño de políticas públicas", ponencia para el XIII Congreso Nacional de Ciencia Política "La política en entredicho. Volatilidad global, desigualdades persistentes y gobernabilidad democrática", Sociedad Argentina de Análisis Político - Universidad Torcuato Di Tella, 2-5 de agosto, 2017, p. 6.



Fuente: SOUTO ZABALETA, MARIANA y DELFINO, PAULA, "La idea de una Argentina sin narcotráfico en un mundo libre de drogas: desafíos para el diseño de políticas públicas", ponencia para el XIII Congreso Nacional de Ciencia Política "La política en entredicho. Volatilidad global, desigualdades persistentes y gobernabilidad democrática", Sociedad Argentina de Análisis Político - Universidad Torcuato Di Tella, 2-5 de agosto, 2017, p. 9.

⁸ SOUTO ZABALETA, MARIANA y DELFINO, PAULA, *op. cit.*, pp. 21-23.

⁹ Entrevista reservada con Fuente A, 6 de noviembre, 2017.

SERGIO GABRIEL EISSA

Gráfico 3. Rutas del tráfico de drogas en Argentina



Fuente: Entrevista reservada con Fuente A, 6 de noviembre, 2017.

Finalmente, el territorio argentino resulta adecuado para el mercado de drogas, tanto por su infraestructura física y financiera,¹⁰ como por la tutela política y policial que permitió la expansión de las organizaciones criminales.¹¹ Según Mariana Souto Zabaleta y Paula Delfino:

Es posible afirmar que el problema del narcotráfico en Argentina ha transitado en la última década una serie de transformaciones que se produjeron en dos etapas diferenciadas [...] En una primera etapa, al tradicional circuito de tránsito de clorhidrato de cocaína andina cuyo destino final es el mercado europeo, se agregó una nueva dinámica asociada al crecimiento de los mercados locales de consumo particularmente en los grandes centros urbanos del país. Una segunda etapa en

¹⁰ Entrevista reservada Fuente B, 6 de noviembre, 2017.

¹¹ SAÍN, MARCELO, "El fracaso del control de las drogas ilegales en Argentina", *Nueva Sociedad*, 2009. [Consulta: 14 de noviembre, 2017]. Disponible en http://nuso.org/media/articles/downloads/3626_1.pdf

la evolución del problema del narcotráfico aparece entonces una vez que se verifican las transformaciones descritas en la primera etapa. El crecimiento del circuito de tránsito, así como del orientado al abastecimiento de los mercados locales, incorpora una mayor complejidad en la operatoria de las organizaciones criminales dedicadas a la comercialización ilícita de drogas. En el caso del macro-tráfico, aparece una más delicada división del trabajo con la formación de redes de colaboración segmentada, mayor capacidad de control del circuito de comercialización, de innovación y de cooptación de colaboradores locales. En el caso del micro-tráfico, la aparición de organizaciones locales más complejas, con dominio territorial y mayores índices de violencia asociados a su accionar.¹²

En este contexto, a través del Decreto 1407/2004 del Poder Ejecutivo Nacional, Argentina puso en marcha el Sistema Nacional de Vigilancia y Control Aeroespacial (Sinvica) con el objeto de controlar todos los movimientos en el espacio aéreo, a fin de cumplir las tareas de Defensa Aeroespacial y de Control del Tránsito Aéreo. Complementariamente, el Ministerio de Defensa, a través de la Resolución 206 del 16 de febrero de 2007, aprobó las “Acciones Contribuyentes al Fortalecimiento de las Capacidades de Vigilancia y Reconocimiento”. En función del diseño y prioridades fijadas por las normas citadas, el Ministerio de Defensa desplegó algunos medios en el marco de la operación conjunta “Fortín”. Ello significó un incremento de la presencia de las Fuerzas Armadas con respecto al Operativo Pulqui, implementado en el año 2004.¹³

Casi paralelamente, la Gendarmería Nacional¹⁴ fue desplegada en el Conurbano de la Provincia de Buenos Aires y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a partir del año 2006 (Operativo Centinela), frente a la crisis de inseguridad que afectaba a dicha región. Se estima que en estos operativos han participado, en promedio, 12 000 gendarmes por año.¹⁵

Cinco años más tarde, se puso en marcha el Operativo Escudo Norte, a través del decreto 1091/2011, en interacción con la Fuerza Aérea Argentina y el

¹² SOUTO ZABALETA, MARIANA y DELFINO, PAULA, *op. cit.*, pp. 24.

¹³ Entrevista reservada con Fuente X, 18 de noviembre, 2017.

¹⁴ La Gendarmería Nacional, junto a la Prefectura Naval y la Policía de Seguridad Aeroportuaria son Fuerzas Federales de Seguridad o, en términos académicos, fuerzas intermedias. México no cuenta con este tipo de fuerzas, como la mayoría de los países de América Latina. Véase BATTAGLINO, JORGE, “Fuerzas intermedias y lucha contra el tráfico de drogas: el caso de la Gendarmería en Argentina”, URVIO - *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 2016. [Consulta: 14 de noviembre, 2017]. Disponible en <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/2228>

¹⁵ *Ibidem*.

SERGIO GABRIEL EISSA

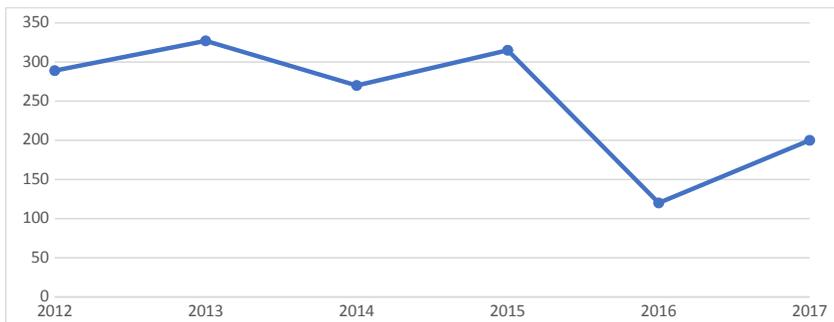
Ejército Argentino, conforme la Resolución Conjunta del Ministerio de Defensa 821/2011 y del Ministerio de Seguridad, 905/2011. Este operativo fue prorrogado hasta principios del año 2016, cuando se aprobó el decreto 228/2016.

La aprobación de este último decreto incluyó un protocolo de derribo de tráfico aéreo irregular y permitió “reducir en 50% los casos de tránsito aéreo irregular (TAI), como se denominan en la jerga aeronáutica los aviones interceptados sin planes de vuelo o en actitudes sospechosas”.¹⁶ Al respecto, el ministro de Defensa, Julio Martínez, agregó:

Las Fuerzas Armadas sólo aportan apoyo logístico. No van a intervenir en seguridad interior [...] Los militares colaboran de acuerdo a lo que permite la ley, en apoyo del control del aire con aviones y radares [...] El que involucraba a las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico era el kirchnerismo, que desplegaba al Ejército en el Norte, en el campo de acción, en contra de la ley. Nosotros los replegamos.¹⁷

En efecto, una vez que un vuelo ilegal es interceptado y se lo obliga a aterrizar, todo queda en manos de la Gendarmería, que debe movilizar sus efectivos por vía terrestre hacia el presunto lugar de aterrizaje de la aeronave o del lanzamiento de la droga. El procedimiento policial (*law enforcement*) es realizado por Fuerzas Federales de Seguridad.

Gráfico 4: Tráfico aéreo irregular en Argentina 2012-2017



Fuente: Entrevista reservada con Fuente A, 6 de noviembre, 2017. Datos del año 2017 son parciales.

¹⁶ DE VEDIA, MARIANO, “Los militares apuestan al poder disuasivo en el control fronterizo”, *La Nación*, 8 de agosto, 2016. [Consulta: 11 de noviembre, 2017]. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1925858-los-militares-apuestan-al-poder-disuasivo-en-el-control-fronterizo>

¹⁷ *Ibidem*.

La implementación del Operativo Fronteras implicó efectivamente el retiro de la frontera de unidades del Ejército que habían sido desplegadas durante la gestión de Cristina Kirchner (2011-2015). Pero la Fuerza Aérea Argentina modificó la definición de TAI. Hasta el año 2015, ésta incluía a todo el tráfico irregular: correspondía a contrabando y tráfico de drogas. En el año 2016, se establecieron dos categorías: los TAI sólo involucraban a los vuelos con droga y contrabando, mientras, los PIA (posible infractor aéreo) representaron 80% (vuelos fumigadores, sin planes de vuelo, etcétera). Es decir, los TAI no disminuyeron, sólo se trató de un cambio estadístico.¹⁸

Por otra parte, se reacondicionaron helicópteros Bell-212 del Ejército Argentino para Gendarmería, con el fin de que ésta pueda, por vía aérea, concurrir al lugar de aterrizaje o “bombardeo” de droga de manera más eficaz. Sin embargo, esas aeronaves no se pueden utilizar porque no hay organización operativa, pese a la inversión que se realizó en ellas.¹⁹ Finalmente, si bien se pregona que las Fuerzas Armadas sólo colaborarán en la lucha contra el narcotráfico con el apoyo logístico y el control del espacio aéreo, el gobierno de Mauricio Macri canceló la fabricación de la modernización del avión de ataque Pucará²⁰ en la Fábrica Argentina de Aviones (Fadec) y, en su lugar, se compraron aviones Texan T-6 en Estados Unidos. Pese a la información que brindó el Ministerio de Defensa, éstos no sirven para derribar a los TAI, dado que sólo están preparados para que los pilotos de la Fuerza Aérea aprendan a volar.²¹

3. LAS “OPCIONES” DE INTERVENCIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO EN ARGENTINA

De acuerdo con la legislación vigente, la intervención de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico en Argentina podría ser encuadrada en tres

¹⁸ Entrevista reservada con Fuente B, 6 de noviembre, 2017.

¹⁹ Entrevista reservada con Fuente A, 6 de noviembre, 2017.

²⁰ Entrevista reservada a Fuente D, 24 de febrero, 2017: “El T6C es el entrenador sin posibilidades de entrar en combate. Para reemplazar al Pucará debería ser el AT que es idéntico al Super Tucano. Y puede portar equipos de vigilancia electrónica. El AT6 sí es apto para la frontera norte H24. El T6 es una avioneta”. Véase también INURRIETA, SEBASTIÁN, “Malestar en las Fuerzas Armadas por un duro plan de recortes de gastos”, *Cronista*, 22 de marzo, 2017. [Consulta: 11 de noviembre, 2017]. Disponible en: <https://www.cronista.com/economiapolitica/Malestar-en-las-Fuerzas-Armadas-por-un-duro-plan-de-recorte-de-gastos-20170322-0049.html>

²¹ “Cómo son los aviones militares Texan II que el gobierno le compró a EE. UU.”, *La Nación*, 2 de octubre, 2017. [Consulta: 11 de noviembre, 2017]. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/2068426-como-son-los-aviones-militares-texan-ii-que-el-gobierno-le-compro-a-eeuu>; Entrevista reservada con Fuente C, 11 de noviembre de 2017. Además, la compra molestó a Brasil, según AGUILERA, EDGARDO, “Brasil, molesto por la selección de avión de EE.UU. para entrenar a la Fuerza Aérea”, *Cronista*, 13 de febrero, 2017. [Consulta: 11 de noviembre, 2017]. Disponible en: <http://www.ambito.com/872557-brasil-molesto-por-seleccion-de-avion-de-eeuu-para-entrenar-a-la-fuerza-aerea>

SERGIO GABRIEL EISSA

opciones. La primera (C1) supondría la realización de inteligencia estratégica criminal por parte de las Fuerzas Armadas, dentro y fuera del territorio, a los efectos de detectar y prevenir el accionar del delito transnacional dedicado al negocio del narcotráfico. Esto requiere una modificación de la Ley 25.520 y sus modificatorias, de Inteligencia Nacional.

La segunda opción (C2) está prevista en nuestra legislación y se ha venido aplicando en los últimos años. Ésta es la colaboración del Sistema de Defensa Nacional con el Sistema de Seguridad Interior. Así, cuando las Fuerzas Armadas –en tanto que ejercen el control del aerospacio– detectan un tránsito aéreo irregular (TAI), que no constituye una amenaza estatal militar externa (AEME) o una amenaza contra los objetivos de valor estratégico, comunican a la Gendarmería Nacional la presencia de dicha aeronave, y se activa un protocolo para su intercepción. De esta manera, se busca que dicho vuelo abandone nuestro espacio aéreo o se sigue y ubica el lugar de aterrizaje y se informa a las Fuerzas Federales de Seguridad (Gendarmería, Prefectura y la Policía de Seguridad Aeroportuaria), responsables primarias de la lucha contra los delitos transnacionales, para que actúen.

La tercera opción (C3) requiere que el Congreso de la Nación apruebe una ley de derribo.²² Si eso sucediera, la diferencia con C1, sería que las Fuerzas Armadas, a través de la Fuerza Aérea Argentina, y siguiendo un estricto protocolo, podrían derribar ese TAI.

La cuarta opción (C4) requeriría la modificación de la Ley 23.554 de Defensa Nacional y la Ley 24.059 de Seguridad Interior, y supondría, como en el caso de México y Colombia, el involucramiento de tropas de combate en un enfrentamiento directo contra los grupos participantes en el negocio ilícito del narcotráfico.

Se debe aclarar que el adiestramiento, la adquisición de medios, la modificación de la doctrina y de inteligencia requieren, un cambio en las normas vigentes porque, caso contrario, supondría una violación de la Ley de Seguridad Interior.

²² El Decreto 228 del 21 de enero de 2016 aprobó en su artículo 9 las "Reglas de Protección Aeroespacial". Sin embargo, es discutible la validez constitucional de este decreto, en tanto que no modifica ni puede modificar la Ley de Seguridad Interior 24.059.

4. POTENCIALES CONSECUENCIAS DE LA INTERVENCIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS DESDE UNA MIRADA ECONOMICISTA²³

En un trabajo del año 1974, Gary Becker²⁴ sostuvo que si se mantienen constantes todos los factores explicativos del delito (psicológico, social, etcétera) y se incrementa la probabilidad de ser capturado, la cantidad de delitos disminuiría. Simplificando el argumento de Gary Becker, la ganancia que obtiene un delincuente por cometer cierto delito sería igual a la ganancia bruta, menos la probabilidad de ser capturado y condenado.

Esta probabilidad de que el delincuente sea penado es subjetiva, entonces, independiza fuertemente la percepción criminal de la gravedad de la pena. Si el castigo es muy alto —por ejemplo, la pena de muerte—, pero la percepción de ser atrapado y condenado es muy baja, el criminal percibirá que su “costo” de delinquir es bajo y la acción estatal tendrá poca capacidad disuasoria. En consecuencia, un delincuente decidirá ingresar al negocio de la droga si la ganancia neta es superior a los beneficios que obtendría realizando otra actividad, delictiva o no.

Así, en $G_n = G_b - C_i$, el “premio” o “ganancia neta” (G_n) de la actividad delictiva es el resultado de la “ganancia bruta” del negocio ilícito, menos la acción punitiva estatal o “costos institucionales” (C_i). Este planteamiento implica el supuesto de que a C_i mayores se puede disminuir el “premio”, o sea G_n , de la actividad delictiva: Si $C_{i2} > C_{i1} \Rightarrow G_{n2} < G_{n1}$.

Siguiendo la formulación de aquellos que proponen involucrar a las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico, si se aumentan los costos institucionales (C_i), a los que se enfrentaría un delincuente como consecuencia de aumentar el poder de fuego del Estado frente a este problema, involucrando no sólo a las Fuerzas de Seguridad (Gendarmería, Prefectura Naval y Policía de Seguridad Aeroportuaria), sino también a las Fuerzas Armadas, disminuirían las ganancias netas de los narcotraficantes. Ello desalentaría el involucramiento de los individuos que, racionalmente, buscan realizar otro tipo de actividad que les reporte mayores ingresos. Es decir, la oferta de drogas disminuiría y, en consecuencia, también el consumo.

Sin embargo, esta argumentación no tiene en cuenta algunos aspectos clave del negocio ilícito del narcotráfico. En primer lugar, éste tiene dos características principales: la búsqueda del beneficio económico y, en virtud de

²³ Agradezco la colaboración de Jorge Souto para la redacción de este apartado.

²⁴ Becker, Gary, *op. cit.*

SERGIO GABRIEL EISSA

que se trata de un negocio ilícito, los conflictos se resuelven por mecanismos extrajudiciales, es decir, el uso de la violencia. El nivel de esta última es un buen predictor del estadio en que se encuentra el problema del narcotráfico en una ciudad, región o país, y si existe más de una organización disputándose dicho mercado.

En segundo lugar, si analizamos el fenómeno como un negocio, con cierta lógica de mercado, debemos considerar que la demanda de droga es inelástica en relación con el precio. Esto significa que la cantidad demandada se reduce proporcionalmente menos que el aumento del precio. En efecto, la adicción tiene una alta resiliencia frente al aumento de los precios de la droga y actúa más al aumentar el “premio” (Gb) que al disminuir la demanda.

En tercer lugar, el prohibicionismo, las sanciones y los castigos sobre la oferta aumentan los costos operativos. Entonces, cuanto mayor sea el costo, *ceteris paribus*, mayor será el precio que deberán pagar los consumidores, cuya dificultad para disminuir el consumo (inelasticidad) los fuerza a pagar esos precios mayores. Así, esto puede derivar en una escalada de la violencia, eventualmente.

Volviendo entonces a las cuatro posibilidades de intervención de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico, se puede plantearse que $C4 > C3 > C2 > C1$. En consecuencia, en la medida que se aumentan las acciones punitivas –hasta alcanzar el mayor grado de prohibición, que supone la utilización de tropas de combate de las Fuerzas Armadas–, mayores serán los costos de los delincuentes y mayores serán los precios para los consumidores.

Pero, como la demanda es inelástica, ésta no disminuirá y los beneficios se mantendrán constantes o aumentarán, es decir, habrá un “premio” mayor. Dado que el “premio” será mayor, los delincuentes estarán dispuestos a correr más riesgos para obtener dichas ganancias. Paralelamente, cuanto más sea el beneficio esperado, los criminales estarán más predisuestos a usar la violencia para apropiarse del negocio.

¿Estas conclusiones, que se derivan de un análisis teórico, son observables en aquellos países que han militarizado la lucha contra el narcotráfico?

40

5. LA PERSPECTIVA COMPARADA: EL CASO MEXICANO

Es imposible entender la narcocriminalidad en México sin atender a dos factores clave: por un lado, la extensa frontera que lo vincula con los Estados Unidos y, por otro, el sistema de partido único, dominado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Este último rigió sin fisuras entre 1929 y 1989 y permitió el

fortalecimiento de un Estado altamente centralizado que “favoreció las bases para el desarrollo del negocio del tráfico de drogas desde dentro del gobierno, a partir de los altos niveles de corrupción en todos los poderes del Estado, con concentración en niveles subnacionales”.²⁵

La consolidación a los criminales mexicanos en la producción, tráfico y distribución de heroína²⁶ fue posible gracias a los cambios económico-sociales que se produjeron en Estados Unidos; la demanda de nuevas drogas por parte de los jóvenes —en el marco del movimiento hippie a fines de los años sesenta y principios de los setenta—, así como la guerra de Vietnam (1965-1975). Además, el desmantelamiento del aparato político que ocasionó el PRI fue un proceso en el cual los narcotraficantes lograron una mayor autonomía. Pero fueron el neoliberalismo y la cultura *yuppie* de los años noventa los que permitieron que las organizaciones criminales mexicanas acumularan “un poderío financiero sin precedentes, gracias al control casi total de la oferta de cocaína dirigida hacia el vecino país del Norte”²⁷.

Entre mediados de los años ochenta y principios de los noventa, Estados Unidos implementó una dura política para restringir el ingreso de cocaína colombiana a través del estado de la Florida. Ello obligó a las organizaciones criminales colombianas a asociarse con sus pares mexicanos para aprovechar la ventaja que ofrecía la frontera México-Estados Unidos. Alentados por el lucrativo negocio de la cocaína, comenzaron a trabajar por su cuenta, adquiriendo mayor capacidad de corrupción y de generar violencia.²⁸

En 1997, un funcionario de la DEA (Drug Enforcement Administration) declaró al diario *Wall Street Journal* que en México no había ni una sola institución, con responsabilidad sobre el tráfico de drogas, en la que tuvieran confianza.²⁹ De esta manera, en el marco de la Directiva de Seguridad Nacional firmada por Reagan en 1986, que declaró a los narcóticos como una preocupación de la seguridad nacional, el Gobierno mexicano comenzó a involucrar gradualmente a los militares en la lucha contra el narcotráfico.³⁰

El primer paso lo efectuó el presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), quien también estableció que el tráfico de drogas era un problema de seguridad

²⁵ CEPEDA, JULIO, “Narcotráfico, amenaza irresuelta”, *Revista Debates Latinoamericanos*, año 13, núm. 26, p. 3.

²⁶ *Ibidem*; MAZITELLI, ANTONIO, *op. cit.*

²⁷ MAZITELLI, ANTONIO, *op. cit.*

²⁸ FREEMAN, LAURIE y SIERRA, JORGE LUIS, “México: la trampa de la militarización”, en Coletta Youngers, Eileen Rosin, *Drogas y democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos*, Buenos Aires, Wola - Editorial Biblos, 2005.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ EISSA, SERGIO, *Lucha contra el narcotráfico y su impacto en América Latina*, Madrid, Editorial Académica Española, 2012.

SERGIO GABRIEL EISSA

nacional. Éste consideraba que las policías estatales estaban fuertemente corrompidas por las organizaciones criminales y que las Fuerzas Armadas eran las únicas capacitadas para enfrentar a los narcotraficantes, y eran un socio menos corrupto.

Posteriormente, el presidente Salinas de Gortari (1988-1994) incluyó a los militares en el proceso de toma de decisión en esta temática y, por su parte, Ernesto Zedillo (1994-2000) creó el Consejo Nacional de Seguridad Pública, dando participación a las Secretarías de Marina y Defensa.³¹

A principios del siglo *xxi* se produjeron algunos cambios en este negocio. En primer lugar, la restricción de la demanda de cocaína en los Estados Unidos y la producción de marihuana en ese país obligó a las organizaciones criminales mexicanas a competir por nuevas rutas y mercados. Ello desató una escalada de violencia en la cual intervinieron “milicias armadas locales”, formadas por pandillas locales, exsubordinados y exmilitares, como los “Zetas”.³²

En segundo lugar, la corrupción institucional y la estructura federal que hacía recaer la responsabilidad primaria de la lucha contra la inseguridad en las gobernaciones, atomizando la respuesta institucional y la recolección de información para efectuar un adecuado análisis criminal, impulsaron al Gobierno federal a buscar una respuesta en la militarización para la lucha contra el narcotráfico.

En tercer lugar, el aumento de la ayuda militar y policial de Estados Unidos a México ha contribuido también al aumento de la violencia. La Iniciativa Mérida, firmada en el año 2008, no es el primer antecedente de colaboración entre Estados Unidos y México en la lucha contra el narcotráfico.³³ No obstante, este acuerdo promovido por el Gobierno de México, el cual se basa en el concepto de responsabilidad compartida entre ambos países, preveía la formación y equipamiento para las Fuerzas Armadas y las policías involucradas. La principal crítica que se le hizo al plan fue su énfasis en la “seguridad”, y no en el fortalecimiento de las instituciones mexicanas para enfrentar la problemática

³¹ FREEMAN, LAURIE y SIERRA, JORGE LUIS, *op. cit.*

³² *Ibidem.*

³³ Como reseña Barreda Vidal, se destacan los siguientes antecedentes: la Operación Cóndor (1975); el Tratado de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de Norteamérica sobre Asistencia Legal Mutua (1987); el Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia (1989); el Grupo de Respuesta de la Frontera (1990); el Grupo de Alto Nivel de contacto para el Control de las Drogas (1996); la estrategia entre Estados Unidos y México para el combate al narcotráfico (1997), y la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN) en 2005. BARREDA VIDAL, PILAR ZORAIDA, “La cooperación bilateral México-Estados Unidos contra la delincuencia organizada transnacional en el marco de la Iniciativa Mérida”, *REVISTA IUS (MÉXICO)*, vol. 8, núm. 34, p. 44.

de la droga. Por tal motivo, durante la presidencia de Barack Obama (2009-2017) se aprobó un nuevo plan llamado “Más allá de Mérida” que mantenía los objetivos iniciales, pero ampliaba el enfoque con el que se quería abordar esta problemática.³⁴

Durante diez años, Estados Unidos entregó equipamiento por un valor de 1.600 millones de dólares, y transfirió 2300 millones de dólares en tecnología y capacitación.³⁵ Sin embargo, la Iniciativa Mérida, incluida dentro del *International Narcotics Control and Law Enforcement*, no fue la única fuente de financiamiento a México. Por ello, todos los programas de financiamiento para la lucha contra el narcotráfico totalizaban para el año 2017 la suma de 2888 millones de dólares.

En cuarto lugar, existe un creciente tráfico ilegal de armas, desde los Estados Unidos a México, que terminan en manos de los narcotraficantes. De acuerdo con Alejandro Hope, “90% de las armas del narco vienen de Estados Unidos”, aunque otras estimaciones sitúan esa cifra en torno a 70%.³⁶

Por su parte, la violencia, medida a través de la tasa de homicidio, se incrementó significativamente a partir del involucramiento directo de las Fuerzas Armadas en la lucha contra las organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico, pasando a ser una de las más altas de América Latina³⁷ y el mundo.³⁸ La tasa de homicidio se elevó hasta alcanzar casi los 25 por cada 100 000 habitantes en el año 2011, tal como se predecía en el marco analítico.

Pese al cambio en la estrategia, el aumento de la tasa de homicidio a partir del año 2015 y la prospectiva de que el año 2017 sería el peor en esta materia desde el 2011, refuerzan una vez más la convicción de que la llamada “guerra contra las drogas” ha fracasado.

Ahora bien, ¿por qué se observa una disminución de la tasa de homicidios entre 2012 y 2014? Una posible explicación es que los homicidios se esconden en las estadísticas de la cantidad de desaparecidos. Esto supondría que el

³⁴ *Idem*, p. 52.

³⁵ “Diez años de la Iniciativa Mérida: un recuento de la cooperación entre México y los Estados Unidos”, *Expansión Nacional*, 10 de abril, 2017. [Consulta: 5 de junio, 2017]. Disponible en: <http://expansion.mx/nacional/2017/04/09/10-anos-de-la-iniciativa-merida-un-recuento-de-la-cooperacion-entre-mexico-y-eu>

³⁶ PAULLIER, JUAN, “¿De dónde salen las armas pesadas del narco en México?”, *bbc Mundo*, 6 de mayo, 2015. [Consulta: 5 de junio, 2017]. Disponible en: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/05/150505_mexico_narcotrafico_carteles_origen_armas_jp

³⁷ OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, “Estudio mundial sobre el homicidio”, UNODC, 2013. [Consulta: 7 de noviembre, 2017]. Disponible en https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/GLOBAL_HOMICIDE_Report_Ex-Sum_spanish.pdf

³⁸ “Mexico’s spiralling murder rate”, *iiss Analysis*, 9 de mayo, 2017. [Consulta: 29 de mayo, 2017]. Disponible en: <http://www.iiss.org/en/iiss%20voices/blogsections/iiss-voices-2017-adeb/may-8636/mexico-murder-rate-9f41>

SERGIO GABRIEL EISSA

accionar del Estado ha profundizado su accionar ilegal, lo cual se refleja en parte en las ejecuciones, pero, sobre todo, en las desapariciones.

A tal punto es grave la cifra de desaparecidos durante el sexenio de Peña Nieto que el gobierno ha propuesto una modificación en la legislación para definir qué se entiende por “desaparecido”. En efecto, según WOLA³⁹ “las desapariciones en México han incrementado a niveles alarmantes desde el 2007 (y muestran) una preocupante resistencia del gobierno a acabar con la opacidad que rodea la desaparición de más de 30 000 personas en el país en los últimos años”.

Gráfico 5. Tasa de homicidios cada cien mil habitantes (enero-febrero, 1997-2017)

TASA DE ASESINATOS

El índice registrado en enero y febrero de 2017 se ubicó en 3.06 homicidios por cada 100 mil habitantes; es el más alto para un inicio de año desde 2011, cuando fue de 3.07 delitos, según cifras del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Enero-febrero de cada año

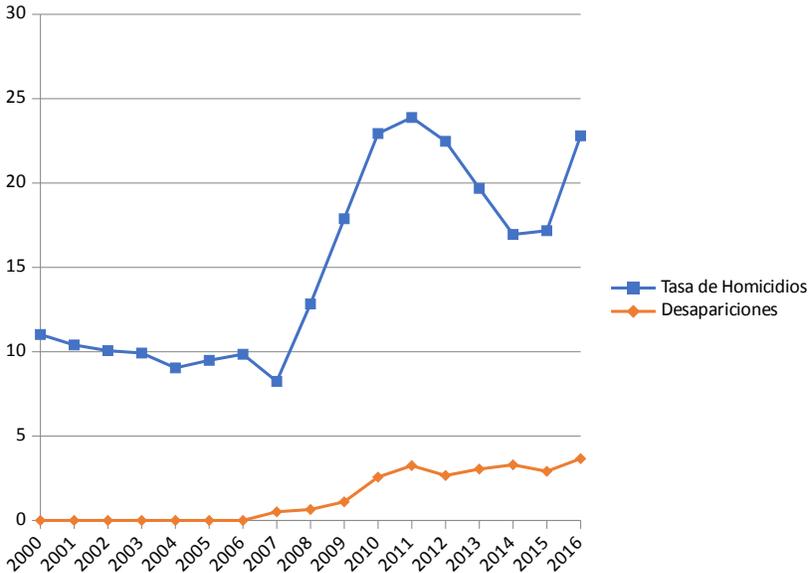


Fuentes: SNSP | Información: Lorena López | Gráfico: Moisés Butze

Fuente: LÓPEZ, LORENA, “Homicidios: en 2017, el peor bimestre desde 2011”, *Grupo Milenio*, 22 de marzo, 2017. [Consulta: 28 de mayo, 2017]. Disponible en: http://www.milenio.com/policia/homicidios-2017-peor_primer_bimestre-2011-asesinatos-snsp-crimen_organizado-milenio_0_924507557.html

³⁹ WASHINGTON OFFICE ON LATIN AMERICA, “Cambios que propone el presidente Peña a la Ley de Desaparición de México serían un retroceso”, WOLA, 25 de abril, 2017. [Consulta: 29 de mayo, 2017]. Disponible en: <https://www.wola.org/es/2017/04/cambios-que-propone-el-presidente-a-la-ley-de-desaparicion-de-mexico-serian-un-retroceso-wola/>

Gráfico 6. Tasa de homicidios y desapariciones cada cien mil habitantes



Fuente: elaboración propia con base en datos de IISS, Inegi, Sinais, PAHO y Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de México.

En resumen, y de acuerdo con lo hasta aquí expuesto, esta tragedia humanitaria no ha resultado en una disminución del tráfico ni del consumo. Encima, ha incrementado el nivel de violencia. Asimismo, estas acciones afectaron seriamente el control civil de las Fuerzas Armadas, la calidad democrática y los derechos humanos.

6. REFLEXIÓN FINAL: MÁS SOMBRAS QUE LUCES

La “guerra contra las drogas” ha fracasado y lo ha hecho desde el mismo momento en que Estados Unidos impulsó la militarización para la resolución de este grave problema, en 1986. De acuerdo con los informes de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito,⁴⁰ el consumo y el tráfico se han incrementado globalmente.

⁴⁰ UNODC, “Informe mundial sobre drogas”, UNODC, 2016. [Consulta: 8 de noviembre, 2017]. Disponible en: http://www.unodc.org/doc/wdr2016/V1604260_Spanish.pdf

SERGIO GABRIEL EISSA

En cuanto a América Latina, y en función de los datos que compiló de distintas fuentes Marcelo Bergman,⁴¹ se observa que, en los países seleccionados, el consumo también ha aumentado. Tal como sostiene Juan Gabriel Tokatlian,⁴² América Latina no puede asumir como propia “la lógica de la guerra contra las drogas”, sin que el resto de los Estados alcancen un acuerdo social y político que aborde, al menos parcialmente, los problemas estructurales que han permitido que el narcotráfico florezca.

Pese a todo lo expuesto, durante los días de la campaña electoral presidencial del 2015, el *deja vú* de las nuevas amenazas ha vuelto a instalarse en el debate de la agenda pública argentina. Muchos candidatos, más o menos abiertamente, plantearon el involucramiento de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico o, dicho de otra manera, la militarización de la respuesta frente al flagelo de la droga.

Esta situación no es nueva. Claramente, la experiencia comparada nos muestra que la utilización de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico ha fracasado y ha provocado un aumento de la violencia en otros países, donde, también, se han corrompido las instituciones estatales y el instrumento militar de la defensa nacional.

Se ha argumentado que Argentina se está mejicanizando. Esto no es así en la actualidad, pero si se llegara a optar por involucrar a las Fuerzas Armadas de manera directa en la lucha contra el narcotráfico, si será ése nuestro destino. ¿El camino de México es el que quiere recorrer nuestro país? Ciertamente no.

¿Existen alternativas? Trabajar fuertemente sobre el consumo; tener información certera sobre cuáles son las características de los consumidores (cómo se segmentan por tipo de droga, grupo étnico, género, etcétera); tener estadísticas sobre cómo es el tráfico de drogas, las modalidades delictivas y las particularidades de las organizaciones en nuestro país,⁴³ y mejorar la eficacia del sistema de seguridad y justicia.

Si la mayoría de los detenidos por violación a la ley de drogas con sentencia firme en nuestro país son consumidores, vendedores minoristas y transportistas, y en la mayoría de los casos son atrapados en flagrancia, jamás lograremos

⁴¹ BERGMAN, MARCELO, *Drogas, narcotráfico y poder en América Latina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2016, pp. 90-91.

⁴² TOKATLIAN, JUAN GABRIEL, *Qué hacer con las drogas. Una mirada progresista sobre un tema habitualmente abordado desde el oportunismo político y los intereses creados*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2017, p. 10.

⁴³ SOUTO ZABALETA, MARIANA, “El desarrollo de investigaciones empíricas en el estudio del problema del narcotráfico”, ponencia presentada en las *Primeras Jornadas de Estudios Sociales sobre Delito, Violencia y Policía: la seguridad en cuestión*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, 2017.

erradicar este flagelo. Como sostiene Marcelo Bergman,⁴⁴ los eslabones más débiles de la cadena son fácilmente reemplazables por un numeroso “ejército de reserva”.

En otras palabras, necesitamos una eficaz inteligencia criminal, una agencia federal de investigaciones, una aduana incorrupta, una UIF que investigue el lavado de dinero, una AFIP que persiga a los grandes evasores y una justicia transparente y rápida que apunte a cortar la cabeza de Medusa. Esto requiere de una fuerte voluntad política de todos los actores políticos porque dicha cabeza no se encuentra en las villas, sino en el corazón financiero de nuestro país. Como dijo Arturo Illia: “A mí me derrocaron las veinte manzanas que rodean la Casa de Gobierno”.

Bibliografía

- AGUILERA, EDGARDO, “Brasil, molesto por la selección de avión de EE.UU. para entrenar a la Fuerza Aérea”, *Cronista*, 13 de febrero, 2017. [Consulta: 11 de noviembre, 2017]. Disponible en: <http://www.ambito.com/872557-brasil-molesto-por-seleccion-de-avion-de-eeuu-para-entrenar-a-la-fuerza-aerea>
- BARREDA VIDAL, PILAR ZORAIDA, “La cooperación bilateral México-Estados Unidos contra la delincuencia organizada trasnacional en el marco de la Iniciativa Mérida”, *REVISTA IUS (MÉXICO)*, vol. 8, núm. 34.
- BATTAGLINO, JORGE, “Fuerzas intermedias y lucha contra el tráfico de drogas: el caso de la Gendarmería en Argentina”, *URVIO - Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 2016. [Consulta: 14 de noviembre, 2017]. Disponible en <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/2228>
- BERGMAN, MARCELO, *Drogas, narcotráfico y poder en América Latina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2016.
- BERGMAN, MARCELO, MASELLO, DIEGO Y ARIAS, CHRISTIAN, *Delito, marginalidad y desempeño institucional en la Argentina: resultados de la encuesta de presos condenados*, Buenos Aires, Untref - CELIV, 2014.
- CEPEDA, JULIO, “Narcotráfico, amenaza irresuelta”, *Revista Debates Latinoamericanos*, año 13, núm. 26.
- “Cómo son los aviones militares Texan II que el gobierno le compró a EE. UU.”, *La Nación*, 2 de octubre, 2017. [Consulta: 11 de noviembre, 2017]. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/2068426-como-son-los-aviones-militares-texan-ii-que-el-gobierno-le-compro-a-eeuu>
- DE VEDIA, MARIANO, “Los militares apuestan al poder disuasivo en el control fronterizo”, *La Nación*, 8 de agosto, 2016. [Consulta: 11 de noviembre, 2017]. Disponible en:

⁴⁴ BERGMAN, MARCELO, *op. cit.*

SERGIO GABRIEL EISSA

<http://www.lanacion.com.ar/1925858-los-militares-apuestan-al-poder-disuasivo-en-el-control-fronterizo>

“Diez años de la Iniciativa Mérida: un recuento de la cooperación entre México y los Estados Unidos”, *Expansión Nacional*, 10 de abril, 2017. [Consulta: 5 de junio, 2017]. Disponible en: <http://expansion.mx/nacional/2017/04/09/10-anos-de-la-iniciativa-merida-un-recuento-de-la-cooperacion-entre-mexico-y-eu>

EISSA, SERGIO, *Lucha contra el narcotráfico y su impacto en América Latina*, Madrid, Editorial Académica Española, 2012.

FREEMAN, LAURIE y SIERRA, JORGE LUIS, “México: la trampa de la militarización”, en Coletta Youngers, Eileen Rosin, *Drogas y democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos*, Buenos Aires, Wola -Editorial Biblos, 2005.

GORGAL, DIEGO, “El problema de las drogas y las respuestas de políticas públicas”, ponencia presentada en la mesa redonda “Contextualización del trabajo operativo: las funciones de la Gendarmería Nacional y las capacidades requeridas para los oficiales”, Buenos Aires, Escuela Superior del Instituto Universitario de la Gendarmería Nacional, 9 de noviembre, 2017.

IÑURRIETA, SEBASTIÁN, “Malestar en las Fuerzas Armadas por un duro plan de recortes de gastos”, *Cronista*, 22 de marzo, 2017. [Consulta: 11 de noviembre, 2017]. Disponible en: <https://www.cronista.com/economiapolitica/Malestar-en-las-Fuerzas-Armadas-por-un-duro-plan-de-recorte-de-gastos-20170322-0049.html>

LÓPEZ, LORENA, “Homicidios: en 2017, el peor bimestre desde 2011”, *Grupo Milenio*, 22 de marzo, 2017. [Consulta: 28 de mayo, 2017]. Disponible en: http://www.milenio.com/policia/homicidios-2017-peor_primer_bimestre-2011-asesinatos-snsp-crimen_organizado-milenio_0_924507557.html

“Mexico’s spiralling murder rate”, *IISS Analysis*, 9 de mayo, 2017. [Consulta: 29 de mayo, 2017]. Disponible en: <http://www.iiss.org/en/iiss%20voices/blogsections/iiss-voices-2017-adeb/may-8636/mexico-murder-rate-9f41>

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, “Estudio mundial sobre el homicidio”, UNODC, 2013. [Consulta: 7 de noviembre, 2017]. Disponible en https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/GLOBAL_HOMICIDE_Report_Ex-Sum_spanish.pdf

PAULLIER, JUAN, “¿De dónde salen las armas pesadas del narco en México?”, *BBC Mundo*, 6 de mayo, 2015. [Consulta: 5 de junio, 2017]. Disponible en: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/05/150505_mexico_narcotrafico_carteles_origen_armas_jp

SAÍN, MARCELO, “El fracaso del control de las drogas ilegales en Argentina”, *Nueva Sociedad*, 2009. [Consulta: 14 de noviembre, 2017]. Disponible en http://nuso.org/media/articulos/downloads/3626_1.pdf

SOUTO ZABALETA, MARIANA, “El desarrollo de investigaciones empíricas en el estudio del problema del narcotráfico”, ponencia presentada en las *Primeras Jornadas de Estudios Sociales sobre Delito, Violencia y Policía: la seguridad en cuestión*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, 2017.

- SOUTO ZABALETA, MARIANA y DELFINO, PAULA, “La idea de una Argentina sin narcotráfico en un mundo libre de drogas: desafíos para el diseño de políticas públicas”, ponencia para el XIII Congreso Nacional de Ciencia Política “La política en entredicho. Volatilidad global, desigualdades persistentes y gobernabilidad democrática”, Sociedad Argentina de Análisis Político - Universidad Torcuato Di Tella, 2-5 de agosto, 2017.
- TOKATLIAN, JUAN GABRIEL, *Qué hacer con las drogas. Una mirada progresista sobre un tema habitualmente abordado desde el oportunismo político y los intereses creados*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2017.
- TOKATLIAN, JUAN GABRIEL, “Un plan antidrogas fuera de época”, *Clarín*, 5 de septiembre, 2016. [Consulta: 14 de noviembre, 2017]. Disponible en: https://www.clarin.com/opinion/plan-antidrogas-epoca_0_BJQ1Pgqj.html
- UNODC, “Informe mundial sobre drogas”, UNODC, 2016. [Consulta: 8 de noviembre, 2017]. Disponible en: http://www.unodc.org/doc/wdr2016/V1604260_Spanish.pdf
- WASHINGTON OFFICE ON LATIN AMERICA, “Cambios que propone el presidente Peña a la Ley de Desaparición de México serían un retroceso”, WOLA, 25 de abril, 2017. [Consulta: 29 de mayo, 2017]. Disponible en: <https://www.wola.org/es/2017/04/cambios-que-propone-el-presidente-a-la-ley-de-desaparicion-de-mexico-serian-un-retroceso-wola/>

Consideraciones críticas sobre el abordaje del problema del narcotráfico en Argentina*

Critical considerations on how the drug trafficking problem is dealt with in Argentina

Mariana Souto Zabaleta**

Paula Delfino***

Silvio Sebastián Sarti****

RESUMEN

La ausencia de rigurosidad analítica a la hora de diseñar, implementar y evaluar políticas públicas de prevención y control del narcotráfico en Argentina es un obstáculo para diferenciar sus múltiples manifestaciones y el impacto de aquéllas. En el presente trabajo se busca analizar, a partir de la información disponible y en el marco del posicionamiento argentino en el régimen internacional de control de drogas, las transformaciones que se han producido en los últimos quince años en materia de oferta y demanda de drogas sujetas a fiscalización. Se busca advertir sobre la necesidad de contar con una comprensión del mercado ilícito de drogas y sus diferentes manifestaciones locales a la hora de diseñar e implementar políticas de prevención y control.

PALABRAS CLAVE

Régimen internacional de control de drogas, narcotráfico, políticas de prevención y control del narcotráfico, indicadores, efectividad, diagnóstico.

ABSTRACT

The absence of analytical rigor in designing, implementing and evaluating public policies for the prevention and control of drug trafficking is an obstacle to distinguish its multiple manifestations and the impact of how the problem is dealt with in Argentina. This paper seeks to analyze, from the information available and in the framework of the Argentine position in the international drug control regime, the transformations that have occurred in the last fifteen years in terms of supply and demand of drugs that are subjected to control. It seeks to warn about the need to have an understanding of the illicit drug market and its different local manifestations when designing and implementing prevention and control policies.

KEYWORDS

International regime for drug control, drug trafficking, drug prevention and control policies, indicators, effectiveness, diagnosis.

*Artículo recibido el 28 de febrero de 2018 y aceptado para su publicación el 17 de agosto de 2018

**Coordinadora del Grupo de Estudio sobre Narcotráfico en el Instituto Latinoamericano en Seguridad y Democracia, Argentina. (mariana@soutozabaleta.com.ar) orcid.org/0000-0003-1039-6611

***Docente en la Universidad de Buenos Aires, Argentina. (pauladelfino79@gmail.com) orcid.org/0000-0002-6037-6208

****Docente en la Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina. (sssarti@hotmail.com) orcid.org/0000-0003-3361-3391

SUMARIO

1. Introducción
2. El posicionamiento argentino en el marco del régimen internacional de control de drogas: continuidades y rupturas
3. La información disponible en torno a la evolución de la oferta
4. Las transformaciones del problema del narcotráfico en los últimos 15 años
5. Una necesaria mirada a los mercados locales de consumo
6. Reflexiones finales: la complejidad del problema y la necesidad de un diagnóstico
- 7 Bibliografía

1. Introducción

El secretario general de las Naciones Unidas, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General sobre el Problema Mundial de las Drogas, celebrado en 1998, confiaba en que esos días en los que tenía lugar la sesión especial serían “el momento en el que la comunidad internacional” encontrara “puntos de acuerdo en la misión de crear un impulso para lograr un mundo libre de drogas en el siglo XXI”.¹ Por su parte, el director ejecutivo del Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID), Pino Arlacchi, indicaba en esa oportunidad que, con la aprobación de la Declaración Política y los Planes de Acción, se habían dado nuevos pasos para “lograr un mundo sin drogas”.²

La apelación a un mundo libre de drogas se convertía así en una cuestión no sólo deseable sino también factible. Sin embargo, a medida que los resultados de la estrategia internacional de control de drogas comenzaron a resultar desalentadores, esta idea comenzó a evaporarse. La comunidad internacional debió aceptar con el correr de los años que la idea de “un mundo libre de drogas” no constituía una meta realista. Además, las estrategias implementadas no habían logrado reducir el problema en la mayoría de sus aristas y habían generado daños colaterales.³

¹ Declaración del Secretario General de Naciones Unidas en su Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998.

² Declaración del Director Ejecutivo del Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID), Pino Arlacchi, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, A/S-20/P.V.1.

³ SOUTO ZABALETA, MARIANA, *Socialización, crisis de efectividad y persistencia en el régimen internacional de control de drogas*, Buenos Aires, Editorial Arte & Parte, 2017.

En el caso argentino, las características de las intervenciones que ha desarrollado el Estado han presentado variaciones en el tiempo, aunque el paradigma que las ha venido sustentando parece estar en consonancia con ese horizonte de un mundo sin drogas y con el tipo de políticas que inspiraron tempranamente a la comunidad internacional. En efecto, el abordaje del problema desde los distintos ámbitos estatales (legislativo, ejecutivo, judicial) no necesariamente se ha visto acompañado de un diagnóstico riguroso acerca de su magnitud o sus diversas manifestaciones locales, ni ha contemplado una evaluación de los resultados o el impacto de las políticas implementadas. La “idea de una Argentina sin narcotráfico en un mundo libre de drogas” que ha inspirado a las políticas de prevención y control del narcotráfico resulta endeble, desde el punto de vista teórico y empírico. En efecto, se encuentra alejada de los debates en los cuales está inmersa la comunidad internacional desde hace ya varios años.⁴

La comunidad internacional debió reconocer no sólo la imposibilidad de alcanzar un “mundo libre de drogas” sino también la crisis de efectividad del régimen internacional de control de drogas y el importante déficit de información e incertidumbre acerca del problema.⁵ En el caso argentino, resulta imperioso avanzar hacia un diagnóstico preciso y certero, especialmente en lo que refiere a la caracterización del problema del narcotráfico en sus diferentes manifestaciones locales, así como hacia una evaluación de la efectividad de las estrategias de prevención y control que se implementan para enfrentarlo. Contar con ese diagnóstico y evaluar los resultados y el impacto de las políticas deviene esencial por estas horas. Como afirmara el entonces presidente uruguayo José Mujica:

De vez en cuando interceptamos una carga de droga y ganamos una batalla, de vez en cuando coordinando esfuerzos a nivel internacional damos captura a narcotraficantes y ganamos una batalla, de vez en cuando gracias al intercambio de información y la cooperación internacional detectamos y penalizamos actividades de lavado de activos y ganamos una batalla. Pero a diario, el narcotráfico recluta jóvenes de las poblaciones excluidas que terminan muertos a los veintipocos años en actos de violencia y nos damos cuenta que podremos ganar batallas, pero estamos perdiendo la guerra.⁶

⁴ *Ibidem.*

⁵ *Ibidem.*

⁶ Intervención de Uruguay en la 43ª Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, junio de 2013.

Así, en el presente trabajo se aborda el problema del narcotráfico atendiendo no sólo a sus manifestaciones visibles sino principalmente al impacto de las políticas públicas para enfrentarlo en términos de su efectividad y sus consecuencias.⁷ Como en otras áreas de las políticas de seguridad, las intervenciones estatales y su impacto necesariamente deben formar parte del análisis. En el caso de las políticas de prevención y control del narcotráfico, aplica con claridad lo sostenido por Baratta cuando advierte que “el sistema punitivo produce más problemas de cuantos pretende resolver”.⁸ De acuerdo con el autor, el sistema punitivo “en lugar de componer conflictos, los reprime y, a menudo, éstos mismos adquieren un carácter más grave en su propio contexto originario; o también por efecto de la intervención penal, pueden surgir conflictos nuevos en el mismo o en otros contextos”.⁹ Como afirma Zaffaroni, se trata de un ámbito en el que queda claro el abordaje que propone el minimalismo penal: “el poder punitivo debería limitarse a conflictos muy graves y que comprometan masivamente bienes básicos (como la vida o el medio ambiente) y resolver los conflictos de menor entidad por otras vías”.¹⁰ Es aquí donde “el principio general de prevención ofrece una indicación política fundamental para una estrategia alternativa de control social. Se trata, esencialmente, de desplazar, cada vez más, el énfasis puesto en las formas de control represivo hacia formas de control preventivo”.¹¹ Como afirman Sain y Rodríguez Games refiriéndose a Latinoamérica:

Los desafíos que se imponen en nuestros países no pasan por la insulsa postulación de la necesidad de emprender una ‘guerra contra las drogas’, ni de llevar a cabo un combate glorioso contra el crimen organizado ni por iniciativas aisladas, sino por sentar bases institucionales necesarias para afrontar una problemática que forma parte de las sociedades capitalistas y que encuentra su impulso fundamentalmente

⁷ Subyace a esta perspectiva una mirada de la criminología, que es aquella que no se centra en la supuesta “desviación”, sino en el poder punitivo y en los procesos de construcción social detrás de la persecución policial y penal de las actividades delictivas. Como afirma Zaffaroni, “hay muchas cosas que se nos vuelven naturales porque subjetivamente todos coincidimos o convenimos en ellas [...] con el poder punitivo pasa lo mismo: se dice que siempre existió, aunque no sea cierto [...] eso determinó que todo aquel que lo critica debe explicar por qué lo hace, en tanto que el poder punitivo no debe explicar nada acerca de su existencia”. Véase BECKER, HOWARD, *Outsiders. Hacia una sociología de la desviación*, México, Siglo XXI, 2009; BERGER, PETER y LUCKMANN, THOMAS, *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires, Amorrortu, 1986; ZAFFARONI, EUGENIO, *La cuestión criminal*, Buenos Aires, Planeta, 2012.

⁸ BARATTA, ALESSANDRO, *Criminología y sistema penal (Compilación in memoriam)*, Buenos Aires, Editorial B de F, 2004.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ ZAFFARONI, EUGENIO, *La cuestión criminal*, Buenos Aires, Planeta, 2012.

¹¹ BARATTA, ALESSANDRO, *Criminología y sistema penal (Compilación in memoriam)*, Buenos Aires, Editorial B de F, 2004.

en la demanda creciente de bienes, sustancias y servicios ilegales por parte de una porción de las distintas sociedades.¹²

En este abordaje, resulta necesario desprenderse del alto grado de politización y exposición mediática del problema del narcotráfico en nuestra sociedad. Curbet afirma que “las medidas adoptadas desde esta perspectiva tienden más a reaccionar, con actuaciones oportunistas, ante las expresiones atemorizadas y punitivas de la opinión pública que a responder a situaciones conflictivas que requieren tratamientos expertos, profundos y sostenidos”.¹³

Así, resulta ineludible avanzar hacia un diagnóstico que, a su vez, incorpore una reflexión crítica respecto a la información disponible y sus límites analíticos, y se centre en el impacto efectivo de las políticas. Como señala Tokatlián, “si hay un hecho claro e incontrastable en torno a las drogas en la Argentina, es la ausencia persistente de un diagnóstico riguroso. Esto no significa que falten elementos de análisis, aunque fragmentarios y parciales, datos, información, evidencias, estadísticas, tesis, noticias, estudios e informes están disponibles y brindan un panorama de la situación existente”.¹⁴

A lo largo de las páginas que siguen, intentaremos revisar la información disponible y su potencial analítico para echar luz sobre ciertas tendencias que se desprenden de ese análisis. Entendemos esto como un paso indispensable para el diseño e implementación de políticas públicas en materia de prevención y control del narcotráfico, tanto en el sentido de revisar las existentes, como de vislumbrar políticas alternativas. En este necesario análisis, aparece también como cuestión prioritaria un examen detallado de los ejes problemáticos que han recorrido y recorren el diseño y la implementación de esas políticas en Argentina en los últimos años.

Para el cumplimiento de este objetivo, se recurrirá a estadísticas oficiales y a diversas investigaciones empíricas que, en su mayoría, utilizan un andamiaje metodológico cuali-cuantitativo.¹⁵ Respecto de las estadísticas oficiales y en

¹² SAIN, MARCELO y RODRIGUEZ GAMES, NICOLÁS, *Tendencias y Desafíos del Crimen Organizado en Latinoamérica*, Buenos Aires, UMET, 2015.

¹³ CURBET, JAUME, *El rey desnudo: la gobernabilidad de la seguridad ciudadana*, Barcelona, UOC, 2009.

¹⁴ TOKATLIÁN, JUAN, *¿Qué hacer con las drogas? Una mirada progresista sobre un tema habitualmente abordado desde el oportunismo político y los intereses creados*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2017.

¹⁵ En términos de Marradi, este tipo de andamiajes metodológicos se enclavan en la idea de que “la cuestión de los métodos cuantitativos y cualitativos” no se resuelve “en el plano de las discusiones filosóficas sobre la realidad, sino en el plano de la racionalidad de medios afines entre un problema cognitivo de interés, un diseño de investigación apropiado al problema y los instrumentos técnicos más adecuados para resolverlo”. De acuerdo con el autor, “ambos métodos no son incompatibles, hecho del que deriva la posibilidad de integración siempre que esto repercuta en un mejor abordaje del problema en cuestión”. MARRADI, ALBERTO, ARCHENTI, NÉLIDA, y PIOVANI, JUAN, *Metodología de las*

línea con el abordaje criminológico planteado precedentemente, es preciso señalar que ellas no expresan necesariamente la criminalidad real sino más bien aquellos comportamientos que son objeto de la persecución policial y penal. En términos de Sozzo, resulta necesario advertir la diferencia entre la “criminalidad real” y la “criminalidad aparente” y tener en cuenta la importancia de las estadísticas oficiales “para acercarnos a la cuestión compleja del conocimiento del delito”, que principalmente arrojan luz respecto del funcionamiento del sistema policial y penal frente a él.¹⁶

En el presente trabajo se busca, a partir de la información disponible, analizar las transformaciones que se han producido en los últimos quince años en materia de oferta y demanda de drogas sujetas a fiscalización. Asimismo, intentamos establecer ejes problemáticos en las políticas de prevención y control del narcotráfico que se vienen implementando. El objetivo del trabajo es advertir sobre la necesidad de comprender el mercado ilícito de drogas y sus diferentes manifestaciones locales a la hora de diseñar políticas de control. Se trata de abrir el camino a políticas más orientadas a la prevención por encima del foco tradicional en lo punitivo.

2. El posicionamiento argentino en el marco del régimen internacional de control de drogas: continuidades y rupturas

Argentina, desde la década de los noventa, ha sido un actor muy activo en su participación en el régimen internacional de control de drogas. Sus pilares son las tres convenciones de fiscalización internacional de drogas (1961, 1971 y 1988). El diseño e implementación de políticas públicas en el área se mostró ajustado a los lineamientos del régimen internacional en su expresión más tradicional, con un fuerte sesgo en su dimensión punitiva. Un claro cambio en la retórica frente al problema tuvo lugar hacia el año 2008 con la creación, en el ámbito de la

Ciencias Sociales, Buenos Aires, Emecé, 2007. Más allá de los cuestionamientos existentes en la literatura, “la mayoría de los investigadores ha optado por posiciones más pragmáticas; incluso admitiendo que las distintas formas de investigación conllevan compromisos epistemológicos”. BRYMAN, ALAN, *Social research methods*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

¹⁶ Sozzo, MÁXIMO, *¿Contando el delito? Análisis crítico y comparativo de las encuestas de victimización en Argentina*, Argentina, Universidad Del Litoral, 2000.

Jefatura de Gabinete de Ministros, de un comité de reconocidos expertos,¹⁷ con el Fallo Arriola¹⁸ en 2009 y la Ley de Salud Mental¹⁹ en 2010.

Estas transformaciones a nivel doméstico comenzaron a derramarse en la participación en el régimen internacional de control de drogas, aunque con curiosas contradicciones en los foros multilaterales más relevantes, en función de la representación de la administración pública nacional con competencia en la materia. El cambio perceptible en el nivel discursivo y la participación de Argentina en las instancias multilaterales del régimen tendrá lugar recién en el año 2012, a tono con el clima de debate y reflexión que irrumpe en la región a partir del Mandato de Cartagena. A partir del año 2016, sin embargo, la nueva administración retomó una retórica más conservadora y una participación más cercana al modelo tradicional de abordaje propio de la década de los noventa. Cabe advertir que las transformaciones verificadas en el plano retórico no impactaron de manera efectiva en un cambio de políticas a nivel doméstico, como lo prueba el hecho de que el régimen penal de estupefacientes permanece inalterado desde el año 1989.

En efecto, en lo que refiere al ámbito nacional, las políticas frente al problema de las drogas han recorrido un camino ajustado a los lineamientos del régimen internacional en su expresión más tradicional. Al igual que lo sucedido en ese ámbito, el abordaje del problema de las drogas en Argentina se ha caracterizado por un mayor énfasis en los aspectos represivos que en aquellos vinculados a una aproximación desde la salud pública. Esto se verifica tanto en la relevancia política otorgada a cada área como, principalmente, en los presupuestos destinados a una y otra esfera de políticas públicas. Mientras tanto, el problema del narcotráfico, en particular, se ha convertido en uno de los temas

¹⁷ El Comité Científico Asesor en Materia del Control de Tráfico Ilícito de Estupefacientes, dependiente de la Jefatura de Gabinete, presidido por la fiscal Mónica Cuñarro, estaba integrado por los jueces Martín Vázquez Acuña, Roberto Falcone y Patricia Llerena; el camarista Horacio Catani; el sociólogo Alberto Calabrese; la psicoanalista Eva Giberti, y los especialistas Carlos Damin, Alicia Gillone y Mónica Nápoli.

¹⁸ El "Fallo Arriola" declara la inconstitucionalidad del artículo 14, segundo párrafo, de la ley 23.737. En opinión de la CSJN, "el artículo 14, segundo párrafo, de la ley 23.737 debe ser invalidado, pues conculca el artículo 19 de la Constitución Nacional, en la medida en que invade la esfera de la libertad personal excluida de la autoridad de los órganos estatales". Por tal motivo, "declara la inconstitucionalidad de esa disposición legal en cuanto incrimina la tenencia de estupefacientes para uso personal que se realice en condiciones tales que no traigan aparejado un peligro concreto o un daño a derechos o bienes de terceros". Como la misma CSJN advierte en el fallo, "se hace uso de la reserva convencional internacional descartando la criminalización del consumidor" mientras que "la conducta no punible solo es aquella que se da en específicas circunstancias que no causan daños a un tercero".

¹⁹ De acuerdo con la Ley 26.657, "las adiciones deben ser abordadas como parte integrante de las políticas de salud mental. Las personas con uso problemático de drogas, legales e ilegales, tienen todos los derechos y garantías que se establecen en la presente ley en su relación con los servicios de salud".

de agenda prioritarios en la gestión de la seguridad pública en Argentina en las últimas décadas.

Frente a la existencia de un problema tal, es importante reconocer, en términos de Garland, que para los actores políticos se trata tanto de una cuestión de retórica como de efectividad práctica: “las decisiones políticas están fuertemente determinadas por la necesidad de encontrar medidas efectivas y populares que no sean visualizadas por el público como signos de debilidad o como un abandono de las responsabilidades estatales”, dado que “las medidas con las cuales se identifican los funcionarios electos deben ser penológicamente creíbles pero, sobre todo, deben gozar de credibilidad política y apoyo popular”.²⁰

En tanto tema central de la agenda de la seguridad pública, la tentación a la mera retórica por encima de las acciones concretas está siempre presente. Lo cierto es que, más allá de la retórica, es posible encontrar más continuidades que cambios en las últimas administraciones de gobierno, desde que los rasgos del tradicional abordaje del problema se encuentran fuertemente condicionados, como hemos planteado, por los lineamientos del régimen de control de drogas vigente a nivel internacional,²¹ por un lado, y por las características de la gestión de la seguridad pública en Argentina en general, por el otro.

3. La información disponible en torno a la evolución de la oferta

Frente a la necesidad de analizar el problema del narcotráfico, en Argentina, como en muchos otros países, suele recurrirse a la información sobre la evolución de las incautaciones de estupefacientes como indicador prioritario. Si bien se trata de uno de los indicadores más utilizados, su capacidad analítica es limitada. En su informe sobre la situación mundial del tráfico ilícito de drogas, publicado en el año 2001,²² el director ejecutivo de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito advertía que “pese a ser el indicador más importante utilizado, las incautaciones no son un indicador directo sino indirecto, desde que reflejan tanto la amplitud y eficacia de la capacidad de represión antidroga de cada país como las tendencias del tráfico”.

Pese a ello, se trata de la información usualmente disponible cuando se analiza el problema de la comercialización ilícita de drogas. Su utilización más amplia se verifica en el ámbito de la política en el que suele presentarse este tipo

²⁰ GARLAND, DAVID, *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*, Madrid, Gedisa, 2001.

²¹ SOZZO, MÁXIMO, *¿Contando el delito? Análisis crítico y comparativo de las encuestas de victimización en Argentina*, Argentina, Universidad Del Litoral, 2000.

²² ONUDD, Informe del Director Ejecutivo, E/CN.7/2001/5.

de información con un tinte claramente exitista. En efecto, es posible recorrer a lo largo del tiempo reiteradas expresiones públicas de altos funcionarios vinculados con el problema del narcotráfico, marcando la supuesta eficacia de su accionar en términos de la cantidad de estupefacientes incautados.²³ No obstante, como afirman Reuter y Trautmann los datos sobre incautaciones no son un indicador del tráfico, pues sólo un limitado porcentaje de las drogas que se trafican son incautadas.²⁴

En una línea similar, Kilmer y Hoorens, citando a Reuter, plantean que las cantidades de droga incautada están condicionadas, al menos, a tres factores: la cantidad traficada, la relativa habilidad de los interdictores y el cuidado tomado por los traficantes.²⁵ Ya a principios de los noventa Caulkins advertía que las incautaciones no se determinan sólo por el volumen de las drogas traficadas sino que también dependían del nivel de aplicación de la ley, la efectividad con las que los recursos son aplicados y las habilidades de evasión de los traficantes. De acuerdo con el autor, ninguno de estos factores se mantiene constante en el tiempo y, al menos los últimos dos, son difíciles de cuantificar.²⁶ Por ello, la información sobre incautaciones, detenciones y encarcelamientos necesariamente debe analizarse junto con otros indicadores, principalmente los mercados de consumo. En suma, la correcta lectura del indicador 'incautaciones' no sólo demuestra un crecimiento sostenido del problema del tráfico ilícito de drogas a lo largo del tiempo, sino que, al complementarse con otros datos, coadyuva a describir la complejidad del mercado ilícito de las drogas en Argentina.

De acuerdo con la información suministrada por Argentina a Naciones Unidas en el período 1980-2015,²⁷ las cantidades de cocaína (base, sales y crack) incautadas muestran un importante crecimiento a lo largo de los años, con una reducción significativa en el año 2015. Si bien Naciones Unidas no ha publicado aún la información correspondiente al año 2016, los datos que se manejan localmente muestran un nuevo crecimiento de las incautaciones en ese año. En función de la información disponible, es posible observar crecimientos sostenidos en el período 1990-1997, así como en el período 2003-2009.

²³ Tanto la actual gestión como la anterior identifican una mayor cantidad de incautaciones —que, como veremos, fueron casi siempre en cantidades crecientes en los últimos años— con mayores niveles de operatividad del estado.

²⁴ REUTER, PETER Y TRAUTMANN, FRANZ, *A report on global illicit drug markets 1998-2007*, European Commission, 2009.

²⁵ KILMER, BEAU Y HOORENS, STIJN, *Understanding illicit drug markets, supply reduction efforts and drug related crime in the European Union*, Comisión Europea, 2010.

²⁶ CAULKINS, JONATHAN, *The distribution and consumption of illicit drugs: some mathematical models and their policy implications*, MIT, 1990.

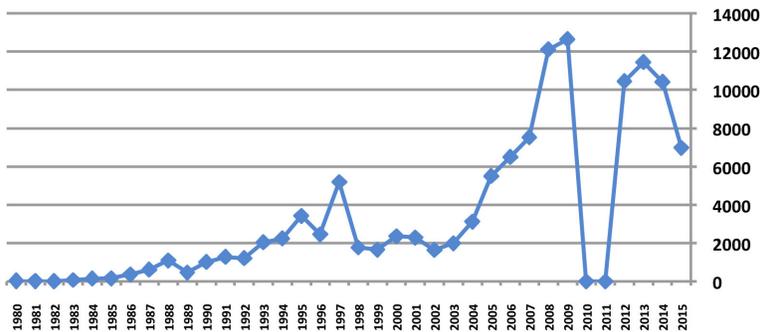
²⁷ Cabe advertir que Argentina envió información parcial (sólo la suministrada por las fuerzas policiales provinciales) en los años 2010 y 2011, por lo que no se consignan datos para esos años.

MARIANA SOUTO ZABALETA, PAULA DELFINO, SILVIO SEBASTIÁN SARTI

Particularmente a partir del año 2005, las cantidades de incautaciones de cocaína en todas sus formas comienzan más que a duplicar el más alto valor histórico registrado en el año 1997.

Esa tendencia se registra hasta el año 2014 en que comienzan a declinar y ya de un modo más abrupto en el año 2015, cuando las cantidades incautadas vuelven a valores similares al año 2006. No obstante, una nueva tendencia creciente vuelve a aparecer en el año 2016 (8431.39 kilos). Desde 2005 hasta 2015, la cantidad de cocaína incautada no ha sido menor a las 6 toneladas anuales con un récord histórico de más de 12 toneladas en el año 2009 (véase gráfico 1). En esta evolución queda clara la tendencia creciente desde la década de los noventa y un ritmo ascendente más marcado en el inicio del nuevo milenio.

Gráfico 1
Argentina: incautaciones de cocaína (bases, sales y crack)
1980-2015
(expresado en Kg)

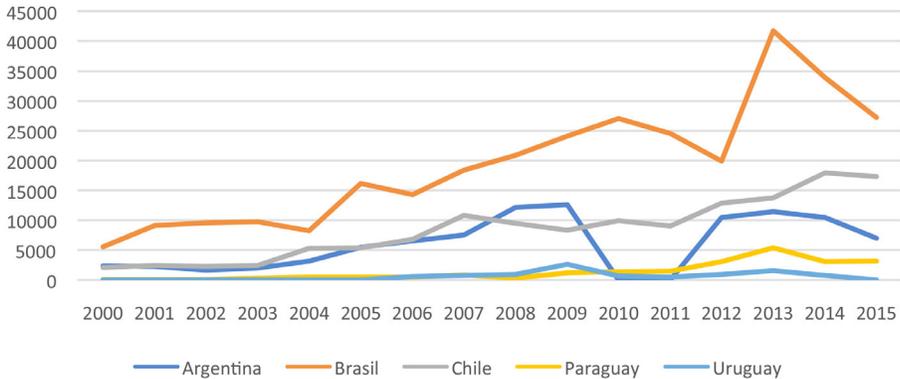


Fuente: elaboración propia con base en Drug Seizures Report, Argentina, UNODC Statistics Online. Disponible en: <https://data.unodc.org>

Esta tendencia creciente en materia de incautaciones de cocaína se verifica en todos los países del Cono Sur, más específicamente en el período 2000-2013 (véase gráfico 2).²⁸ En términos de las cantidades incautadas, es relevante el papel de Brasil cuyo máximo valor histórico supera las 40 toneladas anuales en el año 2013; asimismo, es considerable el incremento que se verifica a partir de 2006 y, fundamentalmente, a partir del año 2012. Asimismo, a partir del año 2013 todos los países muestran disminuciones —o al menos una

²⁸ Elaboración propia con base en la información disponible en Drug Seizures Report, Argentina, UNODC Statistics Online. Disponible en: <https://data.unodc.org>

Gráfico 2
Incautaciones de cocaína (bases, sales y crack)
2000-2015
(expresado en kg)



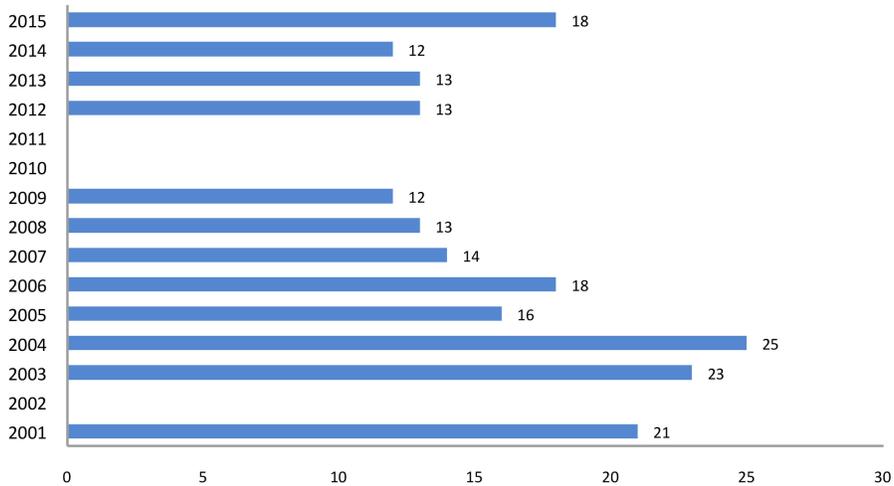
estabilización— en las cantidades incautadas. Esta información comparada parece hablar más del crecimiento de los mercados locales de consumo en la región que de la eficacia policial.

Si bien es cierto que las incautaciones en general muestran un crecimiento a nivel internacional y regional, particularmente a partir de la aprobación en el año 1988 de la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Drogas y de la Declaración Política y los Planes de Acción en el año 1998, la situación relativa de nuestro país en materia de incautaciones de cocaína (bases, sales y crack) también debe tomarse en cuenta. En la clasificación anual de los principales países donde se incautó cocaína de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), en sus sucesivos Informes Mundiales sobre Drogas, Argentina pasó de ocupar el lugar 21, en el año 2001, al 18 en el año 2015 (véase gráfico 3).²⁹ En términos simples, en el año 2001 otros veinte países incautaban más cocaína que nuestro país; en el 2013, 17. Para dimensionar el listado de la ONUDD, es importante destacar que Argentina, en el año 2015, fue responsable de tan sólo 0.8% de las incautaciones mundiales de cocaína; los principales países en el listado fueron Colombia (34%), Estados Unidos (15%), Ecuador (8%), Venezuela (8%) y Panamá (6%). Aún en aquellos años en los que Argentina aparece en una posición más destacada (12), las cantidades incautadas no implicaron más que 2% del total mundial de incautaciones de cocaína.

²⁹ Elaboración propia con base en la información disponible en los Informes Mundiales sobre Drogas elaborado por la ONUDD.

MARIANA SOUTO ZABALETA, PAULA DELFINO, SILVIO SEBASTIÁN SARTI

Gráfico 3
Posición de Argentina en el ranking mundial de incautaciones de cocaína (2001-2015)



En el caso de las incautaciones de cannabis, la primera tendencia de crecimiento sostenido se verifica en el período 1995-2004, con una segunda tendencia ya mucho más marcada al alza entre 2006-2015, otra vez, más que duplicando los más altos niveles históricos (véase gráfico 4).³⁰ Desde el año 2012, es notable el crecimiento de las cantidades incautadas, que alcanzó en 2015 las 200 toneladas anuales. Si bien Naciones Unidas no ha publicado información correspondiente a 2016, la información local indica una disminución en 2016 (160 553.42 kilos). Algunos medios de prensa indican que el año 2017 podría constituirse en “otro año récord” en materia de incautaciones de cannabis. Esta tendencia se verifica en todos los países del Cono Sur en el período 1998-2013 (véase gráfico 5).³¹ En este caso, en términos de magnitudes se destacan Paraguay y Brasil, mientras que Argentina ocupa un nivel intermedio frente a los muy menores niveles de incautaciones que presentan Chile y Uruguay, aunque para todos ellos, una vez más, la tendencia en el período 1998-2015 es creciente.

³⁰ Elaboración propia en base a la información disponible en Drug Seizures Report, Argentina, UNODC Statistics Online. Disponible en: <https://data.unodc.org>

³¹ Elaboración propia con base en la información disponible en Drug Seizures Report, UNODC Statistics Online. Disponible en: <https://data.unodc.org>

Gráfico 4
Incautaciones de marihuana (1980-2015)
(expresado en kg)

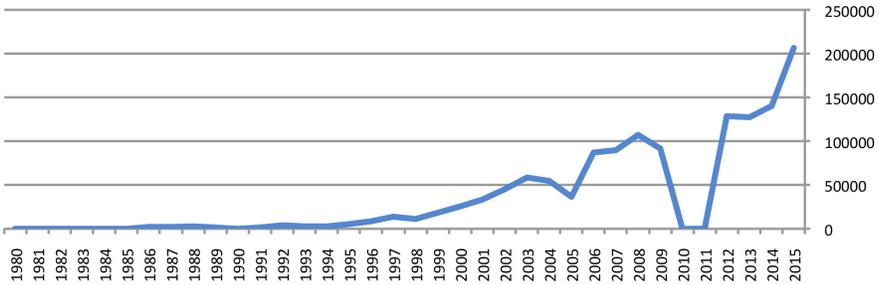
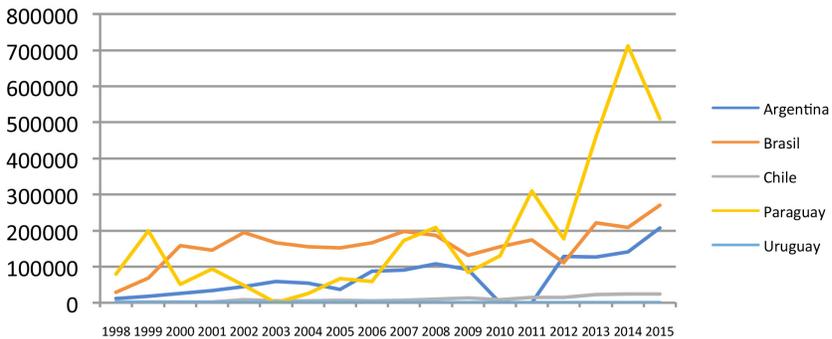


Gráfico 5
Incautaciones de marihuana (1998-2015)
(expresado en kg)

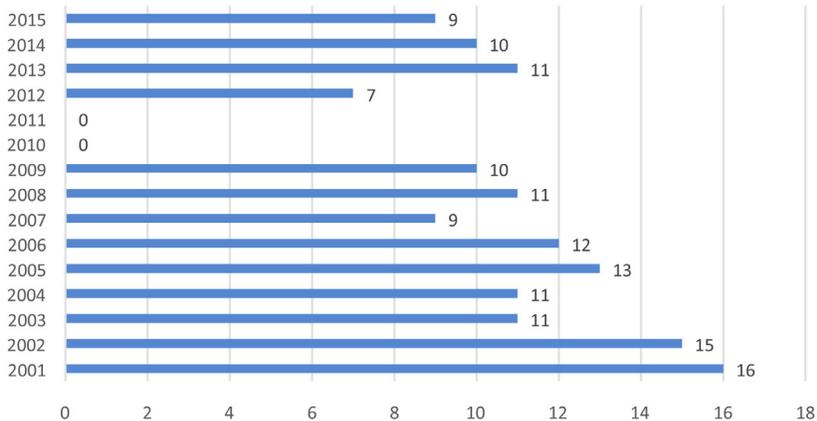


El posicionamiento relativo de Argentina en el índice mundial elaborado por Naciones Unidas, en lo que se refiere a incautaciones de cannabis, una vez más, muestra variaciones importantes a lo largo del tiempo (véase gráfico 6).³² Argentina pasa así de ocupar el lugar 16 en el año 2001 a ocupar el lugar 9 el año 2015, luego de haber ocupado la posición 7 en el año 2012. En 2015, último año analizado, sólo ocho países habían incautado mayores cantidades de cannabis que nuestro país, aunque Argentina había sido responsable sólo de 4% de las cantidades incautadas a nivel internacional. La preceden en el índice para ese año México (21%), Estados Unidos (17%), Nigeria (15%), Paraguay (9%), Egipto (6%), Marruecos (5%), Brasil (5%) y Colombia (4%).

³² Elaboración propia con base en la información disponible en los Informes Mundiales sobre Drogas elaborado por la ONUDD.

MARIANA SOUTO ZABALETA, PAULA DELFINO, SILVIO SEBASTIÁN SARTI

Gráfico 6
Posición de Argentina en el ranking mundial de incautaciones de marihuana (2001-2015)



Se dio una tendencia creciente en materia de incautaciones respecto a los estimulantes de tipo anfetamínico (ETA), rótulo bajo el cual se incluyen anfetaminas, sustancias tipo éxtasis y metanfetaminas. En términos generales, suelen presentarse dificultades en la identificación precisa de la composición química de estas sustancias, por lo que muchas veces se incluye en este agregado a todas aquellas que, aunque pertenecen al grupo de ETA, no cuentan con una especificación precisa. Las cantidades incautadas de este tipo de sustancias presentan grandes variaciones en el período 1980-2015; no obstante, es posible advertir un crecimiento destacado a partir del año 2004, que supera ampliamente el más alto valor histórico que se había verificado en el año 1985, incluso hasta triplicarlo y con un salto significativo en el año 2014 (véase gráfico 7).³³ Es importante destacar que la mayor parte de las incautaciones de ETA en Argentina refieren a sustancias tipo éxtasis; hay menores cantidades incautadas de anfetaminas y escasas de metanfetaminas en el período (véase gráfico 8).³⁴ Los valores que circulan localmente respecto al año 2016 indicarían una disminución importante en las cantidades incautadas tanto a lo que refiere a ETA en general, como al éxtasis en particular, respecto del año anterior, aunque en similares valores a los de los años anteriores de la década.

³³ Elaboración propia con base en la información disponible en Drug Seizures Report, Argentina, UNODC Statistics Online. Disponible en: <https://data.unodc.org>

³⁴ Elaboración propia en base a la información disponible en Drug Seizures Report, Argentina, UNODC Statistics Online. Disponible en: <https://data.unodc.org>

CONSIDERACIONES CRÍTICAS SOBRE EL ABORDAJE DEL PROBLEMA DEL NARCOTRÁFICO...

Gráfico 7
 Incautaciones de estimulantes de tipo anfetamínico 1980-2015
 (expresado en unidades)

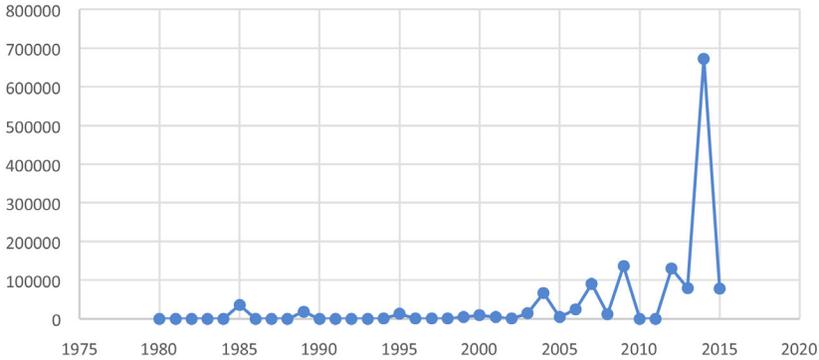
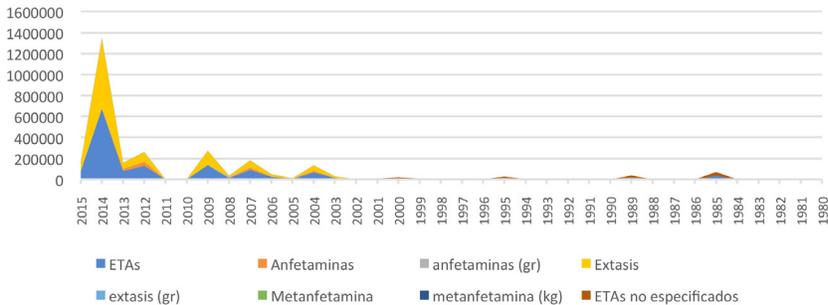


Gráfico 8
 Incautaciones de estimulantes de tipo anfetamínico
 1980-2015



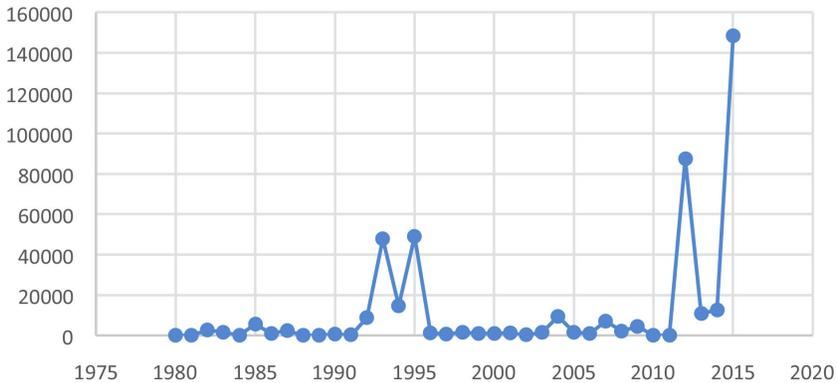
A diferencia de lo que ocurre en el caso de las incautaciones de cocaína y de cannabis, Argentina no ha ocupado posiciones en los índices de incautaciones mundiales elaborados por Naciones Unidas en el periodo 2001-2015 en lo que refiere a ETA, excluido el éxtasis. Respecto a esta última sustancia, nuestro país comienza a aparecer en el índice del año 2009 en la posición 11 (0.7% de las incautaciones mundiales) y continúa esta misma tendencia en los años 2010 (posición 15, 0.3% de las incautaciones mundiales), 2012 (posición 16, 0.5% de las incautaciones mundiales), 2013 (posición 20, 0.4% de las incautaciones mundiales), 2014 (posición 10, 2% de las incautaciones mundiales) y 2015 (posición 22, 0.4% de las incautaciones mundiales).³⁵

³⁵ Informes Mundiales sobre Drogas 2003-2013, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD).

MARIANA SOUTO ZABALETA, PAULA DELFINO, SILVIO SEBASTIÁN SARTI

Otra de las sustancias sistemáticamente incautadas en el período 1980-2015 es el LSD, aunque con muchas variaciones a lo largo del tiempo, con máximos históricos de aproximadamente 50 000 dosis en 1993 y en 1995, cerca de 88 000 en el año 2012 y 150 000 en el año 2015. En el resto de los años que comprenden el período no se verificaron incautaciones mayores a las 15 000 dosis anuales (véase gráfico 8).³⁶ En el caso de la heroína, las incautaciones se verifican principalmente en el período 1997-2006, con un máximo histórico de 175 kilos en el año 2003. No obstante, las incautaciones anuales de este lapso no son significativas.³⁷

Gráfico 9
Incautaciones de LSD
1980-2015
(expresado en unidades)



Al analizar las cantidades de estupefacientes incautadas a lo largo de los años, se verifica una tendencia al crecimiento sostenido a nivel nacional y regional. Lo que se desprende de esta tendencia (derivada de un análisis de la evolución de las incautaciones) sólo es comprensible si se analiza además la evolución de los indicadores de la magnitud del consumo a lo largo de esos años y, especialmente, si se trabaja en un entendimiento más profundo de las transformaciones por las que ha atravesado el problema de narcotráfico a nivel nacional en los últimos quince años.

³⁶ Elaboración propia con base en la información disponible en Drug Seizures Report, Argentina, UNODC Statistics Online. Disponible en: <https://data.unodc.org>

³⁷ Informes Mundiales sobre Drogas 2003-2013, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD).

4. Las transformaciones del problema del narcotráfico en los últimos 15 años

Si bien las caracterizaciones de los países en términos de “productores, de tránsito o de consumo” han sido desde hace tiempo cuestionadas por la comunidad internacional, Argentina ha sido históricamente identificada en el concierto de las naciones como un país de tránsito de cocaína, principalmente hacia los mercados europeos. De igual manera, ha sido considerado como uno de los principales países potencialmente proveedores de sustancias químicas utilizables en la fabricación ilícita de drogas. En efecto, en los informes anuales (International Narcotic Control Strategy Reports) que elabora el Departamento de Estado de los Estados Unidos,³⁸ Argentina nunca fue calificada como uno de los principales países productores o de tránsito, sino como uno de los “principales países proveedores de precursores químicos” susceptibles de ser utilizados en la fabricación ilícita de drogas. Adicionalmente, fue incluido en el grupo de “principales países de lavado de dinero” en los informes publicados en los años 1996, 2013, 2014 y 2015.³⁹

No obstante, más allá de esta caracterización foránea, lo cierto es que el problema del narcotráfico en Argentina ha atravesado en los últimos quince años una serie de transformaciones que se produjeron en dos etapas diferenciadas. De ahí que la verdadera complejidad de problema radica entonces no sólo en el crecimiento de las cantidades incautadas a lo largo de los años, sino, principalmente, en las transformaciones que se produjeron en el país con relación a los mercados locales de consumo. En una primera etapa, que comienza con el nuevo milenio, se agregó al tradicional circuito de tránsito de clorhidrato de cocaína andina (cuyo destino final es el mercado europeo) una nueva dinámica asociada con el crecimiento de los mercados locales de consumo, particularmente en los grandes centros urbanos del país.

Esta tendencia creciente de los mercados locales de consumo es coincidente con un mercado ilícito de estupefacientes regional e internacional en expansión, y no puede dejar de asociarse con factores más profundos, relacionados con los modelos de desarrollo de las actuales sociedades. Esta transformación obliga a diferenciar entonces dos manifestaciones del problema del narcotráfico en el territorio nacional: un macrotráfico (característico del tradicional circuito de tránsito hacia mercados foráneos) y un microtráfico (vinculado con

³⁸

³⁹ International Drug Control Strategy Report 1996-2016, US State Department.

el crecimiento de los mercados locales de consumo).⁴⁰ Como sostienen Lasa⁴¹ y Sain,⁴² en Argentina, durante la última década y media, el narcotráfico se ha transformado en dos sentidos. Por un lado, se produjo la emergencia y expansión de mercados internos de drogas ilegales (en particular, de cocaína) en las grandes urbes del país. Por otro lado, se expandió y diversificó el tráfico internacional de cocaína y otras sustancias prohibidas hacia mercados de alto consumo, en particular al europeo.

La diferenciación entre estas dos manifestaciones no es un ejercicio meramente teórico. Existen diferencias en torno a las características de las sustancias objeto de comercialización ilícita, así como de las redes/organizaciones dedicadas a ella, incluso en términos de modalidades delictivas, entre las manifestaciones macro y micro del problema. Dos mundos esencialmente diferentes emergen cuando, a partir de la información empírica, se evidencia la existencia de dos tipos de tráfico: microtráfico y macrotráfico. Cada una de estas manifestaciones presenta características distintivas en términos de las redes u organizaciones involucradas, el tipo de sustancias y las cantidades en juego, los mecanismos y modalidades utilizados para su transporte, acondicionamiento y comercialización. Una vez que se produce el ingreso de estupefacientes al territorio nacional, es necesario establecer con claridad la diferenciación entre el tráfico ilícito orientado al abastecimiento del mercado local de aquel destinado al exterior.⁴³

Con el correr de los años, no obstante, es posible establecer una segunda etapa en la evolución del problema del narcotráfico. El crecimiento del circuito de tránsito, así como del orientado al abastecimiento de los mercados locales, incorpora una mayor complejidad en la operatoria de las redes u organizaciones criminales dedicadas a la comercialización ilícita de drogas. En el caso del macrotráfico, aparece una más delicada división del trabajo, con la formación de redes de colaboración segmentada, mayor capacidad de control del circuito

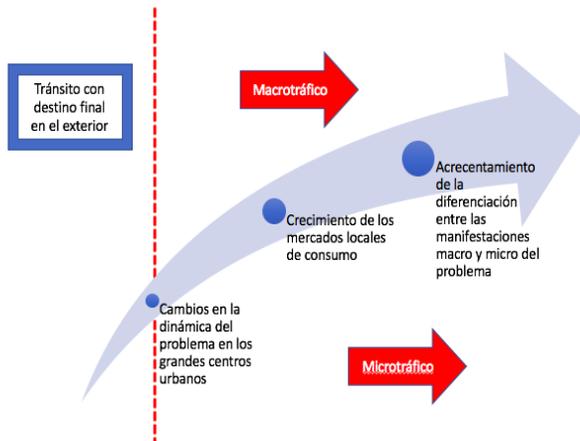
⁴⁰ Se evita caracterizar a esta manifestación con el término "narcomenudeo" no sólo en miras a evitar las distorsiones que genera el uso irreflexivo del prefijo *narco-*, sino también porque los esquemas de microtráfico no pueden reducirse a la mera "venta minorista". Más bien entrañan una dinámica propia que excede el momento de comercialización al consumidor.

⁴¹ LASA, M. "Narco made in Argentina." En Bastión Digital, Buenos Aires, 2015

⁴² SAIN, MARCELO, "Entre mitos y fabulaciones políticas: el control del narcotráfico en Argentina (2003-2017)", Ponencia presentada en el XXXVI International Congress of the Latin American Studies Association, Barcelona, 23-26 de mayo, 2018.

⁴³ Provincia de Salta, Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico y Agencia Antidrogas. Primer Estudio de Diagnóstico sobre Narcotráfico en la Provincia de Salta, Octubre de 2011. Disponible en: <http://www.soutozabaleta.com.ar/index.php/primer-estudio-de-diagnostico-sobre-narcotrafico-en-la-provincia-de-salta/>

de comercialización, de innovación y de cooptación de colaboradores locales. En el caso del microtráfico, se dio la aparición de organizaciones locales más complejas, con dominio territorial y mayores índices de violencia.



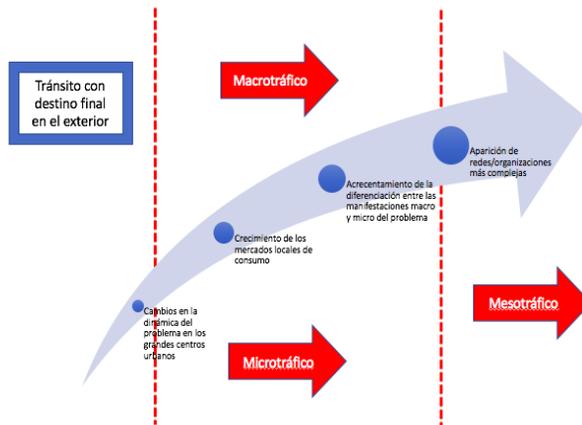
Estas transformaciones más recientes caracterizan una nueva manifestación del problema: el mesotráfico.⁴⁴ El mesotráfico es una manifestación más compleja a partir de la evolución de los mercados locales de consumo y las redes de abastecimiento destinadas a abastecer principalmente a los grandes conglomerados urbanos. Como afirma Sain:

Numerosas organizaciones han adquirido capacidades significativas de gerenciamiento del negocio narco en cuanto a ciertas dimensiones fundamentales del mismo: la adquisición de sustancias en países limítrofes y el traslado a las regiones de colocación del producto; la producción y estiramiento de las sustancias; el almacenamiento y la conformación de estructuras de venta al menudeo; la organización y puesta en funcionamiento de dispositivos de seguridad ante bandas rivales u organismos estatales; las negociaciones con la policía o funcionarios gubernamentales y la articulación de un esquema de sobornos y dádivas; la administración de los fondos generados por el emprendimiento

⁴⁴ Provincia de Salta, Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico y Agencia Antidrogas. Primer Estudio de Diagnóstico sobre Narcotráfico en la Provincia de Salta, octubre de 2011. Disponible en: <http://www.soutozabaleta.com.ar/index.php/primer-estudio-de-diagnostico-sobre-narcotrafico-en-la-provincia-de-salta/>

MARIANA SOUTO ZABALETA, PAULA DELFINO, SILVIO SEBASTIÁN SARTI

mediante ocultamiento, inversiones o uso del mismo y el desarrollo de operaciones de lavado de dinero. Todo esto fue complejizando a las organizaciones narco pero nunca adoptaron una envergadura mayor que la local, es decir, con gravitación solo en una ciudad o en un sector de la misma.⁴⁵



Estas transformaciones, que han pasado inadvertidas en el diseño e implementación de políticas de prevención y control del narcotráfico, son fundamentales a la hora de comprender el problema y delinear una estrategia para abordarlo. Como todo fenómeno que se manifiesta a partir de la emergencia y consolidación de mercados, el narcotráfico en Argentina se ha desplegado con características y dinámicas propias, en estrecha relación con las características de esos mercados, según la demanda, sean externos o domésticos. Pensar en políticas públicas sin diferenciar estas manifestaciones no puede conducir más que al fracaso.

70 5. Una necesaria mirada a los mercados locales de consumo

El crecimiento de los mercados locales de consumo que sostiene la diferenciación precedente entre las diversas manifestaciones del problema del narcotráfico en Argentina se verifica rápidamente al analizar la evolución de los

⁴⁵ SAIN, MARCELO, "Entre mitos y fabulaciones políticas: el control del narcotráfico en Argentina (2003-2017)", Ponencia presentada en el XXXVI International Congress of the Latin American Studies Association, Barcelona, 23-26 de mayo, 2018.

indicadores sobre la magnitud del consumo en el país.⁴⁶ Según el informe elaborado por la Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina, el consumo reciente de alguna droga ilícita pasó del 3.6% en el año 2010 a 8.3% en el 2017. Según este informe, hubo un gran aumento en las tasas de consumo de marihuana, cocaína, éxtasis y de alguna droga ilícita.⁴⁷

En cuanto a los estupefacientes, el de mayor consumo, similarmente a lo que ocurre en todos los países de la región, es la marihuana. El período 2004-2017 muestra una tendencia creciente en todos los grupos de edad y en varones y mujeres. El informe hace hincapié en la población de entre 12 y 17 años; destaca que “el consumo de alguna droga ilícita en niños y adolescentes aumentó un 146%”.⁴⁸ En 2010, uno de cada cien niños y adolescentes consumió marihuana en el último mes; la ratio para 2017 es tres de cada cien. El consumo de clorhidrato de cocaína en este grupo, por su parte, se triplicó en el período 2010-2017, mientras que el consumo de éxtasis incrementó 200%. Estudios anteriores señalaban que los niveles de consumo estimados para pasta base-paco presentaban menos oscilaciones en relación con otras drogas y siempre en tasas inferiores a 0.6%. Se advertía entonces que seguramente había sectores poblacionales en los cuales este consumo esté dominando el escenario, pero que las tasas que se presentaban eran promedios nacionales, lo que podía no dar cuenta real del problema.⁴⁹

En efecto, a este crecimiento en la magnitud del consumo a nivel nacional debe agregarse la irrupción del problema del consumo de cocaínas fumables (“paco”) que, aunque aparece como estadísticamente irrelevante en términos relativos, no puede dejar de considerarse como problemático. Como afirma

⁴⁶ Al referirnos al mercado de consumo de sustancias en nuestro país, y pese a no ser el objeto del presente trabajo, es oportuno recordar que la sustancia psicoactiva de mayor consumo es el alcohol. Los sucesivos estudios realizados muestran que la prevalencia es creciente, especialmente, en niños y adolescentes. El documento del Observatorio Argentino de Drogas (OAD) de la Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la República Argentina (Sedronar), basado en una encuesta realizada a estudiantes de enseñanza media de todo el país, señala que “en cuanto al consumo actual o del último mes [...] la mitad de los varones y las mujeres que cursan el nivel medio consumieron alcohol durante este período. La proporción aumenta con la edad, en especial a partir de los 15 años”. A su vez, del Informe 2017 sobre consumo de sustancias psicoactivas elaborado por ese organismo sobre la población de 12 a 65 años, resulta que “de los niños y adolescentes que consumieron alcohol en el último mes, uno de cada dos lo hizo de forma abusiva”. SEDRONAR, *Análisis del Consumo de alcohol en población escolar. Sexta Encuesta Nacional a Estudiantes de Enseñanza Media Argentina, 2016*. Disponible en: http://www.observatorio.gov.ar/media/k2/attachments/AnálisisdelConsumoZdeZAlcoholZenZPoblacinZEscolar.Z2016._1.pdf

⁴⁷ SEDRONAR, *Estudio Nacional en población de 12 a 65 años, sobre Consumo de Sustancias Psicoactivas. Argentina 2017*. Disponible en: <http://www.observatorio.gov.ar/media/k2/attachments/2017-10-05ZEncuestaZHogaresZconZcuestionario.pdf>

⁴⁸ *Idem*, p. 5.

⁴⁹ OBSERVATORIO ARGENTINO DE DROGAS, “Tendencia en el consumo de sustancias psicoactivas en Argentina, 2004-2010. Población de 16 a 65 años”, Argentina, Observatorio Argentino de Drogas, 2011.

MARIANA SOUTO ZABALETA, PAULA DELFINO, SILVIO SEBASTIÁN SARTI

un estudio realizado por el Observatorio Interamericano de Drogas, esta irrupción estuvo acompañada por episodios de intoxicación en salas de emergencia, incremento de la demanda de tratamiento, problemas de inseguridad y vulnerabilidad y episodios de violencia y demanda de atención y ayuda por parte de familiares. Los estudios tradicionales en población general o en estudiantes secundarios no habían alertado sobre la gravedad de este patrón de consumo porque precisamente se encontraba focalizado en sectores sociales y territoriales específicos, tales como favelas, villas de emergencia y sectores de mayor pobreza en las grandes urbes de cada país. Como explican los autores del informe, fueron necesarias nuevas metodologías para conocer y estimar a la población con consumo de pasta base en las llamadas poblaciones ocultas o sectores de difícil acceso.⁵⁰

Esta tendencia al crecimiento de los mercados locales de consumo se ha visto acompañada, además, por un crecimiento en las percepciones vinculadas con la disponibilidad y comercialización ilícita de drogas. El informe del Observatorio de la Deuda Social Argentina, publicado en 2015, afirma lo siguiente:

A lo largo del período 2010-2014 tuvo lugar un incremento en la percepción sobre la existencia de venta de drogas en los barrios. Entre esos años el registro de venta de drogas en los barrios se incrementó un 50%, llegando este reconocimiento al 45% de los hogares urbanos. La evolución tuvo un incremento abrupto entre los años 2010 y 2011 para experimentar posteriormente un aumento constante. Entre los años 2010 y 2014, el incremento en el registro de venta de drogas tuvo lugar para todos los tipos de barrios. Sin embargo, este aumento no fue simétrico entre ellos. Mientras que para los barrios de nivel socio-económico medio alto el incremento fue cercano a un 30%, para el resto el aumento se ubicó entre el 50 y el 60% entre 2010-2014.⁵¹

Por otra parte, en el informe de 2016, el Observatorio señala:

En el período 2010-2015 se observa un importante incremento del registro de venta de drogas en el barrio. En otras palabras, aumenta de manera significativa la proporción de hogares que perciben de manera

⁵⁰ OBSERVATORIO INTERAMERICANO DE DROGAS, "Consumo de drogas y vulnerabilidad social: las cocaínas fumables", *Il Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de Cuyo*, 2015.

⁵¹ OBSERVATORIO DE LA DEUDA SOCIAL ARGENTINA, "Aumento del tráfico de drogas en los barrios, problemas de adicciones severas en las familias y poblaciones en riesgo", *Barómetro del narcotráfico y las adicciones en Argentina*, núm. 1. Disponible en: <http://www.uca.edu.ar/luca/common/grupo68/files/2015-Obs-Narcotrafico-y-Adicciones-Boletin-Tematico-I.pdf>

directa o indirecta que en su barrio se venden drogas ilegales. A finales de 2015, casi 5 de cada 10 hogares identifican la venta o tráfico de drogas en su calle, manzana o vecindario. Los valores más altos en el registro de venta de drogas corresponden a las regiones urbanas de mayor concentración de población (el AMBA y la Región Pampeana), así como también al norte del país (NEA y NOA). Sin embargo, las regiones que registraron mayor crecimiento entre 2010-2015 fueron la Patagonia y el NEA, así como también el Conurbano bonaerense.⁵²

5. Ejes problemáticos en las políticas de prevención y control del narcotráfico en Argentina

Frente a la evolución descrita en torno a los indicadores de oferta y demanda de estupefacientes, una serie de ejes problemáticos ha caracterizado la gestión de las políticas de prevención y control del narcotráfico en Argentina en los últimos años: *a)* una conceptualización del problema desde una retórica belicista con una consiguiente “tendencia militarizante”; *b)* la ausencia de un diagnóstico en el diseño e implementación de las políticas, con el agravante de la existencia de profundos errores de diagnóstico; *c)* una tendencia analíticamente limitada en el análisis de la efectividad de las políticas implementadas y una profunda indiferencia respecto de la consideración del impacto de esas políticas; *d)* una ausencia de planes y programas ajustados a la realidad local; *e)* una delegación política de la gestión a las instituciones policiales con altos niveles de autonomía y fragmentación policial en el abordaje del problema y complejas estrategias de vinculación con ciertos organismos extranjeros. Estos ejes, si bien no agotan el posible análisis de las políticas de prevención y control del narcotráfico en nuestro país, constituyen en conjunto importantes limitantes para un abordaje efectivo del problema que, como hemos visto, fue adquiriendo complejidad en los últimos 15 años.

a) La conceptualización del problema desde una retórica belicista y la “tendencia militarizante”

En el preámbulo del “Plan Argentina sin narcotráfico”, lanzado el 30 de agosto de 2016, el Gobierno se comprometía no sólo a “dar la pelea sino también a

⁵² OBSERVATORIO DE LA DEUDA SOCIAL ARGENTINA, “Barómetro del Narcotráfico y las Adicciones en la Argentina”, *Informe*, núm. 3.

ganarla”.⁵³ Esta retórica belicista y exitista frente al problema de las drogas en general y del narcotráfico en particular no es nueva: nos retrotrae a los discursos que tuvieron lugar en ocasión de la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas en 1998. Esta perspectiva contrasta con la postura de gran parte de la comunidad internacional, que está planteando un abandono de estas políticas en pos de un paradigma que integre como prioritaria a la salud pública y que atienda a una visión más amplia del problema.

Es importante destacar que la anterior administración, especialmente en los últimos años, compartía ciertos rasgos de esta visión sobre la forma de encarar el problema del narcotráfico. Aunque el entonces secretario de Seguridad afirmaba que “la guerra contra las drogas había fracasado”,⁵⁴ una serie de acciones tendientes a la militarización de la cuestión comenzaron a perfilarse en ese entonces. De hecho, como afirma Saín, “durante la última década, en la Argentina, se ha venido desarrollando un proceso de militarización lenta y atenuada del control del narcotráfico sin que haya mediado una reforma legal que la autorizara”.⁵⁵ De acuerdo con el autor, “la primera etapa de ese proceso de militarización se llevó a cabo durante la última administración presidencial de Cristina Fernández (2007-2011 y 2011-2015) y bajo la conducción del teniente general César Milani, jefe del Ejército Argentino”, quien “impulsó y desarrolló la intervención de esta fuerza en labores de patrullamiento y vigilancia en la frontera norte del país para conjurar el narcotráfico, pese a la prohibición legal existente al respecto”.⁵⁶

Siguiendo a Saín, una segunda etapa se inicia “con la llegada de Mauricio Macri (2015-2019) a la presidencia de la nación. A partir de entonces se habilitó la intervención de la Fuerza Aérea en la vigilancia aeroespacial del país y la eventual conjuración de vuelos irregulares en la jurisdicción nacional. También se llevaron a cabo iniciativas y alocuciones tendientes a habilitar el involucramiento militar en labores de seguridad interior”.⁵⁷ Aparece de hecho

⁵³ “Argentina sin narcotráfico. El objetivo que nos une a todos”, *Gobierno de Argentina*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/seguridad/argentinasinnarcotrafico>

⁵⁴ Véase “Berni: ‘Detenemos delincuentes y los liberan el mismo día’”, *Télam*, 12 de marzo, 2014. Disponible en <http://www.telam.com.ar/notas/201403/55022-berni-detenemos-delincuentes-y-los-liberan-el-mismo-dia.html>

⁵⁵ SAIN, MARCELO, “Fuerzas Armadas y narcotráfico: la «lenta» militarización del control del narcotráfico en Argentina (2011-2017)”, Ponencia presentada en el XIII Congreso Nacional de Ciencia Política organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político, Buenos Aires, Argentina, 2-5 de agosto, 2017.

⁵⁶ Sain, Marcelo, “Fuerzas Armadas y narcotráfico: la «lenta» militarización del control del narcotráfico en Argentina (2011-2017)”, Ponencia presentada en el XIII Congreso Nacional de Ciencia Política organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político, Buenos Aires, Argentina, 2-5 de agosto, 2017.

⁵⁷ Sain, Marcelo, “Fuerzas Armadas y narcotráfico: la «lenta» militarización del control del narcotráfico en Argentina (2011-2017)”, Ponencia presentada en el XIII Congreso Nacional de Ciencia Política organizado por la Sociedad

una inquietante apelación a ampliar la participación de las fuerzas armadas en el abordaje del problema del narcotráfico. En palabras del presidente, “en esta nueva etapa que hemos iniciado nos propusimos alcanzar la pobreza cero, derrotar al narcotráfico y unir a los argentinos. En estas tres premisas las Fuerzas Armadas jugarán un rol preponderante y participativo”.⁵⁸ Para el presidente, las instituciones castrenses deben tener un rol destacado, tanto en la inserción de Argentina en el mundo como en el apoyo a la ciudadanía en situaciones de catástrofes climáticas y en el combate al narcotráfico.⁵⁹

Lo problemático de este eje se vincula no sólo con cierto anacronismo en virtud de los actuales debates por los que atraviesa la comunidad internacional, sino principalmente con la ineficacia de este tipo de abordaje de acuerdo con las transformaciones que ha sufrido el problema del narcotráfico en Argentina y que hemos delineado precedentemente. Vemos entonces cómo este tipo de enfoques, además de innecesarios, resultan contraproducentes, especialmente frente a la emergencia de las manifestaciones micro y meso del problema del narcotráfico en Argentina.

b) La ausencia de un diagnóstico y los “errores de diagnóstico”

Así, en las políticas de prevención y control del narcotráfico, el tono belicista y la tendencia militarizante conviven con la ausencia de un diagnóstico riguroso y fundado, y con ciertos errores de diagnóstico. En efecto, las transformaciones por las que ha transitado el problema del narcotráfico en Argentina en la última década no parecen quedar reflejadas en el diagnóstico previo y la evaluación de las políticas que se vienen implementando para ninguna de las últimas gestiones de gobierno. Esas transformaciones dan lugar a distintas manifestaciones de tráfico (macro, meso y micro) con características distintivas en términos de las redes y organizaciones involucradas, cantidades comercializadas, calidad de las sustancias y la sofisticación logística que despliegan en su operatoria. Frente a ellas, las estrategias mayormente utilizadas parecen no establecer ningún tipo de diferenciación; además, muestran un anclaje en las tradicionales formas de

Argentina de Análisis Político, Buenos Aires, Argentina, 2-5 de agosto, 2017.

⁵⁸ “Las Fuerzas Armadas jugarán un rol preponderante”, *Ámbito*, 1 de agosto, 2016. Disponible en <http://www.ambito.com/849408-las-fuerzas-armadas-jugaran-un-rol-preponderante>

⁵⁹ “Mauricio Macri elogió el rol castrense en la cena de camaradería de las Fuerzas Armadas”, *Télam*, 13 de julio, 2017. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201707/195316-mauricio-macri-gobierno-nacional-cena-camaraderia-fuerzas-armadas-julio-martinez-oscar-aguad.html>

abordaje del problema y desatienden el impacto diferencial de cada una de las manifestaciones locales, que deberían obligar a tratamientos específicos.

A la ausencia de diagnóstico deben sumarse ciertos errores de diagnóstico. Las afirmaciones que muestran a Argentina como tercer proveedor mundial de cocaína⁶⁰ o como un país productor de estupefacientes⁶¹ caen en la trampa de no dimensionar la problemática de forma adecuada, a la luz de sus manifestaciones locales, y de agravar la importancia del problema. Asimismo, con ello se aleja el foco de las dinámicas concretas que implican su complejización y que demandan políticas de control de drogas diferenciadas y con una mirada más integral del problema.

Frente a la falta de un diagnóstico que permita elaborar una política de seguridad multiagencial para el abordaje del problema del narcotráfico, sólo aparecen en la retórica de los funcionarios discursos y acciones represivas y punitivas. En ese sentido se expresa Recasens I. Brunet: “a falta de verdaderas políticas de seguridad se llenará su carencia mediante la substitución por actividades de operadores, corporaciones u otros actores, que, de buena o mala fe, con mayor o menor pericia, trataran de colmar el espacio. Dichas actividades, por lo general, no coinciden con la definición propuesta por las políticas de seguridad, sino que responden a criterios e intereses corporativos, privados, sectoriales, o de otra índole, en función de lo que puedan, sepan o quieran hacer dichos operadores”.⁶²

⁶⁰ El primero de marzo de 2016, en su primer discurso de apertura de las sesiones del Honorable Congreso de la Nación, el presidente Macri se hacía eco de un dato publicado por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD): “la Argentina es el tercer país proveedor mundial de cocaína”. En efecto, esa información surgía de un análisis realizado por la ONUDD respecto a los “países mencionados con más frecuencia en relación con distintos casos de incautación de drogas, por tipo de drogas (todos los modos de transporte)” para el período 2001-2012. Este caso es interesante porque resalta la gravedad de la ausencia de diagnósticos. En lo que refiere a la cocaína (incluyendo base, sales y crack), Argentina aparecía en el tercer lugar, luego de Brasil y Colombia. Cualquier lector no desprevenido hubiera advertido que no se trataba de nuestro país caracterizado como proveedor mundial de cocaína sino, de acuerdo a la propia ONUDD, como el tercer país en ser mencionado por otros países como último lugar de paso de la sustancia en sus casos de incautación de cocaína. A raíz de las gestiones técnicas y diplomáticas realizadas oportunamente por el gobierno argentino, la ONUDD debió aclarar que la información vertida en el cuadro al que se hace referencia debía ser leída con cautela. “La ONU corrigió un informe que señalaba a Argentina como tercer país proveedor de cocaína”, *Diario Los Andes*, 23 de septiembre, 2013. Disponible en: <https://losandes.com.ar/articulo/corrigio-informe-senalaba-argentina-como-tercer-proveedor-mundial-cocaína-740032>

⁶¹ Se trata este de otro de los errores de diagnóstico, ampliamente extendido, y se relaciona con la caracterización de nuestro país como de producción o fabricación de estupefacientes. La evolución de los centros de procesamiento ilícito de estupefacientes en Argentina muestra a las claras que no existe producción en el territorio nacional, que la fabricación ilícita es marginal en términos relativos y que las operatorias características en este campo son las propias de la adulteración y el fraccionamiento de sustancias. Véase SEDRONAR, “Centros de procesamiento ilícito de estupefacientes en Argentina. Situación actual y tendencias 2000-2011”. Disponible en: <http://www.soutozabaleta.com.ar/index.php/centros-de-procesamiento-ilicito-de-estupefacientes-en-argentina/>

⁶² RECASENS I BRUNET, AMADEU, *La seguridad y sus políticas*, Barcelona, Atelier, 2007.

La responsabilidad de los actores políticos en construir cambios significativos en las acciones de gobierno que permitan desplegar estrategias multi-genciales de prevención y control del narcotráfico, basadas en un diagnóstico de las condiciones y las causas que influyen en el problema del narcotráfico, es el principal desafío que debe encararse en pos de avanzar en abordajes más exitosos que los implementados hasta el momento.

c) Los límites analíticos en la medición de la efectividad y la indiferencia de las políticas

La información sobre incautaciones de estupefacientes es uno de los indicadores más utilizados para explicar la evolución del problema del narcotráfico. Su capacidad analítica, sin embargo, resulta limitada. Por ello, es incorrecto evaluar las políticas de prevención y control del narcotráfico de un país a partir de la lectura de ese indicador de manera aislada, máxime cuando el impacto de las incautaciones no produciría similares efectos respecto a las manifestaciones macro, micro o meso del problema.

Como señala Reuter, los esfuerzos por reducir la producción y el tráfico de drogas no han sido aún objeto de una evaluación sistemática, pero la mejor interpretación de la evidencia disponible es que han tenido un mínimo efecto en las cantidades producidas y traficadas.⁶³ Pese a ello, y a las insuficiencias de la información de incautaciones, es esa la información que se utiliza para dar cuenta de la evolución del mercado de la comercialización ilícita de drogas en Argentina. Es decir, aun reconociendo la ambigüedad y las limitaciones del dato, persisten planteamientos en torno a la idea de que mayores incautaciones implican reducciones en la disponibilidad de estupefacientes en el mercado.

En esta línea, se supone que la elevación de riesgos con la potencialidad de desalentar la actividad delictiva y un impacto al alza en los precios de las sustancias terminan reduciendo el tamaño del mercado. Si bien existen pocas investigaciones empíricas que puedan dar cabal cuenta de estas correlaciones, lo existente descalifica absolutamente los presupuestos en los que descansa este tipo de análisis. Quizás una aplicación más dura de la ley pueda elevar los precios y para que reduzcan sustancialmente las cantidades consumidas. Sin embargo, el endurecimiento en la aplicación de la ley también genera más violencia en la competencia. Por ello, cualquier evaluación de la eficacia de la aplicación de

⁶³ REUTER, PETER, "Can Production and Trafficking of Illicit Drugs Be Reduced or Merely Shifted?", *World Bank Policy Research Working Paper Series*. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=1111383>

la ley debe incluir el estudio de cómo la aplicación de la ley afecta la violencia, la enfermedad, las relaciones policía-comunidad, la corrupción. Si bien estas cuestiones son más difíciles de estudiar, son parte de un “juego limpio” en la agenda de investigación y los nuevos sistemas de información.⁶⁴

La indiferencia respecto al impacto de las políticas implementadas también forma parte de este eje problemático. La aplicación del régimen penal de estupefacientes en Argentina, al igual que en la mayoría de los países del mundo, ha devenido en un sobresaliente incremento de la cantidad de detenidos en el transcurso de los últimos veinte años. Mientras que a principios de los noventa esa cifra no alcanzaba los 10 000 detenidos por año, hacia la segunda década del nuevo milenio ya se aproximaba a los 60 000.⁶⁵ Este incremento se ha traducido claramente en un desborde de los sistemas policiales, judiciales y carcelarios, mientras la conflictividad asociada con la comercialización ilícita de estupefacientes no se ha visto reducida, siquiera contenida. De acuerdo con Corda,⁶⁶ la población detenida en todo el país por infracción a la Ley de Estupefacientes se duplicó en la última década. En 2002 había en esas condiciones 3271 personas; en 2006 aumentó a 3981; en 2010, a 5846 y en 2013, a 6979 personas. Así, entre 2002 y 2013 el aumento fue de 113.35%.

De acuerdo con un informe elaborado por la Procuraduría de Narcocriminalidad del Ministerio Público Fiscal, en el año 2015 46% de las causas iniciadas en la Justicia Federal correspondían solamente a infracciones al régimen penal de estupefacientes.⁶⁷ En este punto, tres circunstancias merecen destacarse. Primero, la mayoría de esas detenciones está asociada a la tenencia o comercialización ilícita de cannabis.⁶⁸ Segundo, en la judicialización de estos casos se verifica una gran incidencia de delitos menores, tal como lo informa la Procurar, en su informe correspondiente al año 2015.⁶⁹ En este contexto, re-

⁶⁴ REUTER, PETER, "The First Agenda For Drug Enforcement Research", *Addiction*, vol. 97, núm. 6. Disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1046/j.1360-0443.2002.00070.x/full>

⁶⁵ Véase SEDRONAR, *Base de Datos de Procedimientos por Infracción a la Ley 23.737*. 2012

⁶⁶ CORDA, ALEJANDRO, *La estrategia fallida. Encarcelamientos por delitos relacionados con estupefacientes en Argentina*, Argentina, Intercambios Asociación Civil - Universidad de Buenos Aires, 2016. Disponible en: <http://www.drogasyderecho.org/publicaciones/pub-arg/Corda%20-%20La%20estrategia%20fallida.pdf>

⁶⁷ PROCUNAR, "Informe estadístico sobre narcocriminalidad, 2016". Disponible en: <https://www.mpf.gob.ar/procurar-rii/files/2016/10/Informe-estad%3ADstico-sobre-Narcocriminalidad-2016.pdf>

⁶⁸ En todo el período que va desde el año 1991 al año 2012, 61% de los procedimientos por infracción al régimen penal de estupefacientes se vinculaba sólo a incautaciones de ese tipo de sustancia. SEDRONAR. *Base de Datos de Procedimientos por Infracción a la Ley 23.737*. 2012

⁶⁹ De las causas iniciadas en la Justicia Federal, 52% responde a las figuras de tenencia: 37% a la tenencia para consumo personal y 15% a la tenencia simple. Como contracara, las figuras asociadas al tráfico ilícito de estupefacientes (incluyendo el contrabando) corresponden a 46% de las causas que se inician en el fuero federal. De acuerdo al Informe estadístico sobre narcocriminalidad de PROCUNAR 2016, en casi 5 de cada 10 causas se investigan los

sulta significativa la importante cantidad de causas que se inician por tenencia para consumo personal.

La Procurar alerta desde 2013 que la mayoría de este último tipo de procesos no suelen proseguir su trámite, en concordancia con lo dispuesto en el fallo Arriola: esas causas suelen archivarse después de su ingreso al Poder Judicial. Por ello, “la inversión económica y la energía humana que se consume en todo el proceso que va desde la detención del infractor, la confección del sumario en papel, el ingreso al sistema judicial y el archivo del expediente, constituyen parámetros que deberían revisarse a la hora de evaluar en qué se gasta dinero y energía que luego faltan para investigaciones cualitativamente más importantes”.

En tercer lugar, es interesante señalar que, del total de causas iniciadas en la Justicia Federal en el año 2015, 62% deriva de operaciones preventivas de las fuerzas de seguridad, esto es, no resultan de la inteligencia policial o de la investigación criminal, sino de tareas operativas de rutina, como los controles de ruta, vehiculares o fronterizos. Estas acciones punitivas y represivas que no están basadas en un diagnóstico sobre el problema, además de no ser efectivas, terminan siendo muy onerosas para los gobiernos y atentan contra la disponibilidad de los recursos necesarios para realizar estudios rigurosos o definir estrategias de prevención.

d) Ausencia de planes y programas ajustados a la realidad local

Tokatlian, respecto al Plan Argentina sin Narcotráfico, señala que algunos elementos merecen atención. Para el autor, este nuevo plan no parece “distanciarse mucho de lo planteado hace un cuarto de siglo. En efecto, en 1991, el Decreto Secreto 717 estableció el Plan Nacional contra el Tráfico Ilícito de Drogas a cargo de la Secretaría de Programación y Coordinación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico. En el preámbulo se afirmaba el carácter transnacional del fenómeno y el grave riesgo en que se encontraba el país.

La eliminación del narcotráfico era la meta principal; en pos de ella, se afirmaban como prioridades la coordinación federal, así como la cooperación internacional y la normalización de las estadísticas, la concreción de planes operativos terrestres, fluviales, aéreos y marítimos contra las drogas, y la colaboración entre todas las fuerzas de seguridad en el combate antinarcóticos. El

delitos de tráfico ilícito (comercio, tenencia con fines de comercialización, distribución, almacenamiento, transporte y/o contrabando de estupefacientes o materias primas para su producción o fabricación). A su vez, 5 de cada 10 causas iniciadas investigan delitos menores (tenencia simple o para consumo personal, indicados en el artículo 14 de la ley 23.737).

“nuevo” plan de 2016 apunta a lo mismo y, como el de 1991, carece de precisión sobre los indicadores que servirán para evaluar la efectividad de la lucha que propone”. Por otra parte, si se revisan los planes formulados durante la gestión anterior de gobierno, más allá de la retórica en los foros internacionales que muestra cambios a partir de 2012, se aprecia de igual manera que las planificaciones en el área parecen simplemente repetir el marco general de políticas que se establecen en las estrategias y planes de acción aprobados en el marco de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas o la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la OEA.

En este contexto, y ante la ausencia de un diagnóstico sobre el problema que logre un entendimiento profundo de sus transformaciones en los últimos 15 años, ciertas medidas aparecen como problemáticas frente al actual estado de debate sobre políticas de drogas por el que atraviesa la comunidad internacional con respecto al énfasis punitivo. Es cierto que el decreto 1249/2016 declaró, a su vez, la “Emergencia Nacional en materia de Adicciones”. A raíz de esa declaración, se dispuso una reasignación de partidas presupuestarias de \$170 000 000.00 adicionales para la Sedronar, organismo cuya competencia ha quedado reducida a la prevención y el tratamiento de las adicciones desde fines de 2013. En consecuencia, el presupuesto oficial de la Sedronar para el ejercicio 2017 ha sido de \$909 001 688.00, lo que implica un incremento real de 46.2% con respecto a 2016.⁷⁰ No obstante, el presupuesto del Ministerio de Seguridad para el año 2017 es de \$1 585 110 193.00, que implica un aumento no sólo respecto del año anterior, sino 476% de aumento en comparación con el presupuesto que tuvo la cartera en el período 2011-2015.⁷¹ Según Tokatlian, “resulta evidente que el conjunto de anuncios, pronunciamientos y medidas apunta en la dirección de ‘argentinar’ la guerra contra las drogas en el contexto de las denominadas ‘nuevas amenazas’. Para el autor, el Plan Argentina sin Narcotráfico, a cargo del Ministerio de Seguridad, implica que se ha elegido la opción más securitizada para el manejo del tema”.⁷²

Siguiendo a Corda, “resulta necesario repensar la actual estrategia desarrollada en torno al fenómeno de las drogas. Y para ello, dejar de pensarlo

⁷⁰ “Algunas consideraciones sobre el presupuesto de la SEDRONAR”, *Política Argentina*, 5 de diciembre, 2016. Disponible en <http://www.politicargentina.com/notas/201612/18159-algunas-consideraciones-sobre-el-presupuesto-de-la-sedronar.html>

⁷¹ “El presupuesto en seguridad de Macri creció 476% en comparación con Cristina Kirchner”, *Infobae*, 11 de agosto, 2017. Disponible en <http://www.infobae.com/politica/2017/03/28/el-presupuesto-en-seguridad-de-macri-crecio-476-en-comparacion-con-cristina-kirchner/>

⁷² “Juan Gabriel Tokatlian: Tenemos evidencia tangible de que la ‘guerra contra las drogas’ no sirve”, *La Nación*, 30 de abril, 2017. Disponible en: http://www.utdt.edu/nota_prensa.php?id_nota_prensa=13432&id_item_menu=442

en términos de ‘guerra’ y entender que es un problema social y que algunas respuestas estatales pueden agravarlo”.⁷³ Así, coincidiendo con Tokatlian, “estamos en el peor de los mundos [...] no porque la Argentina se haya ‘colombianizado’ o ‘mexicanizado’, como suelen decir políticos y funcionarios agitando fantasmas sin fundamento fáctico que sirven como esgrima política, sino porque la Argentina carece de un diagnóstico integral y veraz sobre el narcotráfico y se empeña en persistir en políticas que ya han mostrado su rotundo fracaso en otros países del mundo”. Para el autor, el entendimiento del problema por parte de la dirigencia “no sólo es exagerado. Es errado. En buena medida asumimos un conjunto de principios o parámetros para evaluar la situación de la Argentina que no tienen que ver efectivamente con lo que pasa en el país”, por lo que “estamos en mora de tener un buen diagnóstico: un diagnóstico integral, riguroso, basado en evidencia”.⁷⁴

No obstante, y en tanto determinadas problemáticas adquieren una formidable relevancia social, termina ocurriendo, como sostiene Curbet, que “las decisiones políticas están fuertemente condicionadas por la exigencia de adoptar medidas efectivas a corto plazo, que resulten populares y que no sean interpretadas por la opinión pública como muestras de debilidad o como un abandono a sus responsabilidades estatales. Así pues, las decisiones políticas en el ámbito del control del delito y la inseguridad tienden inevitablemente a buscar espectacularidad, cuando no el simple efectismo, y a evitar a cualquier precio que puedan ser acusadas, por la oposición política o los medios de comunicación, de alejarse del sentido común”.⁷⁵

e) La autonomía policial y la cooperación con agencias extranjeras

Los ejes problemáticos en las políticas de prevención y control del narcotráfico que venimos analizando resultan funcionales para el mantenimiento de un alto nivel de autonomía de las fuerzas policiales y de seguridad en el abordaje del problema del narcotráfico en Argentina. Como afirma Sain, “el sistema policial federal, compuesto por la Policía Federal Argentina, la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval Argentina y la Policía de Seguridad Aeroportuaria, se halla

⁷³ CORDA, ALEJANDRO, *La estrategia fallida. Encarcelamientos por delitos relacionados con estupefacientes en Argentina*, Argentina, Intercambios Asociación Civil - Universidad de Buenos Aires, 2016. Disponible en: <http://www.drogasyderecho.org/publicaciones/pub-arg/Corda%20-%20La%20estrategia%20fallida.pdf>

⁷⁴ “Juan Gabriel Tokatlian: ‘Tenemos evidencia tangible de que la ‘guerra contra las drogas’ no sirve”, *La Nación*, 30 de abril, 2017. Disponible en: http://www.utdt.edu/nota_prensa.php?id_notaprensa=13432&id_item_menu=442

⁷⁵ CURBET, JAUME, *El rey desnudo: la gobernabilidad de la seguridad ciudadana*, Barcelona, uoc, 2009, p. 40.

institucionalmente fragmentado en materia de control de la criminalidad organizada y el narcotráfico”. Para el autor, “cada una de estas agencias cuenta con áreas especializadas en estas materias, pero son acotadas en su configuración organizativa y llevan a cabo las labores de inteligencia criminal y acciones con-jurativas e investigativas de manera autogestionada y segmentada”, por lo que “en concreto: cada fuerza o cuerpo policial, o cada sector o agrupamiento de una misma institución policial, formula e implementa sus propias acciones de control del narcotráfico”. En este entendimiento, Binder coincide en que se trata de una continuidad en el abordaje del problema que ya había comenzado en la administración anterior, dando forma a un modelo de autonomía policial en el cual, además, las policías aparecen como desprofesionalizadas, con malos liderazgos y planes de formación. En suma, “no son controlables”.

De acuerdo con Saín, “en la Argentina el modelo tradicional de seguridad pública presenta dos rasgos primordiales: en primer lugar, un desgobierno político provocado por la delegación sistemática de problemas de seguridad a la policía, lo que impulsa simultáneamente un proceso de policialización de la seguridad pública y de autonomización política de la policía; en segundo lugar, y como corolario del punto anterior, un autogobierno policial en términos doctrinales, orgánicos y funcionales. De esta manera se estructura un modelo de seguridad pública en el cual el sistema policial posee una modalidad de organización institucional centralizada y militarista”.⁷⁶

Sumado a los altos niveles de autonomía policial corresponde analizar, en particular, el rol de la DEA (Drug Enforcement Administration) en la gestión de las políticas de prevención y control del narcotráfico en Argentina. Tokatlian entiende que “con el gobierno de Cambiemos resurgió la panacea de apelar a la Administración de Control de Drogas de Estados Unidos (DEA) para hacer frente al narcotráfico en el país. El propósito, esta vez, es ‘abrir una puerta que estaba cerrada’, según palabras de la Ministra de Seguridad, Patricia Bullrich, durante su viaje a Washington en febrero de 2016”. Para el autor, la presidencia de Mauricio Macri encarna el resurgimiento de la quimera según la cual, con una mayor presencia de la DEA, la Argentina se enfrentará con mayor eficacia al narcotráfico. No obstante, debe decirse que a pesar de una cierta ambivalencia de la gestión anterior respecto a la DEA, en los últimos años hubo también un acercamiento con ese organismo.

⁷⁶ SAIN, MARCELO, *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 37.

De acuerdo con Saín, la relación con este organismo norteamericano resulta problemática al resignar soberanía en el establecimiento de prioridades y el diseño de políticas públicas. Se pregunta entonces:

¿Teniendo en cuenta la capacidad real de control que tiene un país, a qué le damos prioridad? ¿A una red de narcotraficantes que está sacando 20 kilos de cocaína del país o a una red de narcotraficantes que trae un kilo de cocaína para ser comercializado aquí en una ciudad argentina? Para la DEA es prioritario lo primero, para nosotros debería ser prioritario lo segundo. Si yo estructuro mis intereses en torno de los de un organismo internacional compro sus prioridades que no siempre deben ser las mías, soberanamente hablando. No es necesario caerse de ningún mapa, a países como Argentina les sobra la capacidad institucional para encarar sus propias políticas criminales. Y la DEA tiene una capacidad enorme de establecimiento de la agenda de control del narcotráfico en Argentina. Lo ha tenido durante el kirchnerismo y lo tiene desde que Argentina se transformó en un país relevante como país de tránsito. No importa si en la última etapa hubo ministros y ministras con antipatía con la DEA, lo cierto es que por abajo siguieron operando”.

6. Reflexiones finales: la complejidad del problema y la necesidad de un diagnóstico

En el presente trabajo mostramos la necesidad de una mejor comprensión de la magnitud y el funcionamiento del mercado ilícito de drogas en Argentina y de las particulares manifestaciones locales del problema del narcotráfico a la hora del diseño e implementación de políticas de prevención y control efectivas. Desde esta mirada, surge como prioritario complementar la información usualmente disponible en torno a la evolución de la oferta de drogas con otros indicadores que permitan evaluar de un modo más certero la evolución del narcotráfico en los últimos quince años, así como los resultados de las actuales estrategias de persecución policial y judicial.

Como hemos visto, si se analizan las cantidades de estupefacientes incautadas a lo largo de los años en complemento con otros indicadores vinculados con el crecimiento de los mercados locales de consumo, es posible observar una tendencia a un agravamiento y complejización del problema del narcotráfico a nivel nacional. Así, lo que se desprende de la tendencia creciente que marcan los indicadores sobre incautaciones sólo es comprensible si se analiza

además la evolución de los indicadores de la magnitud del consumo a lo largo de esos años y el crecimiento de las percepciones vinculadas con la disponibilidad y comercialización ilícita de drogas, especialmente si se trabaja en un entendimiento más profundo de las transformaciones por las que ha atravesado el problema de narcotráfico a nivel nacional en los últimos quince años.

Frente a la evolución de los indicadores de oferta y demanda de estupefacientes, hemos advertido algunos ejes problemáticos de la gestión de las políticas de prevención y control del narcotráfico en Argentina en los últimos años: *a)* una conceptualización del problema desde una retórica belicista con una consiguiente “tendencia militarizante”; *b)* la ausencia de un diagnóstico en el diseño e implementación de las políticas, con el agravante de la existencia de profundos errores de diagnóstico; *c)* una tendencia analíticamente limitada en el análisis de la efectividad de las políticas implementadas y una profunda indiferencia respecto a la consideración del impacto de esas políticas; *d)* una ausencia de planes y programas ajustados a la realidad local; *e)* una delegación política de la gestión a las instituciones policiales con altos niveles de autonomía y fragmentación policial en el abordaje del problema y complejas estrategias de vinculación con ciertos organismos extranjeros.

Como afirma Caulkins, existe una necesidad de mejorar la efectividad de la aplicación de la ley, no sólo en términos de reducir la disponibilidad de drogas sino también en términos de reducir los daños asociados con los mercados de drogas, por lo que deberían desarrollarse nuevos indicadores que permitan evaluar la efectividad de las políticas de drogas de un modo integral.⁷⁷ Se trata, sin dudas, de un inmenso desafío que requiere ante todo revisar los axiomas que han guiado históricamente la acción del Estado en la materia, y debería, en última instancia, conducir a cuestionar la eficiencia del modelo prohibicionista a la luz de sus efectos. Abandonar el énfasis en lo punitivo y centrarse en una mirada más orientada a la prevención requiere necesariamente tener como norte no sólo la reducción en la disponibilidad de drogas, sino los daños que los propios mercados ilícitos generan.

84

De acuerdo con Tokatlian, “en el marco general aún vigente de la guerra contra las drogas, algunas experiencias menos punitivas tienden a mostrar éxitos”. Estas iniciativas se ubican en una tendencia cada vez más evidente: modificar el paradigma prohibicionista y ensayar esquemas distintos que resulten más humanos, razonables y también efectivos.⁷⁸ En suma, según Tokatlian, “el

⁷⁷ CAULKINS, JONATHAN, “Measurement and analysis of drug problems and drug control effects”, *Measurement and analysis of Crime and Justice*, vol. 4.

⁷⁸ TOKATLIÁN, JUAN, *¿Qué hacer con las drogas? Una mirada progresista sobre un tema habitualmente abordado desde*

mercado de las drogas está hoy regulado, pero son las mafias las que ejercen esa regulación”. De acuerdo con el autor, “se requiere una mayor y mejor regulación estatal. Esto es: para regularizar el mercado de las drogas resulta fundamental que el Estado normativice y supervise mediante medidas específicas, reglas precisas y controles estrictos toda la cadena de ese negocio; ello, con el propósito de proteger a los ciudadanos, dismantelar la criminalidad asociada a la ilicitud de esa empresa y asegurar la confianza en las instituciones”.⁷⁹

En este sentido, las estrategias de los distintos gobiernos frente al narcotráfico en Argentina se han desentendido de las evidencias empíricas a nivel internacional que demuestran los resultados negativos del paradigma prohibicionista; a la vez, se han divorciado de un diagnóstico certero ajustado a las manifestaciones locales del problema. Como afirma un estudio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, las mediciones tradicionales del éxito de los esfuerzos para el control de drogas en términos de indicadores relacionados con la reducción de la oferta y la demanda (número de hectáreas de cultivos ilícitos erradicadas, cantidades de drogas incautadas y número de personas arrestadas, condenadas y encarceladas por violaciones a las leyes sobre drogas) revelan muy poco acerca del impacto del uso de las drogas o de las políticas en las vidas de las personas.

Según el informe, estas medidas no han considerado el impacto en los derechos humanos, en la inclusión social o en cualquier otro elemento del desarrollo humano sostenible: medir el éxito solamente en términos de arrestos e incautaciones puede crear incentivos perversos para las fuerzas del orden y pueden alentarles a involucrarse en situaciones de violencia u otros abusos para lograr estos objetivos. También puede conducir a que la policía se enfoque en perseguir a los infractores más débiles, como las personas que usan drogas o que comenten delitos menores relacionados con las drogas, ya que estos son fáciles de arrestar. De acuerdo con el informe, el desarrollo de un conjunto completo de métricas para medir toda la gama de asuntos de salud relacionados con las drogas, así como el impacto más amplio de las políticas de control de drogas en los derechos humanos, la seguridad y el desarrollo, sería una importante contribución a la discusión sobre las dimensiones del desarrollo de las políticas de control de drogas.⁸⁰

el oportunismo político y los intereses creados, Buenos Aires, Siglo XXI, 2017.

⁷⁹ TOKATLIÁN, JUAN, *¿Qué hacer con las drogas? Una mirada progresista sobre un tema habitualmente abordado desde el oportunismo político y los intereses creados*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2017.

⁸⁰ PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, “Políticas de Control de Drogas y Desarrollo Humano”, *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo*. Disponible en: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/hiv-aids/addressing-the-development-dimensions-of-drug-policy.html>

El análisis de las transformaciones operadas en los últimos quince años en el mercado ilícito de drogas, así como los ejes problemáticos de las políticas implementadas sobre los que hemos reflexionado en estas páginas se constituyen así en un posible punto de partida para la revisión ineludible de las políticas de prevención y control del narcotráfico en Argentina que abran la puerta a estrategias centradas en lo preventivo y en la reducción de los daños que el propio mercado ilícito genera.

Bibliografía

- “Algunas consideraciones sobre el presupuesto de la Sedronar”, *Política Argentina*, 5 de diciembre, 2016. Disponible en <http://www.politicargentina.com/notas/201612/18159-algunas-consideraciones-sobre-el-presupuesto-de-la-sedronar.html>
- “Argentina sin narcotráfico. El objetivo que nos une a todos”, *Gobierno de Argentina*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/seguridad/argentinasinnarcotrafico>
- BARATTA, ALESSANDRO, *Criminología y sistema penal (Compilación in memoriam)*, Buenos Aires, Editorial B de F, 2004.
- BECKER, HOWARD, *Outsiders. Hacia una sociología de la desviación*, México, Siglo XXI, 2009.
- BERGER, PETER y LUCKMANN, THOMAS, *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires, Amorrortu, 1986.
- “Berni: ‘Detenemos delincuentes y los liberan el mismo día’”, *Télam*, 12 de marzo, 2014. Disponible en <http://www.telam.com.ar/notas/201403/55022-berni-detene-mos-delincuentes-y-los-liberan-el-mismo-dia.html>
- BRYMAN, ALAN, *Social research methods*, Oxford, Oxford University Press, 2004.
- CAULKINS, JONATHAN, “Measurement and analysis of drug problems and drug control effects”, *Measurement and analysis of Crime and Justice*, vol. 4.
- CAULKINS, JONATHAN, *The distribution and consumption of illicit drugs: some mathematical models and their policy implications*, MIT, 1990.
- CORDA, ALEJANDRO, *La estrategia fallida. Encarcelamientos por delitos relacionados con estupefacientes en Argentina*, Argentina, Intercambios Asociación Civil - Universidad de Buenos Aires, 2016. Disponible en: <http://www.drogasyderecho.org/publicaciones/pub-arg/Corda%20-%20La%20estrategia%20fallida.pdf>
- CURBET, JAUME, *El rey desnudo: la gobernabilidad de la seguridad ciudadana*, Barcelona, UOC, 2009.
- Declaración del Director Ejecutivo del Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (pnufid), Pino Arlacchi, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, A/S-20/P.V.1.
- Declaración del Secretario General de Naciones Unidas en su Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones, A/S-20/P.V.1, 1998.

- “El presupuesto en seguridad de Macri creció 476% en comparación con Cristina Kirchner”, *Infobae*, 11 de agosto, 2017. Disponible en <http://www.infobae.com/politica/2017/03/28/el-presupuesto-en-seguridad-de-macri-crecio-476-en-comparacion-con-cristina-kirchner/>
- GARLAND, DAVID, *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*, Madrid, Gedisa, 2001.
- Intervención de Uruguay en la 43° Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, junio de 2013.
- “Juan Gabriel Tokatlian: ‘Tenemos evidencia tangible de que la ‘guerra contra las drogas’ no sirve”, *La Nación*, 30 de abril, 2017. Disponible en: http://www.utdt.edu/nota_prensa.php?id_notaprensa=13432&tid_item_menu=442
- KILMER, BEAU y HOORENS, STJLN, *Understanding illicit drug markets, supply reduction efforts and drug related crime in the European Union*, Comisión Europea, 2010.
- “La ONU corrigió un informe que señalaba a Argentina como tercer país proveedor de cocaína”, *Diario Los Andes*, 23 de septiembre, 2013. Disponible en: <https://losandes.com.ar/article/corrigio-informe-senalaba-argentina-como-tercer-proveedor-mundial-cocaína-740032>
- “Las Fuerzas Armadas jugarán un rol preponderante”, *Ámbito*, 1 de agosto, 2016. Disponible en <http://www.ambito.com/849408-las-fuerzas-armadas-jugaran-un-rol-preponderante>
- MARRADI, ALBERTO, ARCHENTI, NÉLIDA, y PIOVANI, JUAN, *Metodología de las Ciencias Sociales*, Buenos Aires, Emecé, 2007.
- “Mauricio Macri elogió el rol castrense en la cena de camaradería de las Fuerzas Armadas”, *Télam*, 13 de julio, 2017. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201707/195316-mauricio-macri-gobierno-nacional-cena-camaraderia-fuerzas-armadas-julio-martinez-oscar-aguad.html>
- OBSERVATORIO ARGENTINO DE DROGAS, “Tendencia en el consumo de sustancias psicoactivas en Argentina, 2004-2010. Población de 16 a 65 años”, Argentina, Observatorio Argentino de Drogas, 2011.
- OBSERVATORIO DE LA DEUDA SOCIAL ARGENTINA, “Aumento del tráfico de drogas en los barrios, problemas de adicciones severas en las familias y poblaciones en riesgo”, *Barómetro del narcotráfico y las adicciones en Argentina*, núm. 1. Disponible en: <http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/2015-Obs-Narcotrafico-y-Adicciones-Boletin-Tematico-I.pdf>
- OBSERVATORIO DE LA DEUDA SOCIAL ARGENTINA, “Barómetro del Narcotráfico y las Adicciones en la Argentina”, *Informe*, núm. 3.
- OBSERVATORIO INTERAMERICANO DE DROGAS, “Consumo de drogas y vulnerabilidad social: las cocaínas fumables”, II Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de Cuyo, 2015.
- PROCUNAR, “Informe estadístico sobre narcocriminalidad, 2016”. Disponible en: <https://www.mpf.gob.ar/procunar-rii/files/2016/10/Informe-estad%C3%ADstico-sobre-Narcocriminalidad-2016.pdf>

MARIANA SOUTO ZABALETA, PAULA DELFINO, SILVIO SEBASTIÁN SARTI

- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, “Políticas de Control de Drogas y Desarrollo Humano”, *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo*. Disponible en: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/hiv-aids/addressing-the-development-dimensions-of-drug-policy.html>
- RECASENS I BRUNET, AMADEU, *La seguridad y sus políticas*, Barcelona, Atelier, 2007.
- REUTER, PETER, “Can Production and Trafficking of Illicit Drugs Be Reduced or Merely Shifted?”, *World Bank Policy Research Working Paper Series*. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=1111383>
- REUTER, PETER, “The First Agenda For Drug Enforcement Research”, *Addiction*, vol. 97, núm. 6. Disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1046/j.1360-0443.2002.00070.x/full>
- REUTER, PETER y TRAUTMANN, FRANZ, *A report on global illicit drug markets 1998-2007*, European Commission, 2009.
- SAIN, MARCELO, “Entre mitos y fabulaciones políticas: el control del narcotráfico en Argentina (2003-2017)”, Ponencia presentada en el XXXVI International Congress of the Latin American Studies Association, Barcelona, 23-26 de mayo, 2018.
- SAIN, MARCELO, “Fuerzas Armadas y narcotráfico: la «lenta» militarización del control del narcotráfico en Argentina (2011-2017)”, Ponencia presentada en el XIII Congreso Nacional de Ciencia Política organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político, Buenos Aires, Argentina, 2-5 de agosto, 2017.
- SAIN, MARCELO, *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2002.
- SAIN, MARCELO y RODRÍGUEZ GAMES, NICOLÁS, *Tendencias y Desafíos del Crimen Organizado en Latinoamérica*, Buenos Aires, UMET, 2015.
- SEDRONAR, *Análisis del Consumo de alcohol en población escolar. Sexta Encuesta Nacional a Estudiantes de Enseñanza Media Argentina, 2016*. Disponible en: http://www.observatorio.gov.ar/media/k2/attachments/AnlisisZdelZConsumoZdeZAlcoholZenZPoblacinZEscolar.Z2016._1.pdf
- SEDRONAR, “Centros de procesamiento ilícito de estupefacientes en Argentina. Situación actual y tendencias 2000-2011”. Disponible en: <http://www.soutozabaleta.com.ar/index.php/centros-de-procesamiento-ilicito-de-estupefacientes-en-argentina/>
- SEDRONAR, *Estudio Nacional en población de 12 a 65 años, sobre Consumo de Sustancias Psicoactivas. Argentina 2017*. Disponible en: <http://www.observatorio.gov.ar/media/k2/attachments/2017-10-05ZEncuestaZHogaresZconZcuestionario.pdf>
- SOUTO ZABALETA, MARIANA, *Socialización, crisis de efectividad y persistencia en el régimen internacional de control de drogas*, Buenos Aires, Editorial Arte & Parte, 2017.
- SOZZO, MÁXIMO, *¿Contando el delito? Análisis crítico y comparativo de las encuestas de victimización en Argentina*, Argentina, Universidad Del Litoral, 2000.
- TOKATLIÁN, JUAN, *¿Qué hacer con las drogas? Una mirada progresista sobre un tema habitualmente abordado desde el oportunismo político y los intereses creados*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2017.
- ZAFFARONI, EUGENIO, *La cuestión criminal*, Buenos Aires, Planeta, 2012.

¿Reformar sin gobernar? Desafíos institucionales de las policías en América Latina*

Reform without governing? Institutional challenges of the police in Latin America

Lucía Dammert**

RESUMEN

El incremento de la inseguridad y el crimen en América Latina han otorgado un rol central a la policía. Los logros son limitados y la percepción es crítica a la efectividad. Corrupción, abuso del uso de la fuerza, lentitud, e incluso apatía, son algunas de las características que se atribuyen a las policías en prácticamente todos los países de la región. El presente artículo revisa los procesos de reforma policial. Para ello, establece como eje articulador la capacidad de gobierno civil de las instituciones policiales: el interés y la posibilidad real por parte de funcionarios y actores gubernamentales de limitar la autonomía política de las policías, aumentar la transparencia, la rendición de cuentas y fortalecer la capacidad y efectividad institucional. Los resultados evidencian transformaciones claras que han fortalecido la autonomía burocrática, más que el efectivo control civil. Así, se reforma bastante y se gobierna poco.

PALABRAS CLAVE

América Latina, policía, seguridad, crimen organizado.

ABSTRACT

The increase in insecurity and crime in Latin America has given the police a central role. Accomplishments are limited and perception is critical to effectiveness. Corruption, abuse of the use of force, slowness and even apathy are some of the characteristics attributed to the police work in practically all the countries of the region. This article reviews the processes of police reform. To this end, it establishes as an articulating axis the capacity of civilian government of the police institutions: the interest and the real possibility on the part of officials and governmental actors to limit the political autonomy of the police, increase transparency, accountability and strengthen the institutional capacity and effectiveness. The results show clear transformations that have strengthened bureaucratic autonomy more than effective civil control. It reforms a lot and governs little.

KEYWORDS

Latin America, police, security, organized crime.

*Artículo recibido el 10 de diciembre de 2017 y aceptado para su publicación el 3 de julio de 2018

**Profesora asociada en la Facultad de Humanidades de la Universidad de Santiago de Chile. (lucia.dammert@usach.cl)
orcid.org/0000-0003-1239-4425

LUCÍA DAMMERT

SUMARIO

1. Introducción
2. La crisis de la seguridad
3. Control civil: marco analítico de lo militar a lo policial
4. Autonomía, opacidad y baja efectividad: las policías latinoamericanas
5. De las reformas y sus limitaciones
6. La capacidad y efectividad policial
7. Rendición de cuentas e iniciativas de integridad
8. Conclusiones

1. Introducción

El incremento de la inseguridad y el crimen en América Latina han otorgado un rol central a la policía para enfrentar la principal preocupación ciudadana. Los logros son limitados y la percepción de la efectividad de su labor es crítica. Corrupción, abuso del uso de la fuerza, lentitud e incluso apatía son algunas de las características que se atribuyen a las policías en prácticamente todos los países de la región.

En las últimas dos décadas, a partir de procesos internos, externos o gatillados por escándalos mediáticos, se han implementado múltiples iniciativas de reforma policial y han obtenido resultados mixtos o, directamente, fracasos. El análisis de estas iniciativas de reforma ha demostrado la capacidad real de cambio en diversas áreas del trabajo policial; modernización de sus procesos de reclutamiento y educación; aumento de la inversión pública; uso de tecnología; desarrollo de iniciativas de prevención del crimen, entre otros. Sin embargo, los hechos de corrupción individual e institucional, así como los de abuso del uso de la fuerza no han desaparecido.

El presente artículo revisa los procesos de reforma policial desde una óptica distinta, pues establece como eje la capacidad de gobierno civil de las instituciones policiales. Ésta se refiere al interés y posibilidad real de los funcionarios y actores gubernamentales para limitar la autonomía política de las policías, así como aumentar la transparencia, la rendición de cuentas y la capacidad y efectividad institucional.

El panorama no es alentador. Si bien se han logrado resultados positivos en diversos campos de la actividad policial, éstos no han transformado la cultura institucional ni aumentado los niveles de transparencia. Incluso aquellas instituciones que cuentan con la confianza ciudadana deben contar con

mecanismos de rendición de cuentas fortalecidos, para evitar las actividades ilícitas que se desarrollan cuando no hay efectiva regulación.

La crisis de la política no es un terreno especialmente propicio para generar iniciativas de transparencia, anticorrupción y mayor efectividad. Sin embargo, ello no puede justificar que se siga avanzando sin cambios estructurales. Así, el artículo concluye con el reconocimiento de la necesidad de incluir la agenda de reforma policial dentro de la agenda política de reformas estructurales. El hecho de continuar con iniciativas parcializadas que ponen énfasis en mecanismos de mayor efectividad puede generar cambios. Éstos llegan a consolidar mayores niveles de autonomía burocrática, pero, en el largo plazo, continúan los problemas estructurales.

El artículo se organiza en cinco secciones. La primera analiza la crisis de la seguridad en América Latina, marcada por el aumento de la violencia, los homicidios y la sensación de inseguridad. Si bien existen diferencias nacionales, e incluso subnacionales, la seguridad se ubica entre los dos principales problemas de preocupación ciudadana. La segunda sección desarrolla el marco conceptual del estudio sobre el control civil basado en las relaciones cívico-militares y su aplicación a los procesos de reforma policial. La tercera sección caracteriza a las organizaciones policiales latinoamericanas y su proceso de desarrollo de las últimas dos décadas. La cuarta sección expone los hallazgos basados en el análisis documental de múltiples procesos de reforma a las policías y más de cien entrevistas a especialistas, policías y actores políticos clave de la mayoría de países latinoamericanos en el periodo 2015-2017. La quinta sección propone conclusiones sobre la necesidad de continuar los procesos de reforma, pero con un énfasis más claro en la consolidación de control civil, para gobernar efectivamente un sector clave de las democracias latinoamericanas.

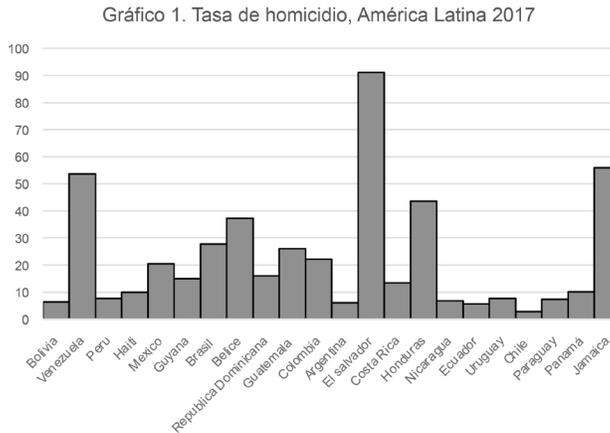
2. La crisis de la seguridad

Una de las principales preocupaciones de los latinoamericanos es la inseguridad. Si bien cada contexto nacional y subnacional tiene elementos distintos y, en muchos casos, no son comparables, la criminalidad se ha colocado como un desafío para el desarrollo y la calidad democrática en la región. Los problemas y magnitudes son diferentes. Así, por ejemplo, el gráfico 1 muestra la crítica situación regional respecto a los homicidios, pues supera el promedio mundial de 6 por cada 100 000 habitantes.¹

¹ IGARAPÉ, "Homicide Monitor", *Igarapé Institute*. [Consulta: 20 de noviembre, 2017]. Disponible en: <https://homicide>.

LUCÍA DAMMERT

El Salvador, Honduras, Jamaica y Venezuela se ubicaron entre los países con mayores tasas de inseguridad en el mundo, con niveles epidémicos de violencia armada, así como profundas consecuencias entre su población juvenil, que es víctima y victimaria principal de dicha violencia.²



Fuente: Elaboración propia con base en Igarapé, "Homicide Monitor", *Igarapé Institute*. [Consulta: 20 de noviembre, 2017]. Disponible en: <https://homicide.igarape.org.br/>

Los homicidios evidencian altos niveles de uso de violencia que, en la región, está estrechamente vinculada con el tráfico de drogas. El aumento de la violencia es un fenómeno fundamental, sin embargo, concentrarse en este tipo de delito es mirar sólo una parte de la foto criminal. El siguiente gráfico presenta el porcentaje de ciudadanos que fueron víctimas de un delito en los últimos 12 meses para los años 2014 y 2016,³ periodo en el cual subió la incidencia.

Los promedios nacionales esconden realidades locales que deben ser resaltadas. Así, por ejemplo, Brasil, Argentina y México no aparecen entre los países con mayor victimización, pero el análisis por ciudad, e incluso por barrio, muestra la presencia de territorios que están actualmente gobernados por el crimen. Además de las diferencias territoriales, la especificidad delictual de los territorios permite afirmar que prácticamente todos los países enfrentan problemas de seguridad.

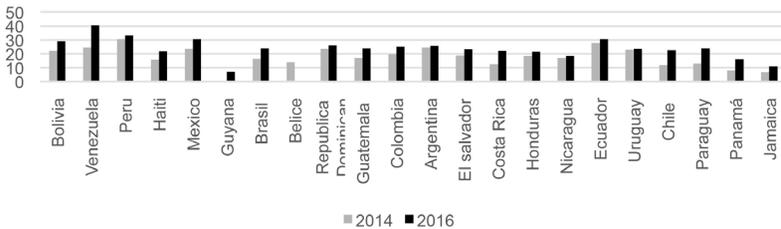
igarape.org.br/

² CRUZ, JOSÉ MIGUEL, "Police Misconduct and Political Legitimacy in Central America", *Journal of Latin American Studies*, vol. 47, núm. 2, pp. 251-283.

³ LATIN AMERICAN PUBLIC OPINION PROJECT, "The AmericasBarometer", *Vanderbilt University*. [Consulta: 20 de noviembre, 2017]. Disponible en: www.LapopSurveys.org

¿REFORMAR SIN GOBERNAR? DESAFÍOS INSTITUCIONALES DE LAS POLICÍAS...

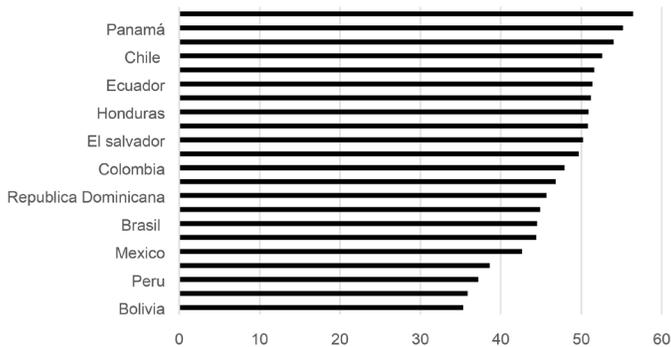
Gráfico 2. Victimización, América Latina 2014-2016



Fuente: Elaboración propia con base en LAPOP, 2017.

Más allá de las diferencias de magnitud de violencia, los latinoamericanos perciben que el crimen crece, el homicidio se generaliza y su seguridad se debilita. La preocupación se magnifica cuando la institución que debería estar dedicada a protegerlos, así como el sistema de justicia, que debería castigar a los criminales, son vistas como lentas, corruptas e ineficientes. La sensación de inseguridad y de impunidad son problemas que tienen impactos sociales, económicos y políticos. Aunque estos temas se han estudiado sólo tangencialmente, erosionan las bases mismas de los procesos democráticos. El gráfico 3 presenta los niveles de satisfacción con el accionar policial que en 12 países no superó 50% de la población.⁴

Gráfico 3. Satisfacción con actuación policial, América Latina 2014



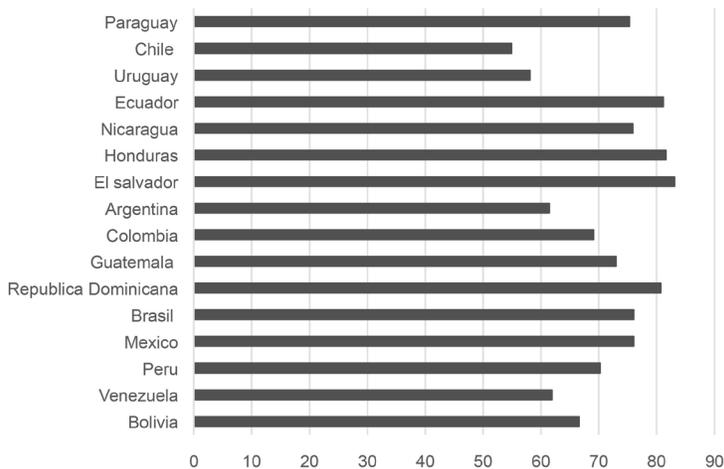
Fuente: Elaboración propia con base en LATIN AMERICAN PUBLIC OPINION PROJECT, "The AmericasBarometer", *Vanderbilt University*. [Consulta: 20 de noviembre, 2017]. Disponible en: www.LapopSurveys.org

⁴ LATIN AMERICAN PUBLIC OPINION PROJECT, "The AmericasBarometer", *Vanderbilt University*. [Consulta: 20 de noviembre, 2017]. Disponible en: www.LapopSurveys.org

LUCÍA DAMMERT

Los constantes e infructuosos procesos de cambio que han enfrentado las instituciones policiales en las últimas dos décadas han pavimentado el camino hacia la búsqueda de soluciones rápidas y efectivas. La militarización de la seguridad pública es ya una realidad en muchos países y, como se puede observar en el gráfico 4, ésta cuenta con aprobación ciudadana. Hacia el año 2014, más de 60% de la población apoyaba la idea de incluir a las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública en todos los países, con la sola excepción de Chile y Uruguay.

Gráfico 4. Las Fuerzas Armadas deberían combatir crimen y violencia, América Latina, 2014



Fuente: Elaboración propia con base en LATIN AMERICAN PUBLIC OPINION PROJECT, "The AmericasBarometer", *Vanderbilt University*. [Consulta: 20 de noviembre, 2017]. Disponible en: www.LapopSurveys.org

3. Control civil: marco analítico de lo militar a lo policial

En América Latina, el regreso de la democracia influyó en el desarrollo de una vasta literatura respecto al control civil sobre los militares.⁵ La principal preocupación analítica y política se instaló en la necesidad de dejar a los militares fuera de la actividad política, pues, por muchos años, ocuparon la región, dejando una amplia estela de violencia e impunidad. Desde el desarrollo teórico

⁵ TRINKUNAS, HAROLD, "Crafting Civilian Control in Emerging Democracies: Argentina and Venezuela", *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, vol. 42, núm. 3, pp. 77-109; LOVEMAN, BRIAN, *For La Patria: Politics and the Armed Forces America*, Wilmington, Scholarly, 1999; STEPAN, ALFRED, *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*, Princeton, Princeton University Press, 1988.

de Huntington,⁶ se reconoce que el problema del Estado moderno es la relación entre el militar experto y el político. Así, se instala la presencia de dos esferas separadas entre las cuales se producen situaciones claras de tensión. Uno de los principales problemas que enfrenta el análisis del control civil es la presencia de múltiples teorías parciales y débilmente conectadas que permiten el desarrollo de un cuerpo poco orgánico de investigación.⁷

Huntington⁸ propone una clara diferenciación entre los fundamentos objetivos y subjetivos del control civil. El primero establece una clara delimitación de esferas de acción, así como un reconocimiento de la profesionalización militar; el segundo, más bien, refiere a la presencia de una visión común entre ambas esferas. El control civil objetivo logra sus metas cuando militariza lo militar y lo convierte en una herramienta del Estado. Mientras, el control subjetivo se logra cuando se “civiliza” a los militares. De esta forma, Huntington⁹ afirma que la esencia misma del control civil objetivo es el reconocimiento de la autonomía profesional militar.

Janowitz,¹⁰ por su parte, enfatiza en que el control civil subjetivo ocurre también cuando las fuerzas armadas quieren mantener “chequeado” al Gobierno. En este marco analítico, la mayor amenaza para el avance del control civil no son las características de las instituciones armadas, sino la estructura política e institucional de la sociedad. De igual manera, Pion-Berlin y Trinkunas¹¹ definen que el elemento fundamental para identificar la capacidad del control civil no son los roles que tienen las instituciones armadas, sino quien los define como tales. De tal modo, enfatizan nuevamente en las capacidades de la sociedad para limitar el accionar institucional.

Bruneau¹² propone tres requisitos fundamentales para el desarrollo de control civil: *a)* capacidad institucional para efectivamente controlar las Fuerzas Armadas; *b)* capacidad de vigilancia para asegurar que los lineamientos

⁶ HUNTINGTON, SAMUEL, *The soldier and the State*, Boston, Vintage Books, 1957.

⁷ ALBRIGHT, DAVID, “Comparative Conceptualization of Civil-Military Relations”, *World Politics*, vol. 32, núm. 4, pp. 553-576; Stepan, Alfred C. *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil*. Princeton, Princeton University Press, 1973.

⁸ HUNTINGTON, SAMUEL, *The soldier and the State*, Boston, Vintage Books, 1957.

⁹ HUNTINGTON, SAMUEL, *The Strategic imperative: New policies for American security*, Massachusetts, Ballinger Publishing House, 1982.

¹⁰ JANOWITZ, MORRIS, *Military institutions and coercion in the developing nations*, Chicago, The University of Chicago Press, 1977.

¹¹ PION-BERLIN, DAVID y TRINKUNAS, HAROLD, “Democratization, Social Crisis, and the Impact of Military Domestic Roles in Latin America”, *Journal of Political and Military Sociology*, vol. 33, núm. 1, pp. 5-24.

¹² BRUNEAU, THOMAS, “Civilians and the Military in Latin America: The Absence of Incentives”, *Latin American Politics and Society*, vol. 55, núm. 4, pp. 143-160.

LUCÍA DAMMERT

civiles sean realizados, y c) reforma del contenido y forma de la educación militar. Así, las diversas definiciones y conceptualizaciones sobre control civil comparten dos elementos centrales, vinculados con la presencia de autoridad, para tomar decisiones, y la capacidad de vigilancia, para asegurar que las decisiones se cumplan.¹³ Esto significa que los civiles deben tomar las decisiones fundamentales vinculadas con la seguridad en las sociedades, incluso cuando no tienen experticias técnicas relevantes.¹⁴

Si bien la mayoría de los países latinoamericanos cuenta con procesos de elección democrática constantes, la calidad de la democracia sigue en cuestionamiento.¹⁵ En el sector seguridad, se puede identificar un cambio sustancial vinculado con la disminución de la preocupación por la participación militar en la política contingente¹⁶ y un aumento de la preocupación por el rol de las instituciones policiales en enfrentar la inseguridad.¹⁷

El debate teórico acerca del control civil sobre las policías ha sido limitado. Si bien múltiples son los análisis de caso o propuestas de política que acentúan la necesidad de un efectivo marco de control civil sobre el trabajo policial, estas propuestas carecen de un marco analítico común.¹⁸ El presente artículo retoma la perspectiva analítica utilizada para las relaciones cívico-militares, reconociendo la necesidad de gobernar a las instituciones que mantienen el monopolio del uso de la fuerza. Retomando a Janowitz,¹⁹ pero desde una perspectiva policial, profesionalizar el trabajo policial (control civil objetivo) y hacerlo más abierto al mundo civil (control civil subjetivo) no deberían ser mecanismos contradictorios, sino complementarios.

Cuando se analiza el trabajo policial, control civil y profesionalización son dos conceptos elusivos. La literatura anglosajona desarrolla múltiples análisis sobre el trabajo policial y enfatiza en el segundo concepto, dado que son limitados los casos de alta autonomía policial, autodefinición de políticas y

¹³ FEAVER, PETER, *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations*, Boston, Harvard University Press, 2003.

¹⁴ FEAVER, PETER, "The civil-military problematique: Huntington, Janowitz, and the question of civilian control", *Armed Forces & Society*, vol. 23, núm. 2, 1996, pp. 149-178;

¹⁵ PEREZ LIÑAN, ANIBAL & SMITH, NOAH, "Democratic quality and democratic survival", en Luca Tomini y Giulia Sandri (eds.), *Challenges of Democracy in the 21st Century. Concepts, Methods, Causality and the Quality of Democracy*, Nueva York, Routledge, 2018.

¹⁶ PION-BERLIN, DAVID y MARTINEZ, RAFAEL, *Soldiers, politicians, and civilians: Reforming civil-military relation in Democratic Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.

¹⁷ MOTA-PRADO, MARIANA, TREBILCOCK, MICHAEL y HARTFORD, PATRICK, "Police Reform in Violent Democracies in Latin America", *Hague Journal on the Rule of Law*, vol. 4, núm. 2, pp. 252-85.

¹⁸ ARIAS, PATRICIA, ROSADA-GRANADOS, HÉCTOR y SAIN, MARCELO FABIÁN, *Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas*, Bogotá, FES, 2012.

¹⁹ JANOWITZ, MORRIS, *The new military changing patterns of organization*, Bussel Saga Foundation, New York, 1964.

opacidad. Tal situación recalca en la necesidad de un marco analítico para la particularidad del trabajo policial en América Latina.

Ahora bien, la profesionalización policial se puede analizar al menos de cuatro formas: *a)* altas expectativas sobre el trabajo policial desarrollado con un estándar de resolución de problemas, trato ciudadano y efectividad significativo; *b)* autorregulación, entendida como capacidad de independencia operacional para el logro de los objetivos; *c)* experticia y conocimiento como elementos fundantes del trabajo policial, alejándolo del sentido común, y *d)* normas internalizadas que permiten el desarrollo de una labor clara, sin necesidad de vigilancia externa o fuertes estructuras burocráticas de seguimiento.²⁰

Si bien las anteriores no son categorías excluyentes, marcan un punto de inicio sobre el rol que en cada uno de estos ámbitos juega el control civil. Por otra parte, en todos los casos, éste tiene un rol secundario. Así, la literatura policial pondría mayor énfasis en el control civil objetivo, instalando mecanismos o espacios donde se realiza una directa relación con la comunidad o con las autoridades políticas.²¹

En América Latina, las instituciones policiales jugaron roles clave en el mantenimiento de las dictaduras militares, las guerras civiles y, en general, en el apoyo al poder político de las clases dominantes.²² Desde esta perspectiva, se propone un marco analítico específico para analizar los procesos de reforma policial, considerando el fortalecimiento del control civil como un derrotero ineludible. Los ejes de análisis son, por un lado, la capacidad y efectividad policial entendida como las funciones y misiones que tienen las instituciones, así como los mecanismos por los cuales se definen. Por otro lado, la rendición de cuentas como indicador de transparencia y capacidad de vigilancia sobre las acciones que realizan las instituciones policiales (véase figura 1).

De esta forma, los procesos de reforma policial deberían tener como meta el aumento de la capacidad y efectividad policial, así como de la rendición de cuentas y la transparencia institucional, para lograr un control civil efectivo. Sin embargo, se presenta también otro contexto que llamamos control civil reactivo o aquel que se presenta en instituciones con incrementales mecanismos de rendición de cuentas, pero bajos grados de efectividad o capacidad policial. Por otro

²⁰ SLANSKY, DAVID, "The promise and the perils of police professionalism" en Jennifer Brown (ed.), *The future of policing*, Nueva York, Routledge, 2014.

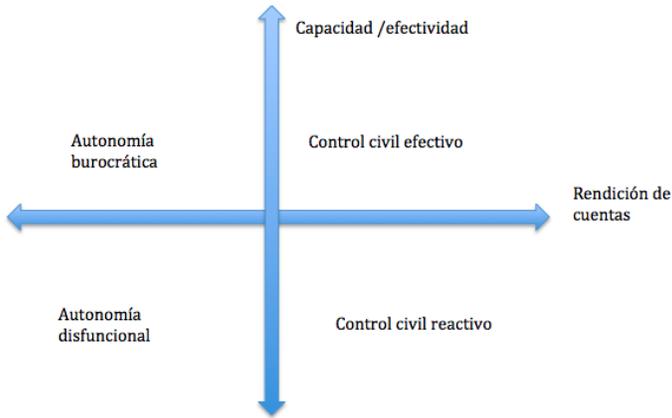
²¹ BROGDEN, MICHAEL, *The police: Autonomy and consent*, Londres, Academic Press, 1982.

²² ARIAS DESMOND, ENRIQUE y GOLDSTEIN, DANIEL, *Violent Democracies in Latin America*, Durham, Duke University Press, 2010. BRINKS, DANIEL, *The judicial response to police killings in Latin America: Inequality and the rule of law*, Nueva York, Cambridge University Press, 2016.

LUCÍA DAMMERT

lado, las instituciones más opacas y con bajos niveles de rendición de cuentas pueden a su vez tener altos niveles de efectividad, consolidando un modelo de acción que llamamos de autonomía burocrática o de bajos niveles de efectividad a los cuales llamaremos “de autonomía disfuncional”.

Figura 1. Marco analítico control civil / autonomía policial



Fuente: Elaboración propia, 2018.

A continuación, se analiza la realidad policial en los países de América, así como los diferentes procesos de reforma que se han realizado en las últimas dos décadas. De tal modo, se busca identificar los vacíos y temas pendientes hacia la consolidación de un trabajo policial con control civil efectivo.

4. Autonomía, opacidad y baja efectividad: las policías latinoamericanas

Desde inicios de los años ochenta, las policías empezaron a jugar un rol cada vez más importante para las frágiles democracias latinoamericanas.²³ El fin de las dictaduras y guerras civiles puso a instituciones tradicionalmente secundarias en la estructura del gobierno, en un rol medular: entregar seguridad a los ciudadanos. Casi de un día para otro, pasaron de ser órganos partícipes de la violencia política o cuidadores de los privilegios a encargados de la seguridad y parte de la administración de justicia.

²³ DAMMERT, LUCÍA, *Fear and Crime in Latin America: Redefining State-Society Relations*, Nueva York, Routledge, 2012.

Los procesos de reforma del sector seguridad se concentraron en consolidar la salida de las Fuerzas Armadas de las decisiones políticas. En Centroamérica, parte de los acuerdos de paz incluyeron la creación de nuevas instituciones policiales que alejaran el fantasma de las violaciones de derechos humanos y establecieran misiones vinculadas con la seguridad pública y la protección de los ciudadanos.²⁴ En el resto de la región, los procesos de cambio en las instituciones policiales se realizaron posteriormente, y en el marco de iniciativas específicas. Por otro lado, en los años noventa se avanzó en la necesidad de reformar el procedimiento penal, sin embargo, en la mayoría de los países, esta transformación ha enfrentado significativos desafíos.²⁵

En la región, no existe un único modelo policial. Algunos países tienen cuerpos policiales nacionales que cumplen con todas las tareas vinculadas a la prevención y el control (Perú, Uruguay, Ecuador, El Salvador y Honduras). Otros, de organización federal, cuentan con instituciones regionales (Argentina y Venezuela), e incluso locales (México y Brasil). En su interior, cada una de estas instituciones enfrenta definiciones de misión y funciones variadas que dificultan su comparación. Sin embargo, prácticamente todas comparten altos niveles de desconfianza ciudadana, vinculada con bajos niveles de efectividad, crecientes niveles de corrupción y uso excesivo de la fuerza.²⁶

Desde inicios de los años noventa, los procesos que han impactado a todos los países de la región son el aumento de la preocupación por el crimen callejero y la creciente presencia del crimen organizado.²⁷ La carencia de información rigurosa previa a esa década limita la comparación longitudinal sobre la magnitud del fenómeno criminal cotidiano. Pero, en aquellos países donde se realizan encuestas de opinión pública, la inseguridad —que incluye la presencia de tráfico de drogas— se ubica entre las principales preocupaciones de sus ciudadanos.

El sector seguridad, conformado por las policías, la justicia y el sistema carcelario, no tuvo capacidad real para enfrentar estos cambios y se instaló

²⁴ CRUZ, JOSÉ MIGUEL, "Police Misconduct and Political Legitimacy in Central America", *Journal of Latin American Studies*, vol. 47, núm. 2, pp. 251-283.

²⁵ UNGAR, MARK, "The Rot Within: Security and Corruption in Latin America", *Social Research: An International Quarterly*, vol. 80, núm. 4, pp. 1187-1212. PÁSARA, LUIS, "International support for justice reform: Is it worthwhile?", *Mexican Law Review*, vol. 6, núm. 1, pp. 75-118.

²⁶ BOBEA, LILIAN, "The emergence of the democratic citizen security policy in the Dominican Republic", *Policing and Society*, vol. 22, núm. 1, pp. 57-75.

²⁷ LAGOS, MARTA, DAMMERT, Lucía, *La Seguridad Ciudadana: El Problema Principal De América*. [Consulta: 27 de octubre, 2017]. Disponible en: http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_La_seguridad_ciudadana.pdf

LUCÍA DAMMERT

en un círculo vicioso marcado por altos niveles de autonomía y opacidad, así como por bajos niveles de efectividad.²⁸

Parte sustancial del trabajo policial no se relaciona con el crimen. De hecho, su accionar a nivel local, la relación con la comunidad, la definición de prioridad de servicios y el establecimiento de mecanismos de interacción se definen día a día en diversas instancias internas no relacionadas con tareas de prevención o control del delito. Todo lo anterior podría ser considerado autonomía profesional, pero es deseable que las instituciones enfrenten nuevos desafíos con creatividad y eficiencia.²⁹ No obstante, en América Latina, el marco de interpretación del tema policial es particular. Se debe asumir que las instituciones han consolidado importantes niveles de autonomía política y que ésta les permite avanzar con base en el uso excesivo de la fuerza³⁰ o discrecionalidad para definir cambios estructurales dentro de la organización.³¹

Una mayor autonomía policial tiene como contracara menor poder de los gobiernos para controlar efectivamente a las fuerzas de orden. Esta situación se desarrolla por dos procesos distintos. Por un lado, el poder político deja de lado su capacidad de ejercicio del control policial y “deja hacer”, esperando que los resultados sean positivos. Cuando no se logran los resultados esperados, la solución es el cambio abrupto de un jefe policial o del mando institucional.³² Por otro lado, el poder político alienta la capacidad policial con altos niveles de autonomía, considerando que estos cuerpos son los verdaderos encargados de brindar seguridad a los ciudadanos. En este caso, cuando los resultados son negativos o se descubren escándalos de abuso o corrupción, los mismos tienden a ser encubiertos o incluso justificados.³³

²⁸ MOTA-PRADO, MARIANA, TREBILCOCK, MICHAEL Y HARTFORD, PATRICK, “Police Reform in Violent Democracies in Latin America”, *Hague Journal on the Rule of Law*, vol. 4, núm. 2, pp. 252-285. SOZZO, MÁXIMO, “Policing after Dictatorship in South America”, en Ben Bradford, Beatrice Jauregui, Ian Loader, Jonny Steinberg (eds.), *The SAGE Handbook of Global Policing*, Londres, SAGE, 2016, pp. 337-355.

²⁹ REINER, ROBERT, *The politics of the police*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1992.

³⁰ RUIZ TORRES, MIGUEL Y AZAOLA GARRIDO, ELENA, “Cuadrar el delito: Corrupción institucional y participación de policías en el secuestro en México”, *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 22, núm. 4, pp. 91-112. HINTON, MERCEDES, *The State on the Streets. Police and Politics in Argentina and Brazil*, Denver, Lynne Rienner, 2006.

³¹ HATHAZY, PAUL, “Fighting for a democratic police: Politics, Experts and Bureaucrats in the transformation of the police in post-authoritarian Chile and Argentina”, *Comparative Sociology*, núm. 12, pp. 1-43.

³² DAMMERT, LUCÍA, “The Peruvian Perfect Storm: State Fragility, Corruption and Organized Crime”, en H. Kassab & Jonathan Rosen (eds.), *Fragile States in the Americas*, Washington, Lexington Books, 2016, pp. 78-101; SAÍN, MARCELO FABIÁN, *El Leviatán azul. Policía y Política en la Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008; SERI, GUILLERMINA, *Seguridad: Crime, Police Power, and Democracy in Argentina*, Nueva York, Continuum International Publishing Group, 2012.

³³ ANTILLANO, ANDRÉS, “Crimen y castigo en la revolución bolivariana”, *Cuestiones de Sociología*, núm. 10. [Consulta: 26 de noviembre, 2017]. Disponible en: <http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn10a19/6096>

Otra característica del trabajo policial en América Latina es la opacidad. Si bien, en los últimos años, se han hecho esfuerzos por difundir su accionar, a través de los medios de comunicación masiva, e incluso de las redes sociales, aún se desconoce mucha información básica. Los mecanismos de rendición de cuentas son débiles, se entrega información pocas veces certera y con amplios espacios de discrecionalidad. La mayoría de las instituciones, especialmente aquellas de carácter militar, no entregan información sobre mecanismos de formación y entrenamiento; mecanismos de desarrollo de carrera, disposiciones para la rotación de personal; distribución de personal, entre otras muchas áreas de limitada transparencia.

La administración financiera también es una incógnita que se responde con información general, sin explicar las grandes inversiones públicas que se han desarrollado en los últimos años. Opacidad administrativa y altos niveles de autonomía son una receta de especial peligrosidad para asociaciones ilícitas que utilizan dineros públicos en busca de beneficios privados.³⁴ Finalmente, en la relación con otras instituciones del sector seguridad, se profundiza el desconocimiento, e incluso la competencia.³⁵

Tal vez el principal elemento que impacta en la evaluación ciudadana sobre el accionar policial es su baja efectividad. La percepción generalizada de los ciudadanos es que los delincuentes desarrollan carreras fructíferas principalmente por la incapacidad policial. La información disponible así lo corrobora. Los indicadores de efectividad del trabajo policial son antiguos y se siguen vinculando con cantidad de detenidos o droga decomisada, a pesar de la vasta literatura que explicita la poca relevancia de ambos guarismos. La multiplicidad de situaciones que enfrenta la policía de forma cotidiana requiere de mecanismos de innovación, basados en un proceso de descentralización de la toma de decisiones y de evaluación permanente.

Este panorama institucional ha permitido el desarrollo de la corrupción generalizada. Ésta se puede apreciar en hechos cotidianos de soborno o en ámbitos institucionales vinculados con la penetración del crimen organizado o la mala utilización de los dineros públicos.³⁶ Por ejemplo, el último informe de

³⁴ La investigación judicial está en proceso al momento de escribir el presente artículo. Para mayor detalle véase: <http://ciperchile.cl/2017/03/16/corruptcion-en-carabineros-las-mas-de-40-alertas-que-nadie-quiso-escuchar/>

³⁵ PÁSARA, LUIS, "International support for justice reform: Is it worthwhile?", *Mexican Law Review*, vol. 6, núm. 1, pp. 75-118.

³⁶ CORBACHO, ANA, JULIA, PHILIPP y RUIZ-VEGA, MAURICIO, "Crime and Erosion of trust: Evidence for Latin America", *World Development*, núm. 70, pp. 400-415. DUDLEY, STEVEN, "How drug trafficking operates, corrupts in Central America", *Insight Crime*, julio, 2016. [Consulta: 17 de septiembre, 2017]. Disponible en: <http://www.insightcrime.org/news-analysis/how-drug-trafficking-operates-corrupts-in-central-america>

LUCÍA DAMMERT

Transparencia Internacional mostró que la policía era considerada como una de las instituciones más corruptas en México, Bolivia y Venezuela.³⁷ Es más, una encuesta nacional de victimización implementada en Brasil en 2013 arrojó que 7.2% de los ciudadanos de Río de Janeiro han sido víctimas de corrupción policial.³⁸

En muchos países, la corrupción es una práctica sistemática, estrechamente vinculada con actividades del crimen organizado.³⁹ En Perú, existe evidencia sobre oficiales de policía ubicados en áreas estratégicas de la Amazonía que protegen el desarrollo de la minería ilegal y el narcotráfico. También en Argentina, en los últimos veinte años, los escándalos de corrupción político-policial han sido cotidianos, con ramificaciones que van desde la administración del juego y la prostitución a nivel local hasta la vinculación con el narcotráfico y actividades de lavado de activos.⁴⁰

El área más violenta de la región, el triángulo norte en Centroamérica (Guatemala, Honduras y El Salvador), está lleno de casos de participación policial en actividades criminales, incluso asesinatos para proteger a cárteles de drogas.⁴¹ Desafortunadamente, no son situaciones aisladas, sino un marco general de actividades policiales que develan el estrecho vínculo entre actividades criminales, redes políticas y accionar policial.

El excesivo uso de la fuerza es otro elemento cotidiano del trabajo policial. En Brasil, la situación ha alcanzado situaciones críticas; sólo en Río de Janeiro, durante el año 2015, más de 640 personas murieron a manos de oficiales de policía en servicio.⁴² Aún más, en Venezuela, el ministro de Justicia, durante el primer semestre de 2010, afirmó que “20% del total de crímenes violentos fueron cometidos por la policía”.⁴³ Para el caso de Argentina, Glanc⁴⁴ relaciona directamente la violencia policial contemporánea con las experiencias

³⁷ TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, *Corruption Perceptions Index 2015, Transparencia Internacional*. [Consulta: 10 de septiembre, 2017]. Disponible en: <http://www.transparency.org/cpi2015>

³⁸ CRISP & DATAFOLHA, *Pesquisa Nacional de Victimização 2013. Sumário Executivo*. [Consulta: 27 de octubre, 2017]. Disponible en: <http://www.interconect.com.br/clientes/pontes/blog/pnv.pdf>

³⁹ UNODC, *Transnational organized crime in Central America and the Caribbean. A threat assessment*, Viena, UNODC, 2012.

⁴⁰ SAÍN, MARCELO FABIAN, “Es la política, estúpido. El Gobierno Federal frente a la reforma policial en Argentina”, *Comunes*, núm. 1, pp. 35-64.

⁴¹ BRUNEAU, THOMAS, DAMMERT, LUCÍA y SKINNER, ELIZABETH, *Maras: Gang Violence and Security in Central America*, Austin, University of Texas Press, 2011.

⁴² HUMAN RIGHTS WATCH, “World Report 2016”, *Human Rights Watch*. [Consulta: 20 de noviembre, 2017]. Disponible en: https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/wr2016_web.pdf

⁴³ CARROLL, RORY, “Deadly force: Venezuela’s police have become a law unto themselves”, *The Guardian*. [Consulta: 28 de octubre, 2017]. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2009/sep/06/venezuela-police-law-themselves>

⁴⁴ GLANC, LAURA, “Caught between soldiers and police officers: police violence in contemporary Argentina”, *Policing and Society*, vol. 24, núm. 4, pp. 479-496.

dictatoriales pasadas. Explica que lo anterior ha dejado poco espacio para cambios relevantes en esta área a partir de las experiencias de reforma.

De hecho, desde el retorno de la democracia electoral en Argentina, más de 3390 personas han sido asesinadas por la policía.⁴⁵ Finalmente, el aumento de la conflictividad social desafía a los oficiales de policía a responder con estrategias no violentas. Desafortunadamente, la evidencia muestra que no ha sido el caso en países como Chile o Venezuela, donde la policía se ha distinguido por su excesivo uso de la fuerza al enfrentar las protestas sociales.

Todo lo anterior ha erosionado los pilares de la legitimidad policial. En consecuencia, se han consolidado nuevos actores que buscan responder a las necesidades ciudadanas. Entre estos actores se incluyen la seguridad privada y las organizaciones comunitarias que desarrollan actividades tradicionalmente vinculadas con la labor policial, como las rondas, o mecanismos de autoprotección.⁴⁶

En América Latina, la ansiedad ciudadana vinculada a los elementos explícitos han sido los disparadores de procesos de reforma policial en las últimas dos décadas. En contraste con la realidad anglosajona, donde estos procesos se desarrollaron inicialmente “por el deseo del gobierno conservador en turno de lograr un mayor control y disciplina financiera”,⁴⁷ en América Latina, lejos de retroceder, la inversión pública en policías ha aumentado en prácticamente todos los países.⁴⁸

5. De las reformas y sus limitaciones

Reformar la policía es una tarea especialmente compleja.⁴⁹ En América Latina, “el proceso de reforma policial es una tarea notoriamente difícil y laboriosa, en parte por las contradicciones inherentes entre el rol de la policía y los ideales de la democracia”.⁵⁰ Al analizar la experiencia argentina, Sain afirma que “reformular la policía implica reformar la política, de hecho, cambiar los caminos

⁴⁵ SERI, GUILLERMINA, *Seguridad: Crime, Police Power, and Democracy in Argentina*, Nueva York, Continuum International Publishing Group, 2012.

⁴⁶ DAMMERT, LUCÍA y SALAZAR, FELIPE, ¿Duros con el delito? Populismo e inseguridad en América Latina, Santiago de Chile, Flacso, 2009. UNGAR, MARK, “The Privatization of Citizen Security in Latin America: From Elite Guards to Neighborhood Vigilantes”, *Social Justice*, núm. 34, pp. 20-37.

⁴⁷ SHARP, DOUGLAS, “Who needs theories in policing? An introduction to a special issue on policing”, *The Howard Journal*, vol. 44, núm. 5, p. 453-455.

⁴⁸ JAITMAN, LAURA, *The costs of crime and violence: New evidence and insights in Latin America and the Caribbean*. [Consulta: 18 de octubre, 2017]. Disponible en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/8133#sthash.VUbnzml1.pdf>

⁴⁹ DAMMERT, LUCÍA, “Challenges of police reform in Latin America”, en R. Sieder, K. Ansolabehere & T. A. Alfonso Sierra (eds.), *Handbook on Law and Society in Latin America*, Nueva York, Routledge, en prensa.

⁵⁰ HINTON, MERCEDES, *The State on the Streets. Police and Politics in Argentina and Brazil*, Denver, Lynne Rienner, 2006, p. 3.

tradicionales entre líderes políticos (autoridades gubernamentales) y la policía".⁵¹ Si bien esta vinculación entre política y policía no es tan evidente en otros contextos, sin duda, reformar la policía es un proceso de redefinición del poder local y nacional.

La reforma policial incluye desafíos políticos, económicos, sociales, e incluso criminales, puesto que la policía, en lugar de ser la instancia más importante para resolver el crimen, se ha convertido en parte del problema. Aunque se han implementado varias reformas desde la década de 1990, el proceso democrático "ha traído solo una apariencia de policía democrática".⁵² La mayoría de los países en América Latina ha luchado por reformar instituciones, pero éstos enfrentan aún múltiples legados autoritarios.

En la región, los esfuerzos por sistematizar las iniciativas de reforma han sido diversos en los últimos años.⁵³ Estos recuentos evidencian que se han realizado intentos de cambios estructurales o focalizados en prácticamente todos los países latinoamericanos. Muchos de ellos han enfrentado tres barreras principales: a) la violencia social intrínseca en la forma que los países se constituyeron y desarrollaron ha deslegitimado la importancia de la ley; b) la reacción interna de la policía a iniciativas consideradas "ajenas" a su cultura y críticas a su forma de organización interna, y c) el populismo punitivo que ha erosionado las iniciativas a largo plazo y deslegitimado los intentos de gobierno político de las reformas.

Los especialistas han presentado los intentos de reforma de múltiples formas. Prácticamente, todos coinciden en que deben asentarse sobre siete ejes:⁵⁴ desmilitarización, despolitización, minimización funcional, diferenciación estructural, descentralización espacial y modernización infraestructural. Adicionalmente, en el artículo, se proponen indicadores de reforma en la vinculación con otras instancias e instituciones ajenas a la policía.

En el marco de las tipologías definidas previamente, se observa que los factores considerados fundamentales tienen como principal derrotero el aumento

⁵¹ SAÍN, MARCELO FABIÁN, *El Leviatán azul. Policía y Política en la Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008, p. 49.

⁵² HINTON, MERCEDES, *The State on the Streets. Police and Politics in Argentina and Brazil*, Denver, Lynne Rienner, 2006, p. 191.

⁵³ BLATTMAN, CHRISTOPHER, GREEN, DONALD, ORTEGA, DANIEL y TOBÓN, SANTIAGO, "Pre-Analysis Plan for *The Impact of Hotspot Policing and Municipal Services on Crime: Experimental Evidence from Bogotá*". [Consulta: 20 de octubre, 2017]. Disponible en: <https://www.aas.jjay.cuny.edu/single-post/ENG-Blattman-et-al-2016>; FRÜHLING, HUGO, "Recent police reform in Latin America", en Niels Uldriks (ed.), *Policing Insecurity. Police reform, security and human rights in Latin America*, Landham, Lexington, 2009, pp. 21-47.

⁵⁴ SAÍN, MARCELO FABIÁN, *La reforma policial en América Latina: Una mirada crítica desde el progresismo*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2010, p. 80.

de la capacidad y efectividad institucional. Esto debido a que se pueden realizar serios procesos de descentralización o modernización infraestructural sin que ello implique mayores niveles de rendición de cuentas y transparencia. Así, las principales transformaciones se ubican entre procesos que pueden consolidar control civil efectivo o autonomía burocrática.

El artículo analiza las iniciativas desarrolladas, así como sus limitaciones, desde una perspectiva integral que se organiza en dos ejes: capacidad/efectividad y rendición de cuentas/integridad. Ambos ejes se dividen entre acciones internas y externas a la institución, para reforzar el reconocimiento de que las tareas de seguridad ciudadana no son únicamente responsabilidad de las instituciones policiales. De esta forma, se avanza en la identificación de aquellas iniciativas que tienden a aumentar el control civil, principal objetivo de cualquier iniciativa de reforma policial.

Tabla 1. Indicadores de reforma policial

	Capacidad/efectividad	Rendición de cuentas/integridad
Interno	<ul style="list-style-type: none"> Definición de misión y funciones Recursos humanos Infraestructura Equipamiento Modelo de gestión Estrategias de policiamiento Investigación y análisis criminal 	<ul style="list-style-type: none"> Política de derechos humanos Códigos de ética Protocolos disciplinarios Rendición de cuentas presupuestarias Rendición de cuentas de metas institucionales Estrategias focalizadas de entrenamiento y capacitación
Externo	<ul style="list-style-type: none"> Estrategias de coordinación y cooperación con otras instituciones de la justicia criminal Estrategias de coordinación y cooperación con otras instituciones públicas y privadas 	<ul style="list-style-type: none"> Mecanismos formales de monitoreo Mecanismos informales de monitoreo

Fuente: Elaboración propia, 2018.

La conformación de una policía democrática requiere que ésta represente los intereses de la comunidad, proteja los derechos humanos y evidencie prácticas de rendición de cuentas administrativas, así como de sus acciones cotidianas.⁵⁵

⁵⁵ AITCHISON, ANDY & BLAUSTEIN, JARRET, "Policing for democracy or democratically responsive policing? Examining the limits of externally driven police reform", *European Journal of Criminology*, vol. 10, núm. 4, pp. 496-511.

Pero también viene aparejada con la consolidación de un proceso de responsabilidad del gobierno civil sobre las mismas. Más allá de su capacidad de influencia y liderazgo en la toma de decisiones institucionales, debe contar con diversos mecanismos de control que incluyan al Poder Legislativo, los medios de comunicación y la ciudadanía en su conjunto.

5. La capacidad y efectividad policial

La capacidad policial se vincula directamente con su misión y funciones. Contrario a lo que propone la literatura, los procesos de desmilitarización de las fuerzas policiales son aún débiles. En múltiples países, como México y Uruguay, se han conformado instancias de respuesta al crimen utilizan simbología y formas de acción militarizada y, además, fortalecen procesos de cambio doctrinal y formación. Este proceso va de la mano de una clara militarización de la seguridad pública, marcada por la activa participación de las Fuerzas Armadas en tareas de control, vigilancia, e incluso prevención.⁵⁶

En México, se aprobó recientemente una propuesta de ley que establece los parámetros de participación de los militares en seguridad pública. Adicionalmente, si bien Carabineros de Chile pasó a depender del Ministerio del Interior y Seguridad Pública en el año 2011, dejando su anterior dependencia del Ministerio de Defensa, aún conserva mecanismos de formación y estructuración institucional de corte militarizado. Todavía es una incógnita si, como parte del proceso de post conflicto en Colombia, la Policía Nacional pasará a depender de un ministerio civil y dejará el ámbito de la Defensa Nacional.

En las últimas dos décadas, las instituciones policiales han consolidado un modelo de trabajo que tiende a aumentar las funciones, dispersando el foco de la prevención y el control del delito. Así, por ejemplo, muchos países están encargados de la regulación de la industria privada o del desarrollo de programas de vigilancia con tecnología, más allá del traslado de personas privadas de libertad, el cuidado de eventos masivos, la protección de altos dignatarios, la difusión de programas, o la capacitación de niños y jóvenes. Las reformas implementadas más que racionalizar sus funciones las han expandido, principalmente, como mecanismo para resolver la ansiedad ciudadana.⁵⁷

La calidad del recurso humano policial es posiblemente el principal talón de Aquiles institucional. A inicios de los noventa, la mayoría de los policías no

⁵⁶ DIAMINT, RUT, "A new militarism in Latin America", *Journal of Democracy*, vol. 26, núm. 4, pp. 155-168.

⁵⁷ DAMMERT, LUCÍA y SALAZAR, FELIPE, ¿Duros con el delito? Populismo e inseguridad en América Latina, Santiago de Chile, Flasco, 2009.

contaban con requisitos básicos de educación formal ni eran capacitados en las mejores estrategias para administrar la institución o controlar el delito. De hecho, en diversos países ha quedado documentado el maltrato cotidiano de los ciudadanos hacia funcionarios policiales.⁵⁸

Esta situación ha cambiado, por ejemplo, a partir del año 2016 en Uruguay, el requisito para ingresar a la policía nacional pasó de ser la primaria completa a la educación secundaria completa. Este requisito ya se solicita en prácticamente todas las instituciones de la región. Si bien el nivel educativo no necesariamente predice menores niveles de corrupción, sí aporta a la capacidad de implementar nuevos enfoques de trabajo policial.⁵⁹ Por ello, el terreno debería estar mucho más fértil para procesos de transformación institucional.

Los cambios en los procesos formativos han sido más lentos. Diversas instituciones carecen de la vinculación necesaria con centros de formación civiles que puedan fortalecer la formación policial y, más bien, tienden a reproducir los mecanismos de formación tradicionales. Países como México, Honduras, El Salvador, Guatemala y Paraguay han realizado cambios en el contenido, pero aún se acotan a la generación de una nueva perspectiva del trabajo policial.

En Colombia el proceso ha sido diferente. Se estima que la inversión en formación policial para focalizar y priorizar problemas trajo una reducción de delitos entre 19% y 34%.⁶⁰ Si bien la preocupación institucional por modernizar los procesos de formación viene desde inicios de los noventa, en la actualidad, el contexto de postconflicto instala nuevos desafíos institucionales. Como afirman Bulla y Guarín, el modelo nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes de la Policía Nacional “ha servido para aumentar y fortalecer las capacidades profesionales e institucionales para entender e intervenir el delito, sin embargo, en lugar de ser un catalizador del cambio institucional, puede servir como un dispositivo para mantener el *statu quo*”.⁶¹

En Uruguay, parte del proceso de transformación de la institución policial ha incluido una redefinición completa de la malla. Se han adherido nuevos profesores no vinculados con la institución policial y se ha trazado el camino hacia la unificación del escalafón, con el fin de acceder a un sistema único de formación. A pesar de que algunos casos son diferentes, la norma son las

⁵⁸ AZAOLA, ELENA, *Imagen y autoimagen de la policía de la ciudad de México*, México, Ediciones Coyoacán, 2006.

⁵⁹ MCKENNA, JOSEPH Y POLLOCK, JOYCELYN, “Law Enforcement Officers in Schools: An Analysis of Ethical Issues”, *Criminal Justice Ethics*, vol. 33, núm. 3, pp. 163-184.

⁶⁰ MEJÍA, DANIEL, ORTEGA, DANIEL Y GARCÍA, JOSÉ FRANCISCO, “Police Reform, Training and Crime: Experimental evidence from Colombia’s Plan Cuadrantes”, documento de trabajo, Caracas, CAF, 2013.

⁶¹ BULLA, PATRICIA Y GUARÍN, SERGIO, *Formación policial y seguridad ciudadana ¿Cómo mejorar el servicio de policía?*, Bogotá, FES, 2015, p. 4.

transformaciones desarrolladas con baja presencia y liderazgo civil, las cuales consolidan altos niveles de autonomía burocrática.

Otro de los pilares de las iniciativas de cambio es la modernización de la infraestructura y el equipamiento policial. En el caso de Ecuador, se estima que en la última década se invirtieron más de 830 millones de dólares. Ello incidió en la reducción de la tasa de homicidios, la cual pasó de 18, en el año 2008, a 5.7, en 2016. Así, se convirtió en la más baja de los últimos 30 años. La tendencia se confirma en todos los países, la inversión ha aumentado sin que ello vaya de la mano con procesos que evalúen su efectividad.

La inversión es también evidente en la adquisición de nuevas tecnologías que deberían permitir un control del delito más efectivo. Cámaras de televigilancia, drones, sistemas de escuchas telefónicas, lectores biométricos e identificadores de vehículos son algunas de las compras que los distintos gobiernos comunican por medios masivos para mostrar el progreso de la estrategia. La evaluación de su utilidad e impacto es prácticamente nula.

Una de las áreas donde se empiezan a evidenciar algunos cambios es en la definición de estrategias de trabajo policial. A inicios de la década pasada, se instaló el concepto de policía comunitaria como estrategia prioritaria para enfrentar los problemas de seguridad y convivencia. Sin embargo, los resultados no fueron alentadores.⁶² El cambio de filosofía en la vinculación institucional con la comunidad es un desafío pendiente y en la mayoría de los países de la región, si bien se consolidaron iniciativas focalizadas de policía comunitaria, las mismas respondían principalmente a pilotos de patrullaje en zonas turísticas o de baja intensidad del crimen. Así, mucho de lo que se llamó policía comunitaria dista significativamente de su conceptualización en Estados Unidos o Europa.

Otro concepto que rápidamente se trasladó de la criminología norteamericana hacia el sur del continente son los puntos calientes (*hot spots*) como eje de organización del trabajo policial. Al igual que en Estados Unidos, en América Latina, 50% de los crímenes se concentran entre 3% y 7.5% de los segmentos de calle.⁶³ Por ende, la localización de personal policial y la definición de patrullaje en esas zonas debería traer resultados en el combate al crimen. Diversas evaluaciones de impacto han mostrado resultados interesantes en el caso de

⁶² RICCIO, VICENTE, RUEDIGER, MARCO AURELIO, ROSS, STEVEN DUTT & SKOGAN, WESLEY, "Community policing in the Favelas of Rio de Janeiro", *Police Practice and Research: An International Journal*, vol. 14, núm. 4, pp. 308-318. WILSON, DAVID, PARKS, ROGER & MASTROFSKI, STEPHEN, "The impact of police reform on communities of Trinidad and Tobago", *Journal of Experimental Criminology*, núm. 7, pp. 375-405.

⁶³ JAITMAN, LAURA & AJZENMAN, NICOLÁS, *Crime concentration and hot spot dynamics in Latin America*, BID, Working Paper Series #699, 2016.

Bogotá, Medellín y Uruguay, pero aún se encuentran en escala pequeña de implementación y en pocas localidades o barrios.

Finalmente, en aquellos territorios de alta peligrosidad o presencia del crimen organizado, se han desarrollado diversas iniciativas. Entre las más conocidas están las Unidades de Policía Pacificadora (UPP) en Brasil. Éstas buscaron disminuir los niveles de homicidio en las principales favelas de Río de Janeiro, mediante un aumento de la presencia policial en el territorio para disminuir los enfrentamientos letales.⁶⁴ Si bien los resultados en términos de disminuir los homicidios fueron limitados, el programa tuvo un impacto en disminuir los asesinatos por parte de la policía.⁶⁵

En la última década, también se presentan algunos cambios respecto a las iniciativas externas que tienen como principal objetivo la coordinación y colaboración con otras instituciones para el aumento de la efectividad policial. En primer lugar, las instituciones policiales han reconocido la necesidad de colaborar con gobiernos locales que, muchas veces, desarrollan mecanismos de patrullaje y vigilancia mejor dotados de personal e infraestructura. Tal es el caso de algunos municipios del Perú con programas de Serenazgo, y de Chile con programas de vigilancia comunitaria.

No hay evidencias claras sobre la efectividad y articulación cotidiana de esta colaboración, pero, sin duda, es un actor emergente que empieza a tener roles cada vez más relevantes en la seguridad a nivel local. De igual manera, se multiplican las organizaciones comunitarias de prevención del delito cuyos programas van desde la colocación de cámaras de videovigilancia, compra de alarmas comunitarias e instalación de cierres perimetrales, hasta la consolidación de esquemas de rondas de vecinos y patrullaje.

Si bien, en algunos casos, parte primordial de la iniciativa tiene como objetivo aumentar la efectividad del trabajo policial, en territorios marcados por la precariedad estas instancias sirven también para “vigilarlos”. El reclamo ciudadano ha pasado del malestar a la acción, del rumor a las redes sociales, con múltiples denuncias ciudadanas que, prácticamente en vivo, muestran las deficiencias del accionar policial.

⁶⁴ CANO, IGNACIO, *Os donos do morro; uma avilacao exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, Relatório do LAV-CAF, 2012. [Consulta: 21 de octubre, 2017]. Disponible en: <http://www.lav.uerj.br/docs/rel/2012/RelatUPP.pdf>

⁶⁵ MAGALONI BEATRIZ, FRANCO, EDGAR & MELO, VANESSA, *Killing in the Slums: An Impact Evaluation of Police Reform in Rio de Janeiro*. [Consulta: 20 de octubre, 2017]. Disponible en: <http://globalpoverty.stanford.edu/sites/default/files/publications/556wp.pdf>

LUCÍA DAMMERT

En el marco del sistema de justicia criminal, desde la implementación de la reforma procesal penal, el mayor desafío es la relación con los fiscales (Ministerio Público). Principalmente, ello se debe al rol activo y de liderazgo que tiene el fiscal en la investigación criminal. Esta situación ha traído múltiples complejidades que aún no han sido evaluadas en términos del impacto sobre la impunidad de los delitos, pero han afectado la gestión pública sobre la investigación criminal.

Finalmente, en las iniciativas de prevención del delito policial que se han desarrollado como parte de los paquetes de transformación policial en las últimas dos décadas, la colaboración con otros sectores de gobierno es escasa.⁶⁶ Si bien se han desarrollado iniciativas y programas piloto en prevención –vinculados con temas de salud, educación, deporte, entre otras actividades– la mayoría se realizan de forma esporádica y no han sido evaluados para conocer su impacto en los factores de riesgo identificados como prioritarios.

Todo lo anterior permite afirmar que los avances son aún puntuales y la mayoría de las instituciones de policía de la región siguen realizando sus labores en el marco de formatos tradicionales, con altos niveles de autonomía y, al menos, desconocidos niveles de efectividad. Así, se confirma la preeminencia de un tipo de reforma que, paradójicamente, ha fortalecido la autonomía burocrática de las instituciones policiales.

7. Rendición de cuentas e iniciativas de integridad

Alta inversión pública, bajos niveles de conocimiento y un generalizado desgobierno de las instituciones son receta fundamental para la opacidad policial. Si bien en los últimos años se han dado avances en la materia, es evidente que los temas de integridad y legitimidad policial aún no están en el centro de la agenda de reformas policiales. Los casos exitosos de reforma y las iniciativas más puntuales de modernización institucional han puesto énfasis en la necesidad de aumentar la información pública sobre la criminalidad.

También la implementación de mecanismos de rendición de cuentas hacia el Estado y la sociedad se cuenta como una medida exitosa.⁶⁷ Así lo evidencia Moncada,⁶⁸ cuando analiza el caso de Bogotá con iniciativas como la revisión

110

⁶⁶ TELLO, NELIA, "Police reforms: the voice of police and residents in Mexico City", *Policing and Society*, vol. 22, núm. 1, pp. 14-27.

⁶⁷ SRUR, JORGE, ¿Qué observan los que observan el delito? Pasado, presente y futuro de los observatorios del crimen y la violencia en América Latina y el Caribe. [Consulta: 20 de octubre, 2017]. Disponible en: <https://publications.iadb.org/>

⁶⁸ MONCADA, EDUARDO, "Toward Democratic Policing in Colombia? Institutional Accountability through Lateral Reform",

del código de conducta policial y el desarrollo de policía comunitaria en barrios donde el nivel de legitimidad policial era bajo. En los casos de México y Ecuador, se construyeron centros de comando y control que incluyen la gestión de los temas de seguridad, Plataforma México y Ecu911, respectivamente, pero estas iniciativas no implicaron mayores niveles de transparencia de la información.

Como parte de una agenda reformista en el eje de rendición de cuentas e integridad, se podrían considerar múltiples elementos, sin embargo, el presente artículo se concentra en la violencia policial y el presupuesto. Ambos cubren desde lo operativo hasta la gestión institucional y brindan luz sobre los altos grados de opacidad e ineficiencia institucional que permean las instituciones. Además, ambos se pueden enfrentar con relativa rapidez si se evidencia voluntad política y un efectivo gobierno de la policía.

Como se afirmó previamente, el nivel de violencia que utilizan las policías se mantiene como un serio problema de derechos humanos en la región.⁶⁹ No sólo por cómo se enfrentan posibles situaciones delictuales, sino por la relación con la ciudadanía. El uso de la violencia genera impactos sustantivos en los niveles de confianza ciudadana.

Las respuestas institucionales en una primera etapa se vincularon con la elaboración de políticas de derechos humanos, cursos de formación policial y mecanismos de sensibilización. Sin embargo, continúa la presencia de incentivos adversos, la presión por resultados y una cultura de secretismo y violencia. Desde los falsos positivos en Colombia, hasta el uso indiscriminado de violencia en marchas callejeras en Chile, el uso excesivo de la fuerza es un problema transversal.

En el estudio de Osse y Cano,⁷⁰ la gravedad del problema se confirma cuando, de los homicidios cometidos en El Salvador durante el 2015, 17% tuvo como responsable a un policía. Mientras, en Jamaica en el 2014, este tipo de hechos llegó a 14%. De igual forma, la magnitud del fenómeno en México se evidencia en el informe de Human Rights Watch,⁷¹ cuando establece que “la tortura continúa siendo extensamente practicada en México para obtener confesiones forzosas y extraer información”.

Comparative Politics, vol. 41, núm. 4, pp. 431-449.

⁶⁹ ANNEKE, OSSE ET CANO, IGNACIO, "Police deadly use of firearms: an international comparison", *The International Journal of Human Rights*, vol. 21, núm. 5, pp. 629-649.

⁷⁰ ANNEKE, OSSE ET CANO, IGNACIO, "Police deadly use of firearms: an international comparison", *The International Journal of Human Rights*, vol. 21, núm. 5, pp. 629-649.

⁷¹ HUMAN RIGHTS WATCH, *World Report 2014, Human Rights Watch*. [Consulta: 21 de noviembre, 2017]. Disponible en: https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/wr2014_web.pdf

LUCÍA DAMMERT

En Brasil, la información de violencia policial presenta números de emergencia. Sólo en el año 2012, murieron 1890 personas durante operaciones policiales. En el 2015, en el estado de Río de Janeiro, se confirmaron 645 personas fallecidas en operativos policiales. Finalmente, en Venezuela, se estima que “la violencia policial no sólo no disminuye, sino que incluso podría incrementar el delito, la violencia y la inseguridad”.⁷²

A pesar de la gravedad del problema, las respuestas son aún limitadas. Si bien se han realizado inversiones sustanciales para mejorar la infraestructura educativa en los contenidos de formación y entrenamiento, no han sido transformados para hacerse cargo de los problemas de la cultura organizacional. Sin embargo, la capacitación es clave para disminuir el uso de armas en situaciones de riesgo. Así lo evidenció una intervención realizada en Argentina cuando, luego de participar en un curso de 45 horas, el porcentaje de oficiales que dijo estar de acuerdo con “arriesgar la vida para evitar un asalto disminuyó de 51 a 38%”.⁷³

Las iniciativas de reforma policial que se han implementado en América Latina para enfrentar la cotidianidad de la violencia policial han tenido resultados adversos. En diversos países, se ha instalado una narrativa centrada en la necesidad de enfrentar con “fuerza” el crimen organizado, abriendo la puerta para la justificación al “gatillo fácil” en procedimientos cuya vinculación con organizaciones criminales está al menos en entredicho. Un segundo eje narrativo es la presunción de que las víctimas son “miembros del crimen organizado”. Esta situación sólo en contados casos se confirma con base en procesos de investigación policial posteriores. Finalmente, la voluntad política para enfrentar rasgos estructurales de la labor policial se disipa con relativa facilidad, cuando frente al control del uso de violencia se esgrime “garantismo” o “mano blanda” contra el delito.

Las instancias de control interno y externo juegan roles secundarios y en limitadas ocasiones enfrentan esta problemática. Así, se fortalecen el uso de la fuerza y la generalizada percepción de impunidad. Los códigos de disciplina, si bien modernizados, se enfrentan a situaciones donde la evidencia no se recolecta con detalle. Además, las alteraciones del hecho del suceso son cotidianas y el desarrollo de pericias apropiadas permiten altos niveles de impunidad. El control externo es también débil. Llama la atención que los mecanismos de control por parte del Legislativo son casi inexistentes y que la preocupación

112

⁷² ANTILLANO, ANDRÉS, “¿Qué conocemos de la violencia policial en Venezuela? Las investigaciones e hipótesis sobre el uso de la fuerza física por la policía”, *Espacio Abierto*, vol. 19, núm. 2, pp. 331-345.

⁷³ CAF, *Programa sobre uso de la fuerza y empleo de armas de fuego. Resumen de evaluación de impacto*. [Consulta: 20 de octubre, 2017] Disponible en: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/455>

de las últimas dos décadas ha estado centrada en aprobar leyes con mayores castigos y entregar mayores facultades al accionar policial.

Un segundo elemento que permite analizar los procesos de cambio en las instituciones policiales es la rendición de cuentas sobre la información presupuestaria. Como se mencionó previamente, la inversión pública en las instituciones policiales es sustancial y crece anualmente en todos los países de la región. Así, un estudio sobre Centroamérica y México evidenció un incremento de 131% en el gasto en Ministerios de Seguridad en el periodo 2006-2011. Por otro lado, la información de la Policía Nacional de El Salvador muestra un incremento presupuestario para el rubro salarios, de 172 a 248 millones de colones en el periodo 2009-2015. Finalmente, en Chile, el presupuesto de Carabineros en el 2016 alcanzó una cifra muy similar a la de las tres ramas de las Fuerzas Armadas en su conjunto.

A pesar del aumento presupuestario, un porcentaje muy alto de éste se destina a salarios. En consecuencia, los desarrollos de infraestructura, tecnología y soporte de gestión quedan relegados a un segundo plano de la inversión. Esto lleva a un peligroso círculo, donde la incapacidad de gestión se vincula con limitaciones en evaluar y monitorear las iniciativas. A su vez, incrementan las acciones con presencia en medios, pero éstas no necesariamente tienen capacidad de impacto.

A pesar de que los salarios policiales han subido en América Latina, los procesos de corrupción individual, grupal e institucional están lejos de desaparecer. La presencia de corrupción remite nuevamente a las limitadas capacidades de control interno y externo. Esto se ha vinculado en la literatura internacional con una institucionalidad estatal débil que no logra implantar el Estado de derecho.⁷⁴ Los escándalos de corrupción que se conocieron como “la comunidad del anillo” en la Policía Nacional de Colombia —que incluía una posible red de prostitución masculina vinculada con tráfico de influencias—, así como el de Carabineros de Chile, demuestran que la falta de control externo es elemento clave para el desarrollo de actividades ilícitas.

La transparencia presupuestaria —saber efectivamente cuánto dinero se invierte en la institución y cómo se gasta— debería ser un elemento básico en cualquier proceso de reforma policial. Lamentablemente, son pocas las iniciativas que han tenido éxito en esta perspectiva. Cabe destacar el rol que múltiples instituciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, e incluso organismos internacionales han jugado al tratar de aumentar la

⁷⁴ ARIAS DESMOND, ENRIQUE & GOLDSTEIN, DANIEL, *Violent Democracies in Latin America*, Durham, Duke University Press, 2010.

LUCÍA DAMMERT

transparencia y rendición de cuentas presupuestarias. Sin embargo, los resultados son limitados.

Todo lo anterior confirma que las iniciativas de reforma de las policías latinoamericanas en torno a rendición de cuentas e integridad han avanzado en la generación de marcos, arquitectura jurídica o incluso protocolos de intervención. Sin embargo, las prácticas de opacidad, corrupción y bajos niveles de control interno y externo siguen siendo elementos cotidianos en el accionar policial. Los cambios se enmarcan en los cuadrantes de autonomía burocrática o disfuncional, dependiendo de si se logran mejores mecanismos para el diseño e implementación de iniciativas destinadas a mejorar la efectividad policial. De tal modo, se dejan atrás los posibles caminos hacia el desarrollo de control civil efectivo e incluso reactivo.

8. Conclusiones

Reformar la policía en América Latina es una tarea eminentemente política. Del mismo modo en que, con el regreso a la democracia, uno de los primeros objetivos fue restablecer una división clara, donde los militares no tenían espacio de participación política, en la actualidad, el desafío latinoamericano pasa por construir instituciones policiales efectivas, profesionales, despolitizadas y desmilitarizadas.

La voluntad de transformación se limita por la percepción de algunos gobiernos y actores políticos, pues éstos perciben que los cambios pueden desestabilizar la institución policial y, por ende, traer serias consecuencias a la gobernabilidad. Además, la falta de voluntad política, en muchos casos, se asienta sobre esquemas de corrupción político-policial, por objetivos complementarios.

En Argentina, Hathazy⁷⁵ resume los problemas de la reforma de la policía cuando afirma que “el personalismo y la debilidad institucional del sistema de partidos argentinos se han transmitido fácilmente a la burocracia, produciendo discontinuidad de las reformas y cambios muy limitados”. También, la politización de las fuerzas policiales, utilizadas como “guardias” de la administración, es un proceso continuo que aumenta la impunidad, disminuye el control interno, limita la transparencia y erosiona las iniciativas de reformas.

La trayectoria de las reformas policiales tiene un estrecho vínculo con las estructuras políticas y burocráticas nacionales no sólo en Argentina, sino en toda

⁷⁵ HATHAZY, PAUL, “Fighting for a democratic police: Politics, Experts and Bureaucrats in the transformation of the police in post-authoritarian Chile and Argentina”, *Comparative Sociology*, núm. 12, p. 34.

la región. Ahora bien, no todo el panorama policial en la región es gris. Los avances son sustanciales en el eje que hemos llamado capacidad/efectividad, pues se han modernizado protocolos; han aumentado los niveles de educación y formación; se han definido nuestras estrategias de trabajo policial y, en algunos casos, se ha construido evidencia suficiente para identificarlos como exitosos.

En una mirada longitudinal, los cambios experimentados en la mayoría de las instituciones, durante las últimas dos décadas, son evidentes. Éstos han afectado la forma en que se conceptualiza la seguridad desde lo gubernamental y desde la ciudadanía.

En el eje integridad/rendición de cuentas los avances son mucho más cosméticos que estructurales. La discrecionalidad y opacidad del trabajo policial es aún significativa y no se ha podido enfrentar de forma estructural en prácticamente ninguna policía de la región. En algunos casos, ello se debe a la incapacidad del gobierno civil para avanzar con mecanismos serios de rendición de cuentas. En otros, es causa de la debilidad del gobierno civil para asumir los temas de seguridad pública y, en paralelo, la fortaleza policial para impedir procesos de cambio.

Al afirmar que la reforma policial es una tarea política, no se propone dejar de lado los aprendizajes de la literatura internacional sobre “lo que sirve y no sirve” en las estrategias y tácticas policiales. Por el contrario, se establece la necesidad de reconocer el rol político que han jugado las policías en los últimos veinte años, su consolidación como vértices en la vinculación entre la ciudadanía y los actores políticos locales y la relación que cotidianamente se establece con el crimen en sus diversas manifestaciones. Salir de la trampa de la autonomía burocrática, que entrega poder y responsabilidad a las policías a cambio de una sensación ciudadana de acción política, debe ser el camino hacia el control civil efectivo. Reformar sin gobernar es un camino que lleva a la corrupción, la ineficiencia y la violencia.

Referencias

- AITCHISON, ANDY & BLAUSTEIN, JARRET, “Policing for democracy or democratically responsive policing? Examining the limits of externally driven police reform”, *European Journal of Criminology*, vol. 10, núm. 4.
- ALBRIGHT, DAVID, “Comparative Conceptualization of Civil-Military Relations”, *World Politics*, vol. 32, núm. 4.
- ANTILLANO, ANDRÉS, “Crimen y castigo en la revolución bolivariana”, *Cuestiones de Sociología*, núm. 10. [Consulta: 26 de noviembre, 2017]. Disponible en: <http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn10a19/6096>

LUCÍA DAMMERT

- ANTILLANO, ANDRÉS, “¿Qué conocemos de la violencia policial en Venezuela? Las investigaciones e hipótesis sobre el uso de la fuerza física por la policía”, *Espacio Abierto*, vol. 19, núm. 2.
- ANNEKE, OSSE & CANO, IGNACIO, “Police deadly use of firearms: an international comparison”, *The International Journal of Human Rights*, vol. 21, núm. 5.
- ARIAS DESMOND, ENRIQUE y GOLDSTEIN, DANIEL, *Violent Democracies in Latin America*, Durham, Duke University Press, 2010.
- ARIAS, PATRICIA, ROSADA-GRANADOS, HÉCTOR y SAÍN, MARCELO FABIÁN, *Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas*, Bogotá, FES, 2012.
- AZAOLA, ELENA, *Imagen y autoimagen de la policía de la ciudad de México*, México, Ediciones Coyoacán, 2006.
- BLATTMAN, CHRISTOPHER, GREEN, DONALD, ORTEGA, DANIEL y TOBÓN, SANTIAGO, “Pre-Analysis Plan for ‘The Impact of Hotspot Policing and Municipal Services on Crime: Experimental Evidence from Bogotá’”. [Consulta: 20 de octubre, 2017]. Disponible en: <https://www.aas.jjay.cuny.edu/single-post/ENG-Blattman-et-al-2016>
- BOBEA, LILLIAN, “The emergence of the democratic citizen security policy in the Dominican Republic”, *Policing and Society*, vol. 22, núm. 1.
- BRINKS, DANIEL, *The judicial response to police killings in Latin America: Inequality and the rule of law*, Nueva York, Cambridge University Press, 2016.
- BROGDEN, MICHAEL, *The police: Autonomy and consent*, London, Academic Press, 1982.
- BRUNEAU, THOMAS, DAMMERT, LUCÍA y SKINNER, ELIZABETH, *Maras: Gang Violence and Security in Central America*, Austin, University of Texas Press, 2011.
- BRUNEAU, THOMAS, “Civilians and the Military in Latin America: The Absence of Incentives”, *Latin American Politics and Society*, vol. 55, núm. 4.
- BULLA, PATRICIA y GUARIN, SERGIO, *Formación policial y seguridad ciudadana ¿Cómo mejorar el servicio de policía?*, Bogotá, FES, 2015.
- CAF, *Programa sobre uso de la fuerza y empleo de armas de fuego. Resumen de evaluación de impacto*. [Consulta: 20 de octubre, 2017] Disponible en: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/455>
- CANO, IGNACIO, *Os donos do morro; uma avilacao exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, Relatorio do lav-caf, 2012. [Consulta: 21 de octubre, 2017]. Disponible en: <http://www.lav.uerj.br/docs/rel/2012/RelatUPP.pdf>
- CARROLL, RORY, “Deadly force: Venezuela’s police have become a law unto themselves”, *The Guardian*. [Consulta: 28 de octubre, 2017]. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2009/sep/06/venezuela-police-law-themselves>
- CORBACHO, ANA, JULIA, PHILIPP y RUIZ-VEGA, MAURICIO, “Crime and Erosion of trust: Evidence for Latin America”, *World Development*, núm. 70.
- CRISP & DATAFOLHA, *Pesquisa Nacional de Victimização 2013. Sumário Executivo*. [Consulta: 27 de octubre, 2017]. Disponible en: <http://www.interconect.com.br/clientes/pontes/blog/pnv.pdf>

- CRUZ, JOSÉ MIGUEL, "Police Misconduct and Political Legitimacy in Central America", *Journal of Latin American Studies*, vol. 47, núm. 2.
- DAMMERT, LUCÍA, "Challenges of police reform in Latin America", en R. Sieder, K. Ansolabehere & T. A. Alfonso Sierra (eds.), *Handbook on Law and Society in Latin America*, Nueva York, Routledge, en prensa.
- DAMMERT, LUCÍA, "The Peruvian Perfect Storm: State Fragility, Corruption and Organized Crime", en H. Kassab & Jonathan Rosen (eds.), *Fragile States in the Americas*, Washington, Lexington Books, 2016.
- DAMMERT, LUCÍA, *Fear and Crime in Latin America: Redefining State-Society Relations*, Nueva York, Routledge, 2012.
- DAMMERT, LUCÍA y SALAZAR, FELIPE, *¿Duros con el delito? Populismo e inseguridad en América Latina*, Santiago de Chile, Flacso, 2009.
- DIAMINT, RUT, "A new militarism in Latin America", *Journal of Democracy*, vol. 26, núm. 4.
- DUDLEY, STEVEN, "How drug trafficking operates, corrupts in Central America", *Insight Crime*, julio, 2016. [Consulta: 17 de septiembre, 2017]. Disponible en: <http://www.insightcrime.org/news-analysis/how-drug-trafficking-operates-corrupts-in-central-america>
- FEAVER, PETER, *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations*, Boston, Harvard University Press, 2003.
- FEAVER, PETER, "The civil-military problematique: Huntington, Janowitz, and the question of civilian control", *Armed Forces & Society*, vol. 23, núm. 2, 1996, pp. 149-178.
- FRÜHLING, HUGO, "Recent police reform in Latin America", en Niels Uldriks (ed.), *Policing Insecurity. Police reform, security and human rights in Latin America*, Landham, Lexington, 2009.
- GLANC, LAURA, "Caught between soldiers and police officers: police violence in contemporary Argentina", *Policing and Society*, vol. 24, núm. 4.
- HATHAZY, PAUL, "Fighting for a democratic police: Politics, Experts and Bureaucrats in the transformation of the police in post-authoritarian Chile and Argentina", *Comparative Sociology*, núm. 12.
- HINTON, MERCEDES, *The State on the Streets. Police and Politics in Argentina and Brazil*, Denver, Lynne Rienner, 2006.
- HUMAN RIGHTS WATCH, "World Report 2016", *Human Rights Watch*. [Consulta: 20 de noviembre, 2017]. Disponible en: https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/wr2016_web.pdf
- HUMAN RIGHTS WATCH, *World Report 2014*, *Human Rights Watch*. [Consulta: 21 de noviembre, 2017]. Disponible en: https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/wr2014_web.pdf
- HUNTINGTON, SAMUEL, *The soldier and the State*, Boston, Vintage Books, 1957.
- HUNTINGTON, SAMUEL, *The Strategic imperative: New policies for American security*, Massachusetts, Ballinger Publishing House, 1982.

LUCÍA DAMMERT

- IGARAPÉ, “Homicide Monitor”, *Igarapé Institute*. [Consulta: 20 de noviembre, 2017]. Disponible en: <https://homicide.igarape.org.br/>
- JAITMAN, LAURA, *The costs of crime and violence: New evidence and insights in Latin America and the Caribbean*. [Consulta: 18 de octubre, 2017]. Disponible en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/8133#sthash.VUbnzmII.pdf>
- JAITMAN, LAURA & AJZENMAN, NICOLÁS, *Crime concentration and hot spot dynamics in Latin America*, bid, Working Paper Series #699, 2016.
- JANOWITZ, MORRIS, *The new military changing patterns of organization*, Bussel Saga Foundation, New York, 1964.
- JANOWITZ, MORRIS, *Military institutions and coercion in the developing nations*, Chicago, The University of Chicago Press, Chicago, 1977.
- LAGOS, MARTA y DAMMERT, LUCÍA, *La Seguridad Ciudadana: El Problema Principal De América*. [Consulta: 27 de octubre, 2017]. Disponible en: http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_La_seguridad_ciudadana.pdf
- LATIN AMERICAN PUBLIC OPINION PROJECT, “The AmericasBarometer”, *Vanderbilt University*. [Consulta: 20 de noviembre, 2017]. Disponible en: www.LapopSurveys.org
- LOVEMAN, BRIAN, *For La Patria: Politics and the Armed Forces America*, Wilmington, Scholarly, 1999.
- MAGALONI BEATRIZ, FRANCO, EDGAR & MELO, VANESSA, *Killing in the Slums: An Impact Evaluation of Police Reform in Rio de Janeiro*. [Consulta: 20 de octubre, 2017]. Disponible en: <http://globalpoverty.stanford.edu/sites/default/files/publications/556wp.pdf>
- MCKENNA, JOSEPH y POLLOCK, JOYCELYN, “Law Enforcement Officers in Schools: An Analysis of Ethical Issues”, *Criminal Justice Ethics*, vol. 33, núm. 3.
- MEJÍA, DANIEL, ORTEGA, DANIEL y GARCÍA, JOSÉ FRANCISCO, “Police Reform, Training and Crime: Experimental evidence from Colombia’s Plan Cuadrantes”, documento de trabajo, Caracas, CAF, 2013.
- MONCADA, EDUARDO, “Toward Democratic Policing in Colombia? Institutional Accountability through Lateral Reform”, *Comparative Politics*, vol. 41, núm. 4.
- MOTA-PRADO, MARIANA, TREBILCOCK, MICHAEL y HARTFORD, PATRICK, “Police Reform in Violent Democracies in Latin America”, *Hague Journal on the Rule of Law*, vol. 4, núm. 2.
- PÁSARA, LUIS, “International support for justice reform: Is it worthwhile?”, *Mexican Law Review*, vol. 6, núm. 1.
- PÉREZ LIÑAN, ANIBAL & SMITH, NOAH, “Democratic quality and democratic survival”, en Luca Tomini y Giulia Sandri (eds.), *Challenges of Democracy in the 21st Century. Concepts, Methods, Causality and the Quality of Democracy*, Nueva York, Routledge, 2018.
- PION-BERLIN, DAVID y TRINKUNAS, HAROLD, “Democratization, Social Crisis, and the Impact of Military Domestic Roles in Latin America”, *Journal of Political and Military Sociology*, vol. 33, núm. 1.

- PION-BERLIN, DAVID y MARTINEZ, RAFAEL, *Soldiers, politicians, and civilians: Reforming civil-military relation in Democratic Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.
- REINER, ROBERT, *The politics of the police*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1992.
- RICCIO, VICENTE, RUEDIGER, MARCO AURELIO, ROSS, STEVEN DUTT & SKOGAN, WESLEY, "Community policing in the Favelas of Rio de Janeiro", *Police Practice and Research: An International Journal*, vol. 14, núm. 4.
- RUIZ TORRES, MIGUEL y AZAOLA GARRIDO, ELENA, "Cuadrar el delito: Corrupción institucional y participación de policías en el secuestro en México", *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 22, num. 4.
- SAÍN, MARCELO FABIÁN, *El Leviatán azul. Policía y Política en la Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008.
- SAÍN, MARCELO FABIÁN, "Es la política, estúpido. El Gobierno Federal frente a la reforma policial en Argentina", *Comunes*, núm. 1.
- SERI, GUILLERMINA, *Seguridad: Crime, Police Power, and Democracy in Argentina*, Nueva York, Continuum International Publishing Group, 2012.
- SHARP, DOUGLAS, "Who needs theories in policing? An introduction to a special issue on policing", *The Howard Journal*, vol. 44, núm. 5.
- SLANSKY, DAVID, "The promise and the perils of police professionalism", en Jennifer Brown (ed.), *The future of policing*, Nueva York, Routledge, 2014.
- SOZZO, MÁXIMO, "Policing after Dictatorship in South America", en Ben Bradford, Beatrice Jauregui, Ian Loader, Jonny Steinberg (eds.), *The SAGE Handbook of Global Policing*, Londres, SAGE, 2016.
- SRUR, JORGE, ¿Qué observan los que observan el delito? Pasado, presente y futuro de los observatorios del crimen y la violencia en América Latina y el Caribe. [Consulta: 20 de octubre, 2017]. Disponible en: <https://publications.iadb.org/>
- STEPAN, ALFRED, *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*, Princeton, Princeton University Press, 1988.
- TELLO, NELIA, "Police reforms: the voice of police and residents in Mexico City", *Policing and Society*, vol. 22, núm. 1.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, *Corruption Perceptions Index 2015, Transparencia Internacional*. [Consulta: 10 de septiembre, 2017]. Disponible en: <http://www.transparency.org/cpi2015>
- TRINKUNAS, HAROLD, "Crafting Civilian Control in Emerging Democracies: Argentina and Venezuela", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 42, núm. 3.
- UNGAR, MARK, "The Rot Within: Security and Corruption in Latin America", *Social Research: An International Quarterly*, vol. 80, núm. 4.
- UNGAR, MARK, "The Privatization of Citizen Security in Latin America: From Elite Guards to Neighborhood Vigilantes", *Social Justice*, núm. 34.

LUCÍA DAMMERT

UNODC, *Transnational organized crime in Central America and the Caribbean. A threat assessment*, Viena, UNODC, 2012.

WILSON, DAVID, PARKS, ROGER & MASTROFSKI, STEPHEN, “The impact of police reform on communities of Trinidad and Tobago”, *Journal of Experimental Criminology*, núm. 7.

Pragmatismo, dogmática jurídica y seguridad nacional: las fuerzas armadas y la inseguridad en América Latina*

Pragmatism, Legal Dogmatism and National Security: The Armed Forces and Insecurity in Latin America

Adrián Sergio Gimete-Welsh Hernández**

RESUMEN

La seguridad es una de las problemáticas más apremiantes de México y de América Latina. En la elección presidencial de 2018 en México, la seguridad fue uno de los temas prioritarios del debate de los candidatos presidenciales. En este encuadre, el objetivo de este estudio es dar respuesta a la interrogante, ¿cuál es la normativa que suministra el soporte jurídico al rol que desempeñan las fuerzas armadas en el combate al crimen organizado? Se parte del supuesto de que el objeto de seguridad está constituido de predicaciones de generalidad, de individualidad y de implicaturas en el articulado constitucional que refiere a la seguridad. Este último entiende como un proceso emergente de significación objetiva, subjetiva, temporal y contextualmente sensitivo que permite a la normativa constitucional instituir procesos de ensanchamiento o achicamiento hermenéuticos expresados en predicaciones de orden general o individual.

PALABRAS CLAVE

Pragmática, seguridad, objeto de seguridad, significación, individualidad, fuerzas armadas.

ABSTRACT

Security is one of the most imperative problems in Mexico and Latin America. In the 2018 Presidential Election in Mexico, security was one of the priority topics of the presidential candidates' debate. In this framework, the objective of this study is to answer the question, what is the regulation that provides legal support to the role played by the Armed Forces in battling organized crime? Part of the assumption is that the object of security is constituted by a general predicament of individual implicatures in the Articles of the Constitution that refer to Security. This last concept is understood as an emergent process of objective, subjective, temporal and contextually sensitive significance that allows the Constitutional Norm to institute hermeneutical broadening or shrinking processes expressed in general or individual predicaments.

KEYWORDS

Pragmatic, security, object of security, significance, individuality, armed forces.

*Artículo recibido el 2 de febrero de 2018 y aceptado para su publicación el 30 de agosto de 2018

**Profesor investigador en la Universidad Autónoma Metropolitana - Unidad Iztapalapa, México. (nugo435512@gmail.com) orcid.org/0000-0003-4562-9403

SUMARIO

1. Introducción
2. Modelos pragmático, dogmático y relevancia cognitiva
3. El modelo dogmático jurídico
4. Modelo de la relevancia pragmática
5. Descripción de la dogmática de seguridad
6. Fase interpretativa de la normatividad securitaria
7. Conclusiones

La máxima del pragmatismo es considerar cuáles son los efectos prácticos que se piensan son producidos mediante el objeto de nuestra conceptualización. La concepción de todos esos efectos es la conceptualización del objeto.¹

1. Introducción

Los procesos de significación de todo texto son sucesiones semióticas.² Son tres modos del ser en términos cualitativos, factuales y normativos; son interpretantes —signos— de los procesos que dan sentido a las experiencias del mundo natural y social que en el ámbito de lo jurídico adquieren materialidad en leyes, decretos y reglamentos; operadores deónticos de permisión y de obligación mediante predicaciones de permisión y de obligación.³

Desde esta perspectiva, la afirmación sobre el verdadero significado de un concepto o de una proposición coloca a este estudio en el ámbito del pragmatismo peirciano, que distingue entre el objeto de un signo, por una parte, y su significado, por la otra. El primero es la cosa u ocasión, sin considerar qué tan indefinido sea su ámbito de aplicación; el segundo es su significado y sus efectos prácticos que se proyectan mediante mecanismos de implicación.⁴ El modelo de referencia es el modelo triádico de la significación formulado por Charles Sanders Peirce en sus *Collected Papers* y en sus *Manuscritos*.

¹ PEIRCE, CHARLES SANDERS, "How to make Our Ideas Clear", en Arthur Burks (ed.), *Peirce, Collected papers*, Cambridge, Harvard University Press, 1958. Traducción propia.

² PEIRCE, CHARLES SANDERS, "How to make Our Ideas Clear", en Arthur Burks (ed.) *Peirce, Collected papers*, Cambridge, Harvard University Press, 1958, p. 16.

³ BURGOA, CARLOS, "La deóntica jurídica como clave en la interpretación de las leyes fiscales", *Contaduría y administración*, núm. 235.

⁴ PEIRCE, CHARLES SANDERS, *Collected Papers of Charles Sanders Peirce*, Cambridge, Cambridge University Press, 1931.

De manera análoga, se adopta la dogmática jurídica en su vertiente deóntica, en tanto que precisa el qué y el cómo de un sistema jurídico que tiene como dimensiones sustantivas la predicación en su generalidad, en su individualidad y la implicación; como tal, determina o explicita las consecuencias jurídicas que un determinado ordenamiento jurídico asocia con un cierto comportamiento.⁵ Es igualmente un modelo triádico: descripción, interpretación y sistematización.

Dadas las premisas de los modelos anteriores, estos dos modelos se complementan con el modelo de la relevancia pragmática,⁶ acercamiento inferencial a la pragmática que comprende dos principios de relevancia: el cognitivo, que subraya la maximización de la relevancia; y el principio comunicativo que postula la noción de que los enunciados crean las expectativas de maximización de la relevancia. Cabe señalar que el modelo pragmático inferencial tiene como fundamento explicar cómo el oyente o lector infieren el significado a partir de los elementos contenidos en el enunciado. Dicho de otra manera, se trata de un modelo que subraya la relación enunciado-lector/oyente bajo el principio cognitivo y comunicacional.

De acuerdo con las consideraciones previas, el recurso metodológico se sustenta en tres modelos: *a)* modelo pragmático; *b)* modelo dogmático jurídico; y *c)* modelo de la relevancia pragmática.

2. Modelos pragmático, dogmático y relevancia cognitiva

El modelo pragmático es una teoría del significado. En la versión originaria de Peirce,⁷ es el método que permite afirmar el significado verdadero de un concepto, de una doctrina, de una proposición, de una palabra o de un signo. El objeto de un signo es una cosa. Su significado es la idea ligada al objeto por suposición o por afirmación. El supuesto básico del pragmatismo es considerar qué efectos se producen mediante la conceptualización de un objeto. El conjunto de todos esos efectos constituye la concepción completa del objeto en circunstancias posibles o probables. La normativa securitaria exhibe estas características.

Peirce, en las conferencias de 1903, formula lo que denomina las ciencias normativas. En estas, introduce la noción de semiosis como proceso y acción de los signos sobre los interpretantes. En esta línea de pensamiento propone

⁵ NÚÑEZ VAQUERO, ÁLVARO, "Dogmática jurídica", *Revista en cultura de la Legalidad*, núm. 6.

⁶ WILSON, DEIRDRE Y SPERBER, DAN, "Teoría de la relevancia", *Revista de Investigación Lingüística*, vol. 8.

⁷ PEIRCE, CHARLES SANDERS, "Pragmatism and Pragmaticism", en Charles Harsthorne and Paul Weiss (eds.), *Collected Papers*, vol. 5, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge Mass, 1935, p. 3.

su triada:⁸ primeridad —cualidad—, lo que es sin referencia a ninguna especificidad, categoría de la vaguedad y la originalidad, ámbito de la posibilidad, de lo que puede ser; segunda —la factualidad—, lo que es en relación con algo más, categoría de la oposición y la diferenciación, lo que es en un contexto particular; y terceridad —la normatividad o ley—, lo que es pero que apela a una segunda entidad en relación con una primera del mismo modo en que se relaciona con la primera y la segunda, categoría de la generalización, del hábito, de la conceptualización y la cognición.

En este encuadre conceptual se encuentra el concepto de seguridad en tanto signo de un objeto o de una cosa aún indescriptible, multidimensional desde otra perspectiva,⁹ pero que puede ligarse a otros objetos por sus cualidades y factualidades. La cualidad o atribución que se le asigne al objeto se establece mediante la relación que el objeto tiene con el signo y a través de este con su interpretante, que es otro signo o significado. Luego entonces, la cualidad que muestra un objeto con otro cualisigno establece otra relación con otro signo que se convierte en su interpretante (legisigno). Así, un interpretante o legisigno puede tener relación con objeto¹, objeto², objeto³, objetoⁿ. Igualmente, la cualidad de un objeto, al volverse un interpretante a través de la relación objeto-signo, permite la emergencia.¹⁰ de un haz de significaciones relacionadas, sea por el hábito, por la experiencia, o por un juicio perceptivo, que es una predicación de generalidad.¹¹

3. El modelo dogmático jurídico

La dogmática jurídica fija la deóntica de un sistema jurídico, precisa las consecuencias jurídicas de un ordenamiento jurídico vigente, contiene juicios de generalidad y de individualidad;¹² precisa qué hace y qué debería hacer sobre la base de interpretaciones de implicación del derecho recurriendo a principios, valores, conceptos y teorías dogmáticas. Así, la dogmática jurídica está compuesta de tres planos: a) descriptivo, b) interpretativo y c) normativo.

⁸ PEIRCE, CHARLES SANDERS, "How to make Our Ideas Clear", en Arthur Burks (ed.) *Peirce, Collected papers*, Cambridge, Harvard University Press, 1958.

⁹ BUZAN, BARRY, "Peace, Power, and Security: Contending Concepts in the Study of International Relations", *Journal of Peace Research*, vol. 21, núm. 2.

¹⁰ QUEIROZ, JOAO, EL-HANI, CHARBEL, "Semiosis as an Emergent Process", *A Quarterly Journal of the American Philosophy*, núm. 42, vol. 1, pp. 81-84.

¹¹ PEIRCE, CHARLES SANDERS, *Collected Papers of Charles Sanders Peirce*, Cambridge, Cambridge University Press, 1931.

¹² NÚÑEZ VAQUERO, ÁLVARO, "Dogmática jurídica", *Revista en cultura de la Legalidad*, núm. 6.

Luego entonces, su quehacer está constituido por el análisis de textos normativos; describe, realiza una interpretación –actividad cognitiva– y sistematiza la interpretación. El carácter descriptivo puede verse sujeto a cuestionamientos según el punto de vista que se adopte: discrecional o ideológico; o racional en términos de la cientificidad o revestido de una perspectiva ético-moral.¹³ Esta tendencia se conoce como la metáfora biológica: describe, interpreta y sistematiza. Pero se homologa con las ciencias médicas en la medida que tiene un fin práctico para un problema específico. Su opuesto sería sostener que carece de cientificidad en la medida en que se sustenta del sentido común; o, desde otra perspectiva, la dogmática revestida de la *doxa*.

El estudio que aquí se propone se homologa a la metáfora de las ciencias biológicas: contiene una dimensión descriptiva, una fase interpretativa y una de sistematización.

4. Modelo de la relevancia pragmática

La teoría de la relevancia es un intento por desarrollar uno de los aspectos sustantivos de Grice: el rasgo esencial de toda comunicación humana, verbal o escrita es la expresión y presencia de una intención. En este marco conceptual se instauran las condiciones para el establecimiento de un modelo de comunicación inferencial.¹⁴ Lo anterior significa que toda persona que desea comunicar algo proporciona la evidencia lingüística de su intención, lo que permite al hablante o al lector inferir sobre la base de la evidencia de significación proporcionada.

Ahora bien, un enunciado de cualquier tipo está codificado lingüísticamente de modo que su interpretación implica un proceso de decodificación. En este marco, la pragmática inferencial implica explicar cómo el oyente o lector infiere el significado del hablante o del escritor. Para que esto ocurra, el autor del enunciado crea expectativas –huellas lingüísticas– que guían al lector en su actividad de interpretación; esto es, el principio cooperativo y las máximas de calidad (*truthfulness*), cantidad (*informativeness*), relación (relevancia) y manera (*clarity*). Así, la interpretación elegida será la que cumpla con estas máximas del principio de cooperación. Desde la perspectiva de la teoría de la relevancia, el objetivo es explicar en términos cognitivos cuáles son las expectativas de relevancia y cómo contribuyen a la interpretación.

¹³ NÚÑEZ VAQUERO, ÁLVARO, "La cientificidad de la dogmática jurídica sobre Carrillo de la Rosa", *Revista Telemática de filosofía del derecho*, núm. 11, p. 249.

¹⁴ WILSON, DEIRDRE y SPERBER, DAN, "Teoría de la relevancia", *Revista de Investigación Lingüística*, vol. 8, pp. 237-286.

Los enunciados generan expectativas de relevancia porque la relevancia es un rasgo cognitivo humano esencial y de acuerdo con esta premisa la teoría de la relevancia adopta el Principio Cognitivo de la Relevancia.¹⁵ En este marco, la teoría introduce dos nociones: el efecto positivo y la implicación contextual. Bajo estas nociones, un *input* cognitivo es relevante para una persona cuando su procesamiento genera efectos cognitivos positivos.

Ahora bien, dado que el *input* son unidades con contenidos codificados en determinados contextos, la interpretación de tales unidades es contexto dependiente o contexto sensible. Pero puede suceder que el significado de una de las unidades del enunciado sea libre de contexto.¹⁶ Es decir, un término o concepto tiene características principales (*core features*); la palabra o signo tiene una interpretación constante a través de contextos diferentes. Esta sería la interpretación robusta; o bien, una interpretación débil en la que la interpretación no depende de un contexto. Este es el caso de un concepto comunicado por una palabra que difiere del concepto codificado; y cuando esto sucede, acontece un estrechamiento conceptual:¹⁷ es decir, se emplea un concepto más específico.

En suma, se trata de un concepto *ad hoc* que se forma de un concepto estable recurriendo a información asociada con el concepto estable con fines de restricción o ampliación conceptual. Esto sucede en la Ley de Seguridad Interior aprobada en México en 2017 y en los decretos de 2010 y 2011 de Brasil y Argentina que se utilizan para emplear las fuerzas armadas en el combate al crimen organizado.

5. Descripción de la dogmática de seguridad

Dada la interrogante planteada al inicio de este estudio sobre cuál es la dogmática jurídica que otorga el soporte a las fuerzas armadas en el combate al crimen organizado, el objetivo de este apartado es describir el contenido de los artículos constitucionales de los países objeto de estudio sobre el concepto seguridad

¹⁵ WILSON, DEIRDRE Y SPERBER, DAN, "Teoría de la relevancia", *Revista de Investigación Lingüística*, vol. 8, p. 251.

¹⁶ RUBIO-FERNÁNDEZ, PAULA, "Concept Narrowing: The of context independent Information", *Journal of Semantics*, vol. 25, p. 382.

¹⁷ CARSTON, ROBYN, "Metaphor and Ad Hoc concepts and Word Meaning. More Questions than Answers", *University College London*. Disponible en: <https://www.phon.ucl.ac.uk/publications/WPL/02papers/carston.pdf>

WILSON, DIERDRE, "Relevance and Lexical Pragmatics", *Italian Journal of Linguistics*, vol. 15, núm. 2. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/238625989_Relevance_and_Lexical_Pragmatics

PRAGMATISMO, DOGMÁTICA JURÍDICA Y SEGURIDAD NACIONAL: LAS FUERZAS ARMADAS...

Tabla 1. Leyes de seguridad. Dogmática y objetos securitarios

País	Seguridad nacional-Defensa Nacional	Seguridad interior	Seguridad interior-Seguridad pública	Seguridad ¹ nacional, interior pública y ciudadana	Seguridad ciudadana
Argentina	Ley 23.554 (1988) Artículo 2 Artículo 4 Ley 25.520 2001 Inteligencia Nacional Ley 26.206 Aeroportuaria 2006	Ley 24.059 1992) Artículo 2 Artículo 3 Artículo 4 Artículo 5 Artículo 9 Decreto 864 (2011) Artículos 2, 3 y 8, ley 24.059	Decretos 1210 y 1418 artículo 5 constitucional	Artículo 9 Constitucional, Ley 18.711, artículos 4 y 21 Ley 19.349, artículo 5 Ley 18.398 artículo 5 Operativo Unidad Cinturón Sur	Decreto Nacional 864/2011 Cinturón Sur
Bolivia	Artículo 9 constitucional (2009); numeral 2: " Artículo 9, num. 3; Artículo 244 Constitución de Bolivia, 2009; Ley 1405 Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de la Nación. Ley 521 de la Defensa Aérea 2014	Ley 1405 Artículo 3º Ley Orgánica de la FF. AA de la Nación El artículo 34 del Decreto Supremo 29894 del 2009 Artículo 137 constitucional:	El art. 34 del Decreto Supremo 29894 del 2009 Policía Nacional Artículo 251 de la Constitución de Estado Plurinacional Artículo 8	Ley 1405 Ley Artículo 6. Artículo 40, Ley 1406 Artículo 137 constitucional	Ley 1405. Artículo 6 Artículo 9 constitucional (2009); numeral 2: " Artículo 9, núm. Decreto Supremo 1436 (2012) Ley Reglamentaria de la Ley 264 (31, julio, 2012) del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana
Brasil*	Ley 7.170 de Seguridad Nacional (1983) Artículo 84 constitucional, numeral 9, atribuciones del ejecutivo Ley 7.170; 1983? Ley 8.183 Organización y Funcionamiento del Consejo de Defensa Nacional. 2010 Decreto 5.484: Política de Defensa Nacional (2005) ³ Artículo 144, constitucional, numeral I: Núm. II. Decreto 6.703 2008 estrategia Nacional de Defensa		Secretaría Nacional de Seguridad Pública, 1997 Ley complementaria 97, artículo 16, 2000 Sistema nacional de Estadísticas Criminales, 2003. Fuerza Nacional de Seguridad (2004). Policía militarizada.	Decreto 5.484: Política de Defensa Nacional (2005). Operativo Complexo do Alémão e da Penha 2010	

ADRIÁN SERGIO GIMATE-WELSH HERNÁNDEZ

Chile	Artículo 1 (Constitución 1980): Artículo 90 Constitución 1980):	Artículo 90 (1980) Ley 20.502 Ley del Ministerio del Interior, 2011.	Ley 19.212 Dirección Seguridad Pública 2004. Artículo 19 Constitucional (2017) numeral 1 Artículo 19 constitucional, Numeral 7	Artículo 41 de la constitución	Artículo 19, números 7 y 9, 10, 12 de la constitución Ley 19.949 -Ley 20.379 Sistema Interseccional de Protección Social
Colombia	Artículo 189 de la constitución (1991), numeral es 3 y 6 Artículo 217 de la Constitución, ⁴ Ley 578, 2000 ⁵ Ley 684 Seguridad y Defensa Nacional, 2001	Ley 578, 2000 Ley 684 Seguridad y Defensa Nacional, 2001 ⁶ Artículo 213, constitucional (1991): Artículo 214, numeral 6:	Artículo 218 Constitucional Ley 62 1993, artículos 217 y 315 Policía Nacional, ⁷ artículos 217. El artículo 189 de la constitución (1991),		Constitución 1991 Artículo 44: Artículo 67: Ley 62 1993 Policía Nacional Artículo 366
México	Artículo 73 Constitucional, fracción XXI Artículo 89 constitucional, fracción VI y artículo 129 constitucional Ley de Seguridad Nacional 26/12/2005 Art. 29 constitucional. Art. 89, numeral VI	Artículo 89 ⁸ constitucional, fracción VI Facultades del ejecutivo: Artículo 1, número II, Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Ley de seguridad Interior, 2017 Artículos 1, 2, 4, 6, 7	21 de la Constitución. Competencia Federal, estatal, municipal. Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Reglamentaria del artículo 21 constitucional 02/01/2009; artículos 3 y 5 Artículo 115, numeral VIII	Competencia Federal, estatal, municipal. Artículo 21 de la Constitución Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública 02/01/2009 Ley Reglamentaria del artículo 21 constitucional	No hay una ley específica.

Fuente: elaboración propia con datos de las reformas constitucionales, sus leyes complementarias o secundarias y los decretos presidenciales de la década de los años 1990 al 2011.

6. Fase interpretativa de la normatividad securitaria

La información del articulado constitucional sobre el objeto seguridad en los seis países estudiados muestra cuatro tendencias de conceptualización dogmática jurídica. Como es de todos conocido, el régimen de legalidad radica en que se “puede hacer todo aquello que no está prohibido a contrario sensu”.¹⁸ ¿Y cómo discernir lo que no está permitido? Mediante el análisis de las implicaciones o razonamientos sobre el antecedente y la consecuencia. Esta lógica se relaciona con la perspectiva peirciana.

Los enunciados de los artículos de las constituciones sobre la seguridad refieren a cuatro objetos de seguridad: seguridad nacional o defensa nacional; seguridad interior; seguridad pública y seguridad ciudadana. ¿Cómo se relacionan los objetos de seguridad entre sí en la normativa constitucional? ¿Cuáles son las dimensiones de significación que los distinguen o relacionan? Para responder a estas preguntas, se procede al análisis de la dogmática jurídica desde la perspectiva metodológica enunciada en el párrafo dos, que puntualiza los criterios metodológicos del análisis: el modelo del pragmatismo peirciano, el modelo deóntico o dogmático jurídico y el modelo de la relevancia pragmática. Véase los casos de los países.

a. Argentina

La ley 23.554 de 1988, artículo 2, define la defensa nacional: “es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la nación para enfrentar las agresiones de origen externo”. El rasgo característico de esta norma es la descripción. El enunciado está marcado por la predicación que le imprime el carácter de generalidad. El objeto del signo es una proposición que no especifica, pero que se plantea como una posibilidad. El uso del signo externo, sin embargo, implica dos tipos de objeto con los que el objeto seguridad se relaciona mediante la cualidad de los objetos: Objeto¹: otro país; Objeto²: crimen organizado. Emerge así un proceso de significación que relaciona a los objetos, que a la vez los distingue y los contextualiza. Emerge igualmente el rasgo de factualidad. El cualisigno o primeridad es la multidimensionalidad, la factualidad es la oposición, la diferenciación que, una vez convertida en hábito, norma o ley, deviene un interpretante de la relación de los objetos: otro signo.

¹⁸ Ríos MARTÍNEZ, JOSÉ, “Interpretación en la dogmática jurídica como posibilidad de ciencia del derecho”, *Revista del posgrado en derecho de la UNAM*, vol. 3, núm. 5.

Ahora bien, la normativa no sólo pone en relación a dos objetos, que da respuesta al qué de la dogmática, sino que propone a la vez el cómo. El sentido de la relación de los objetos es una implicación cognitiva fundada en una experiencia, en un hábito que produce una respuesta no sólo en circunstancias probables, sino también en situaciones posibles. La lógica del enunciado normativo es del tipo

$P \rightarrow Q$

que implica que siempre que se cumpla la condición también acontece la consecuencia. En este caso no es posible el contrario sensu.

Por otro lado, el enunciado normativo satisface el principio cooperativo de la comunicación: la máxima de cantidad se cumple, pues el enunciado normativo contiene la información requerida; la máxima de cualidad igualmente se satisface, dado que el contenido no es falso, el enunciado dogmático está revestido de factualidad; la máxima de relación, que refiere a la relevancia que se sustenta en el principio cognitivo de la relevancia (que genera efectos cognitivos positivos), y puesto que el *input* cognitivo es relevante, este es robusto, lo cual implica que las características principales de un signo o palabra proyecta una interpretación constante a través de contextos diferentes. Este es el caso de la conceptualización de seguridad como amenazas externas e internas al Estado, lo cual permite una predicación constante en contextos enunciativos distintos.

El artículo 4 de la ley 23.554 es una muestra de la máxima de relevancia, ya que la cualidad del objeto “seguridad nacional” se mantiene en un contexto diferente y en oposición al objeto “seguridad interior” de la ley 23.554; en tanto se establece una distinción, el operador deóntico es de definición, pero también de permisión. Ambos objetos son sensibles contextualmente. A saber, el artículo 4 afirma que “Se deberá tener en cuenta la diferencia fundamental que separa a la defensa nacional de la seguridad interior”. En este caso, se tiene una interpretación robusta: el concepto comunicado mantiene el concepto codificado, la interpretación es constante en contextos distintos. Asimismo, se cumple la máxima de manera, ya que el enunciado mantiene la claridad; la intención no es ambigua, es breve y bien secuenciada.

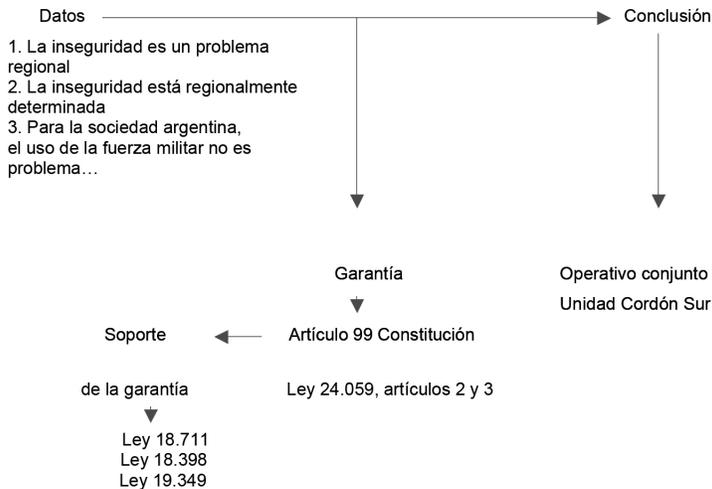
La ley 24.059 argentina de 1992 de seguridad interior está revestida de una predicación: “la seguridad es interior”. Esto le imprime ese rasgo de generalidad y por tanto predica sobre la cualidad de lo doméstico, pero no especifica un referente de individualidad. Sólo con el enunciado siguiente se introduce la factualidad: “resguarda la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes,

sus derechos, sus garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo” (véase el artículo 2). Así, se encadenan objetos de factualidad.

El artículo 3 de la ley 24.059 muestra una interpretación robusta, en virtud de que en el contexto de la ley de seguridad interior el concepto seguridad nacional mantiene el concepto codificado en otro contexto. Si bien la seguridad nacional se distingue de la seguridad interior en la ley 23.554, en la ley 24.059, en este encuadre mantiene su carga conceptual. El enunciado del artículo 3 dice: “el empleo de los elementos humanos y materiales de todas las fuerzas policiales y de seguridad de la nación”. El enunciado “fuerzas policiales y de seguridad de la nación” establece la distinción conceptual, la oposición de objetos diferenciados que relacionan la dogmática securitaria, pero a la vez establece la distinción.

El artículo referido crea el resquicio dogmático para el uso de las fuerzas nacionales en tareas de seguridad interior y seguridad pública. Este es el soporte jurídico que da sustento al decreto 864/2011 empleado en el Cordón Sur de Buenos Aires para contener la violencia, como lo muestra el diagrama siguiente.

Diagrama 2. Argumentación jurídica.¹⁹ Decreto 864



¹⁹ Este diagrama es una muestra de la argumentación jurídica subyacente en los decretos empleados para emplear las fuerzas armadas en acciones diferentes a la defensa nacional. El caso brasileño muestra una estructura semejante.

b. Bolivia

La dogmática jurídica boliviana exhibe semejanzas con la argentina, pero también notorias diferencias. En el caso boliviano, la seguridad nacional está garantizada por el artículo constitucional 244, que trata del rol de las fuerzas armadas; no hay una ley en específico.

Las fuerzas armadas tienen por misión fundamental defender y conservar la independencia, seguridad y estabilidad del Estado, su honor y soberanía del país, garantizar la estabilidad del gobierno legalmente constituido y participar en el desarrollo integral del país.

El objeto seguridad nacional se reviste de las cualidades “independencia” y “soberanía”, que se ligan mediante operadores de permisión, que en la norma se manifiestan con operadores descriptivos y atributivos. Dicho de otra manera, la seguridad exhibe dos predicaciones: la seguridad es independencia, la seguridad es soberanía. Es decir, establece una relación con dos objetos. Pero también insta una correspondencia con dos objetos que corresponden a otra conceptualización de la seguridad de otro contexto, que es el de la seguridad interna: la estabilidad del gobierno y el desarrollo integral del país. Desde este marco, la seguridad muestra relación con tres variables: autodeterminación, estabilidad democrática y desarrollo integral, que es otra predicación. El objeto en cada uno de los casos muestra una proposición de orden genérico: país, soberanía, democracia y desarrollo.

El proceso de significación de los objetos los relaciona, distingue y contextualiza en ámbitos de generalidad e individualidad; transita de la multidimensionalidad a la factualidad mediante la oposición seguridad nacional y seguridad interna mediante la normativa constitucional de artículo 9, numerales 2, 3 y el artículo 244, la Ley 1405 (Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de la Nación) y la Ley 521 (Defensa Aérea). La factualidad queda expresada dogmáticamente en el artículo 34 del Decreto Supremo 29894 del 2009. Esta ley determina que el Ministerio de Gobierno tiene a su cargo formular, dirigir y coordinar políticas para la seguridad pública y el orden público. Así, el objeto seguridad nacional, con sus cualidades y factualidades (*core features*), mantiene su contenido conceptual en diversos contextos dogmáticos.

Más todavía, la secuencia dogmática del artículo 137 constitucional, que pone en relación a los objetos seguridad nacional y seguridad interna, destaca los rasgos principales de ambos objetos, los opone, pero a la vez establece correspondencias entre ambos. En tanto, el artículo 137 dispone el uso de las

fuerzas armadas “en caso de peligro para la seguridad del Estado, amenaza externa, conmoción interna, en los casos en que las instituciones legalmente instituidas para este efecto sean insuficientes”.

La seguridad nacional como concepto y como objeto se reviste de una interpretación holística, cuyas partes son la seguridad interna, la seguridad pública y la seguridad ciudadana, como se constata asimismo en el artículo 9 constitucional, numeral 2. La lógica enunciativa de la dogmática referida muestra asimismo la implicación siguiente:

$P \rightarrow Q$.

Acontecido el antecedente, también se cumple la consecuencia; en cuyo caso, no sucede el contrario sensu. El conjunto de enunciados dogmáticos del articulado constitucional satisface el principio cooperativo, pues contiene la información requerida: la información es de calidad y los objetos referidos son de relevancia pragmática desde el punto de vista contextual y cognitivo. La máxima de manera igualmente se cumple pues la intención comunicativa no es ambigua, es breve y bien secuenciada.

La interpretación de los conceptos seguridad nacional, seguridad interna, seguridad pública y ciudadana es robusta, ya que sus rasgos sustantivos (cualidades, factualidades) se mantienen a través de los diferentes contextos dogmáticos. Más todavía, las características principales seguridad nacional y seguridad interna se mantienen en contextos de probabilidad y posibilidad.

c. Brasil

La dogmática brasileña sobre el objeto de seguridad exhibe semejanzas con la argentina respecto a los casos de excepcionalidad de acuerdo con las atribuciones del ejecutivo para desplegar las fuerzas armadas en tareas de seguridad interior o de seguridad pública. No obstante, en el artículo 84 constitucional, numeral 9, la conceptualización de la seguridad interna está muy relacionada con la seguridad nacional. Como consecuencia, no hay una ley de seguridad interna que la distinga de la seguridad nacional, como es el caso de Argentina.

La distinción que se aprecia entre Estos estados vecinos en parte se atribuye a las diferencias del sistema político y su concreción en la dogmática jurídica. Esta diferencia se aprecia de manera nítida en la descriptiva de la tabla 1. De ahí que el objeto “seguridad interna” se ve subsumido por la “seguridad nacional”. La ley 7.170 de Seguridad Nacional (de 1983) prevé los crímenes en contra de la

seguridad nacional, de la soberanía, del régimen de la democracia representativa y del Estado de derecho; y en contra del tráfico de drogas el artículo 12 de la misma ley.

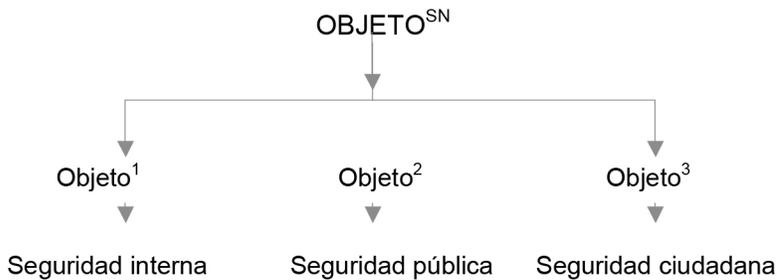
¿Cómo se predicán estos artículos? El artículo 1 “Estado, seguridad y defensa”, en el numeral 1.2 define la seguridad según la normativa previa al decreto de ley 5.484 de 2005. Dado que se reforma la dogmática para revestirla de un carácter multidimensional, el objeto de seguridad se reviste de diversas aspectualidades y cualidades de otros objetos securitarios vinculados con la seguridad nacional como respuesta a las nuevas amenazas a las que se enfrentan los Estados. Así, la defensa nacional comprende la seguridad interna, la seguridad pública y la seguridad ciudadana:

Nos primórdios, a segurança era vista somente pelo ângulo da confrontação entre Estados, ou seja, da necessidade básica de defesa externa. À medida que as sociedades se desenvolveram, novas exigências foram agregadas, além da ameaça de ataques externos [...] Gradualmente, o conceito de segurança foi ampliado, abrangendo os campos político, militar, econômico, social, ambiental e outros. Entretanto, a defesa externa permanece como papel primordial das Forças Armadas no âmbito interestata.

El objeto de seguridad nacional objeto¹ entra en relación con el objeto²: político, objeto³: social, objeto⁴: económico, objeto⁵: ambiental, esto es, seguridad interna, pública y ciudadana. Esta relación de objetos se caracteriza por la presencia de operadores deónticos de normas descriptivas.

Esta ley se complementa con el artículo 84 constitucional, numeral 9, sobre las atribuciones del ejecutivo: “decretar estado de defensa y estado de sitio”. El artículo 144 constitucional, numerales I y II, definen el qué y el cómo de los sistemas policiales y las fuerzas armadas. Como en los casos de Argentina y Bolivia, la lógica de la dogmática es de la siguiente implicación: al cumplirse el antecedente, se cumple la consecuencia.

El articulado securitario contiene la información necesaria para el sujeto interpretante. Las predicaciones son verosímiles, satisfacen el criterio de factualidad alimentada por el principio cognitivo de relevancia pragmática; la intención comunicativa es clara y bien secuenciada de lo general a lo particular. Se cumple el principio de relevancia cognitiva.



La predicación es la siguiente: la seguridad nacional es seguridad interna, seguridad pública y seguridad ciudadana; la generalidad en sus cualidades y factualidades se relaciona con nuevos interpretantes, que son otros signos. Es una norma descriptiva. Dicho de otra manera, el campo semántico de la seguridad nacional, segmentado en campos semánticos diferenciados por sus cualidades y factualidades, pero que confluyen en el artículo 84, numeral 9 que permite al presidente “decretar el estado de defensa y estado de sitio” que se refuerza con la Ley complementaria 97, artículo 16: “posibilita que las fuerzas armadas intervengan en funciones de defensa civil por decisión del ejecutivo”. No obstante, el Plan Nacional de Seguridad establece que la “seguridad es una actividad pertinente a los órganos estatales y a la comunidad como un todo realizada con el fin de proteger la ciudadanía previniendo y controlando manifestaciones de criminalidad y de violencia”. Ambas dogmáticas jurídicas confluyen en las acciones securitarias, como en el caso de la confluencia de las fuerzas armadas y policiales en el caso del Operativo Complexos do Alemão e da Penha de noviembre, 2010.

d. Chile

A manera de interpretación implícita, el artículo 1 constitucional (1980) establece la obligación del Estado de “resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia”, operador deóntico de obligación y atribución. El artículo 19 de la constitución (de 2017) instituye “el derecho a la vida y la integridad física y psíquica de las personas”. Por su parte, el artículo 90 constitucional (de 1980) dispone que “las fuerzas armadas son esenciales para la seguridad nacional y garantizar el orden institucional de la república”.

Ahora bien, ¿qué implica garantizar el orden institucional de la república? La dogmática proyecta como implicatura el “orden democrático interno”. Por tanto, el objeto seguridad nacional tiene como cualidad no sólo la generalidad,

el todo, sino también las partes, cualidades del objeto empírico de interioridad y a su interpretante.

El artículo 90 constitucional (1980) afirma mediante operadores de definición y descriptivos que “las fuerzas del orden y seguridad están integradas sólo por Carabineros y Policía de Investigación [...] que existen para garantizar el orden público y la seguridad pública interior”. La racionalidad jurídica indica que, si el Estado resguarda la seguridad nacional, resguarda también a la población en su carácter general, y a la familia en la singularidad. Esto es, la dogmática exhibe la lógica siguiente: si acontece el antecedente, también lo hace la consecuencia. A saber: $P \rightarrow Q$, como lo muestra el encadenamiento dogmático constitucional.

¿Qué proyecta la dogmática de la seguridad nacional de acuerdo con el artículo 1 constitucional? Está compuesto por tres enunciados: resguardo de la seguridad nacional; dar protección a la población; dar protección a la familia, dos enunciados de carácter general y uno individual.

De acuerdo con el pragmatismo peirciano, el efecto producido por los tres objetos de seguridad, en la forma en que estos están encadenados en el artículo 1 de la constitución chilena de 1980, la implicatura es de que el objeto englobante es la seguridad nacional, dada la predicación que se hace de cada uno y de la secuencia discursiva de la dogmática. Es decir, el todo es la seguridad nacional y sus partes son la población y las familias del Estado nación. Es una lógica jurídica del tipo predicación genérica y predicación factual o individualizada.

La conceptualización del objeto seguridad en su cualidad “nacional” se concatena con artículo 41 de la constitución en el que se afirma que “las FF. AA. podrán excepcionalmente ser empleadas en seguridad pública en casos de catástrofes”.

El artículo 19 constitucional, numerales 9, 10, 12, a su vez, muestra tres objetos factuales de seguridad ciudadana: Objeto¹: protección de la salud; Objeto²: derecho a la educación; Objeto³: Objeto⁴: libertad de opinión. Y la ley 19.949 (2004) el Objeto⁵: protección social. Se conjugan objetos relacionados con las libertades civiles y los derechos en los ámbitos del bienestar social, educativo y de salud.

Así, la dogmática jurídica chilena sobre seguridad exhibe tres objetos cuyo articulado constitucional exhibe dos efectos prácticos de significación de conceptualización del objeto securitario: seguridad nacional, seguridad interior y pública y seguridad ciudadana.

e. Colombia

La dogmática jurídica colombiana sobre la seguridad conceptualiza cuatro tipos de objetos de seguridad: defensa o seguridad nacional; seguridad interna u orden público; seguridad pública y seguridad ciudadana.

La primera esta enunciada en Ley 684 Seguridad y Defensa Nacional del 2001; en el artículo 217 de la Constitución²⁰ (1980): “Las fuerzas militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional”. La ley 684 del 2001, en el artículo 6, define el concepto de defensa nacional. Los operadores deónticos que saltan a la vista son de permiso, de obligación y de atribución.

Es la integración y acción coordinada del Poder Nacional para perseguir, enfrentar y contrarrestar en todo tiempo y cualquier momento, todo acto de amenaza o agresión de carácter interno o externo que comprometa la soberanía e independencia de la Nación, su integridad territorial y el orden constitucional.

Por su parte, el artículo 213 de la constitución de 1991 sobre las facultades del ejecutivo, complementa la dogmática anterior:

En caso de perturbación del orden público [...] que atente contra la estabilidad institucional, la seguridad del estado, o la convivencia ciudadana [...] el Presidente de la República, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las [...] autoridades de policía, con la firma de todos los ministros podrá declarar el estado de conmoción interior. El Presidente informará al legislativo sobre las razones de la declaratoria.

Sobre el artículo anterior, en el marco del equilibrio de poderes, el artículo 214 constitucional, numeral 6, regula que la Corte Constitucional debe recibir de parte del ejecutivo la declaratoria, los decretos legislativos que dicte en el uso de las facultades que dan soporte al decreto presidencial de la declaratoria. Los operadores deónticos son de permisión, de obligación y de atribución.

Respecto a la seguridad pública, el artículo 218 constitucional define las funciones de la policía nacional “su fin primordial es el mantenimiento de [...]”

²⁰ Defensa de la soberanía, el territorio, la independencia y el orden constitucional. Constitución Política de Colombia, 2016. Corte Constitucional. Colombia.

los derechos y libertades públicas [...] que los habitantes convivan en paz”; define además el carácter de la policía: “fuerza de carácter civil militarizada”.

El alcalde, de acuerdo con el artículo 315, tiene la atribución de “conservar el orden público en el municipio de acuerdo con la ley y las instrucciones que reciba del Presidente de la República y del respetivo gobernador; es la primera autoridad de policía del municipio”.

Asimismo, el artículo 44 de la constitución de 1991 establece los derechos fundamentales de los niños, su integridad física, su salud y su seguridad social; el artículo 67 constitucional establece que la educación es un derecho de las personas; y el artículo 366 dispone que “el bienestar general [...] la calidad de la vida de la población son finalidades del Estado, la salud y la educación, saneamiento ambiental y agua potable”.

La concatenación dogmática de la conceptualización del objeto de seguridad, en su carácter multidimensional, exhibe relaciones de significación en el articulado constitucional y en las leyes reglamentarias.²¹ En tales relaciones, la totalidad de la significación muestra cómo el proceso de significación y la acción de esta, en el conjunto del articulado constitucional, proyecta un haz de significaciones de objetos de seguridad en que la predicación “la seguridad nacional”, en tanto campo semántico, cubre las aspectualidades de sentido del objeto seguridad interior, seguridad pública e incluso la seguridad ciudadana, como establecen los artículos 189, 213, 217 de la constitución, y la Ley 684 del 2001. Esta última subraya la defensa de la soberanía, del territorio, la independencia; pero también el orden constitucional. Es decir, la dogmática, a la vez que afirma la seguridad nacional –soberanía exterior–, tiene como cualidad de significación el campo de significación de la seguridad interna en tanto que refiere a la estabilidad institucional –la soberanía doméstica– así como la convivencia de los ciudadanos.

Estas cualidades del signo “seguridad nacional” instituyen los interpretantes de otros objetos de seguridad, como la seguridad interior, la seguridad pública y la seguridad ciudadana, mediante factualidades del signo defensa nacional que en tanto objetos factuales diferenciados proyectan nuevos interpretantes. Es así como el proceso de significación del articulado de seguridad proyecta la totalidad del concepto de seguridad. La predicación general del objeto “seguridad nacional” desagregada en objeto¹, objeto², objeto³ correspondientes a seguridad interior, seguridad pública y seguridad ciudadana.

²¹ Ley Reglamentaria de las Fuerzas Armadas, Ley Reglamentaria de la Policía Nacional.

Así, el significado doctrinario de seguridad colombiana, el objeto de seguridad nacional, que es una doctrina, el objeto es el estado nación, se relaciona con otros objetos por implicación o suposición de modo tal que el conjunto de los supuestos constituye la concepción completa en circunstancias probables o posibles; todo ello en el marco de un pragmatismo cognitivo relevante.

f. México

El caso de la normativa mexicana se parece a los de Brasil y de Colombia, con algunas diferencias, sobre todo a partir de la aprobación de la ley de Seguridad Interior, publicada el 21 de diciembre de 2017. La dogmática securitaria mexicana exhibe procesos de significación cuyo eje se articula del todo a sus partes: de la seguridad nacional a la seguridad interior, a la seguridad pública y la seguridad ciudadana. En otros términos, la seguridad nacional implica la defensa del Estado en tanto predicación general; comprende la defensa de la soberanía externa, la soberanía doméstica o seguridad interior y la soberanía pública.

Así, el artículo 73 constitucional determina que la seguridad es competencia federal, estatal y municipal. A su vez, el artículo 89 constitucional, fracción VI establece:

preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

La atribución de la seguridad a las entidades en el plano multinivel es una predicación general del artículo 73; es factual según el artículo 89 de la constitución: seguridad frente a amenazas externas y seguridad doméstica. En el contexto de la probabilidad, la dogmática prevé el uso del conjunto de las fuerzas armadas (normativa que se refuerza con la ley de Seguridad Interior del 2017, como se verá más abajo). ¿Cuáles son las cualidades del objeto de seguridad en su carácter multidimensional? Son cualidades espaciales, poblacionales y, en la perspectiva de,²² son valores democráticos y derechos fundamentales. Por su parte, el artículo 29 constitucional establece:

²² WOLFERS, ARNOLD, "National Security as Ambiguous Symbol", *Political Science Quarterly*, vol. 67, núm. 4.

En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación.

El artículo 29 establece la normativa del qué y el 89, numeral vi, instituye el cómo:

Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

El artículo 1, numeral III, de la Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea instituye el uso de las fuerzas armadas en funciones de seguridad nacional y seguridad interior: “Garantizar la seguridad interior”. El objeto de seguridad pública está instituido en el artículo 21 constitucional y en la ley Reglamentaria del mismo en la Ley Nacional de Seguridad (2009).

La primera establece la responsabilidad multinivel en los términos siguientes:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta. Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional.

La Ley Nacional de Seguridad (2005), por su parte, define la seguridad nacional en los artículos 3, 4 y 5. Las predicciones respectivas subrayan las amenazas a la “independencia”, el “orden constitucional”, las “instituciones democráticas”

y la “unidad de las partes de la federación” y la “soberanía” ante amenazas externas, “tráfico de arma” y actos de “delincuencia organizada”.

El artículo 115 constitucional, numeral VIII establece que “La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado” y que “acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que este juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público”.

La Ley de Seguridad Interior publicada el 21 de diciembre del 2017, en sus artículos 1, 2, 4, 6 y 7, define la normatividad correspondiente al objeto de seguridad interna en la que se aprecia que el signo –interpretante de un signo– resulta ser la traducción de otro signo –la seguridad nacional– por otro signo que contiene más información.²³ Así, el artículo 1 de la Ley de Seguridad Interior define el objeto de la manera siguiente: “La seguridad interior es materia de seguridad nacional”. Dicho de otra manera, y por analogía, la seguridad interior cualitativamente es semejante a la seguridad nacional en tanto que esta también se reviste de cualidades espaciales, poblacionales.

Más todavía, comparten cualidades del ámbito democrático como lo expresan los artículos 2 y 7: “preservar los órdenes de gobierno, el orden constitucional, el estado de derecho y la gobernabilidad democrática”, así como “proteger y garantizar protección y garantía de los derechos humanos y sus garantías de conformidad con lo dispuesto por la constitución, los tratados internacionales y los protocolos emitidos por las autoridades correspondientes”.

Ahora bien, en la definición conceptual, el artículo 4, numeral IV, se estipula que la declaratoria de protección a la seguridad interior es condición para que el ejecutivo, al igual que las fuerzas armadas, intervengan de por sí o en coordinación con otras fuerzas y realicen acciones de seguridad interior. Sin embargo, la normatividad del artículo VI contradice el significado del artículo IV:

Las autoridades federales incluyendo a las Fuerzas Armadas, en el ámbito de sus respectivas competencias, implementarán sin necesidad de Declaratoria de protección a la Seguridad Interior, políticas programas y acciones para identificar, prevenir y atender oportunamente, según su naturaleza, los riesgos contemplados en la Agenda Nacional de Riesgos a la que se refiere el artículo 7 de la Ley de Seguridad Nacional.

²³ PEIRCE, CHARLES SANDERS, *Collected Papers of Charles Sanders Peirce*, Cambridge, Cambridge University Press, 1931.

De este modo, el signo “interior” es un interpretante de “nacional” en virtud de que comparten cualidades espaciales, poblaciones y valores democráticos. Es un proceso de significación analógico, un proceso metonímico —la parte por el todo y el todo por la parte— que establece correspondencias de significación. El operador deóntico es de permisión y de atribución; un hacer que se permite a las fuerzas armadas.

Identificados los objetos de seguridad en su dimensión conceptual según su dogmática constitucional mexicana, la normativa securitaria instituye el qué de la seguridad —amenazas externas y amenazas internas— y los objetos amenazados —el territorio, la población, las instituciones democráticas—. Para combatir estas amenazas, la dogmática establece que corresponde al sistema policial en el ámbito público y nacional, exterior e interior a las fuerzas armadas.

La predicación normativa es atemporal y probabilística, como lo muestra el uso verbal copulativo, según los artículos 29 constitucional y el 21 de la Ley Nacional de Seguridad. Pero no comprende todas las circunstancias de probabilidad, sobre todo en lo que respecta a las probabilidades de resultados.

La normatividad, tal como se ha expuesto e interpretado, exhibe el realismo político y dogmático: la objetividad social, política y jurídica, en texturas textuales revestidas de racionalidad y objetividad —hechos sociales, políticos, securitarios—. Pero la normatividad basada sólo en generalidades y hechos factuales no es suficiente.²⁴ La ley, desde la perspectiva genérica y factual no comprende todas las posibilidades, sobre todo si se considera la multiplicidad de circunstancias probables y posibles. Es decir, la racionalidad jurídica tiene como soporte ciertas circunstancias y ciertos resultados determinados por las circunstancias previstas, pero no comprende muchas otras, sobre todo si se considera que la normatividad tiene una intención, un interés y su correspondiente objetivo, que es el poder.

La hermenéutica securitaria y su expresión en la normativa exhibe un empalme conceptual, objetual; es un encadenamiento tautológico en el que los objetos en su conceptualización empírica son diferentes. El realismo empírico no es el mismo. Se impone así una hermenéutica de primer grado en una segunda hermenéutica de segundo grado, que es la que impera en los países de América Latina y en el caso particular de México.

²⁴ MORGENTHAU, HANS, *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*, Argentina, Grupo Editor Latino Americano, 1980.

7. Conclusiones

Descrita la normativa securitaria de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y México, según su articulado constitucional e institucional, y hecha la interpretación de esta de acuerdo con los criterios metodológicos del pragmatismo, de la dogmática jurídica y la relevancia pragmática, se procede ahora a la sistematización de los apartados descriptivo e interpretativo mediante la construcción de un modelo de la normativa de seguridad de los países estudiados con la finalidad. Como se verá, en la propuesta de constructo teórico securitario convergen, de manera implícita, aspectos de los referentes conceptuales expuestos en el apartado metodológico.

El modelo, en tanto constructo, es una representación de un objeto material o mental. Es un signo, desde otra perspectiva. Como tal, representa algo mediante signos que a su vez representan otros signos. El modelo es un patrón de semejanzas, pero también de diferencias que, en conjunto, constituye un objeto tipo, una ley tipo de la que se desprenden leyes tipo.

Así, si un modelo es una representación, es también un signo que provoca sensaciones e imaginaciones; por tanto, está sujeto a interpretaciones alternativas determinadas por relevancias cognitivas alternativas señalizadas por otras circunstancias posibles no previstas en la normatividad. En otras palabras, la normatividad securitaria, si bien está revestida de un realismo político y dogmático, genérico y factual, la racionalidad investida de realismo, también se ve sujeta al signo interpretante determinado por la relevancia cognitiva.

En el encuadre anterior, la normativa de la seguridad en los seis países, de acuerdo con la conceptualización del objeto de seguridad en su multidimensionalidad en los artículos constitucionales de los países estudiados, queda representada del modo siguiente.

El modelo, en tanto representación, es decir, en tanto signo, es un objeto cognitivo. Es un signo que representa una cosa u objeto; es una representación por analogía. Es un signo que genera sensaciones, imaginación; es fuente de procesos de significación. El modelo es un patrón de semejanzas, un objeto tipo que produce “leyes tipo”. De ahí las similitudes del articulado constitucional entre los seis países estudiados. Estas semejanzas se manifiestan sobre todo entre México, Colombia, Brasil, Bolivia.

Argentina y Chile exhiben conceptualizaciones del objeto de seguridad que se distinguen de los cuatro países referidos, ya que en el caso argentino la seguridad o defensa nacional se rige por la ley 23.554 (1988) y la seguridad interior por la ley 24.059 (1992), aunque esta ley en sus artículos 3 y 4 establezca

ADRIÁN SERGIO GIMATE-WELSH HERNÁNDEZ

que la seguridad interior tiene como ámbito el territorio de la República Argentina y para ello se requiera el uso de todas las fuerzas policiales y de seguridad de la nación. La normativa del artículo 99 constitucional se establece como respaldo de los artículos 2 y 3. El contenido jurídico de estos artículos posibilita el uso de las fuerzas armadas y policiales federales en situaciones de excepción ante la solicitud del gobernador de la provincia.

Diagrama 1. Modelo de seguridad



En el caso chileno, la normativa establece que las fuerzas armadas sólo pueden intervenir en la seguridad interior en casos de excepción como los desastres ambientales. Como se ha mostrado en el apartado de la interpretación de la dogmática jurídica, el articulado constitucional sobre la seguridad muestra una argumentación racional sustentada en predicaciones de orden general y factual. Asimismo, el encadenamiento de los artículos exhibe circunstancias probables y posibles. Es, por tanto, una normativa fundada en el realismo político, donde las acciones políticas sustentadas en la intención, el interés y en el poder prevén ciertos resultados o consecuencias anticipadas. Sin embargo, la factualidad o análisis de hechos no es del todo suficiente. Es decir, la factualidad y las acciones que resultan de la aplicación de la normatividad no necesariamente arrojan los resultados esperados.

Las variables circunstanciales y la aplicación de la normatividad pueden arrojar resultados no esperados. El delito y los homicidios no disminuyen en los gobiernos de Felipe Calderón y de Enrique Peña Nieto, por ejemplo. Todo lo contrario, aumentan. El ejemplo más lamentable es el caso de Ayotzinapa, que, de acuerdo con la normativa nacional e internacional, es un caso de genocidio de Estado en el que participaron el ejército, la policía federal y las policías municipales. Las estrategias de la simulación investigativa y del olvido no son

aceptables, no sólo por la falta de responsabilidad del Gobierno y de rendición de cuentas al pueblo mexicano, sino por principios éticos, morales y respeto de los derechos fundamentales de los seres humanos. La impunidad es inaceptable en cualquier circunstancia.

La conceptualización del objeto de seguridad en la normatividad constitucional de los estados debería contener esta previsión mediante el articulado de defensa de estos derechos y valores y en la reglamentación de los artículos correspondientes y no limitarse a la finalidad del uso de la autoridad y del poder.

REFERENCIAS

- BURGOA, CARLOS, “La deóntica jurídica como clave en la interpretación de las leyes fiscales”, *Contaduría y administración*, núm. 235.
- BUZAN, BARRY, “Peace, Power, and Security: Contending Concepts in the Study of International Relations”, *Journal of Peace Research*, vol. 21, núm. 2.
- CARSTON, ROBYN, “Metaphor and Ad Hoc concepts and Word Meaning. More Questions than Answers”, *University College London*. Disponible en: <https://www.phon.ucl.ac.uk/publications/WPL/02papers/carston.pdf>
- MORGENTHAU, HANS, *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*, Argentina, Grupo Editor Latino Americano, 1980.
- NÚÑEZ VAQUERO, ÁLVARO, “La científicidad de la dogmática jurídica sobre Carrillo de la Rosa”, *Revista Telemática de filosofía del derecho*, núm. 11.
- NÚÑEZ VAQUERO, ÁLVARO, “Dogmática jurídica”, *Revista en cultura de la Legalidad*, núm. 6.
- ORDORIKA, ANA PAULA, “El Ejército y la ley”, *Revista Nexos*, 1 de diciembre. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=14585>
- PEIRCE, CHARLES SANDERS, *Collected Papers of Charles Sanders Peirce*, Cambridge, Cambridge University Press, 1931.
- PEIRCE, CHARLES SANDERS, “Pragmatism and Pragmaticism”, en Charles Harstshorne and Paul Weiss (eds.), *Collected Papers*, vol. 5, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge Mass, 1935.
- PEIRCE, CHARLES SANDERS, “How to make Our Ideas Clear”, en Arthur Burks (ed.) *Peirce, Collected papers*, Cambridge, Harvard University Press, 1958.
- QUEIROZ, JOAO, EL-HANI, CHARBEL, “Semiosis as an Emergent Process”, *A Quarterly Journal of the American Philosophy*, núm. 42, vol. 1.
- RÍOS MARTÍNEZ, JOSÉ, “Interpretación en la dogmática jurídica como posibilidad de ciencia del derecho”, *Revista del posgrado en derecho de la UNAM*, vol. 3, núm. 5.
- RUBIO-FERNÁNDEZ, PAULA, “Concept Narrowing: The of context independent Information”, *Journal of Semantics*, vol. 25.

ADRIÁN SERGIO GIMATE-WELSH HERNÁNDEZ

- WILSON, DIERDRE, “Relevance and Lexical Pragmatics”, *Italian Journal of Linguistics*, vol. 15, núm. 2. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/238625989_Relevance_and_Lexical_Pragmatics
- WILSON, DEIRDRE y SPERBER, DAN, “Teoría de la relevancia”, *Revista de Investigación Lingüística*, vol. 8.
- WOLFERS, ARNOLD, “National Security as Ambiguous Symbol”, *Political Science Quarterly*, vol. 67, núm. 4.

Seguridad interior, un concepto ambiguo*

Internal Security, an Ambiguous Concept

Marcos Pablo Moloeznik**

RESUMEN

A partir de los contenidos y alcances de la seguridad nacional y de la seguridad pública, y de sus respectivos instrumentos coercitivos en México, se intenta demostrar que la definición de seguridad interior (contenida en la reciente Ley de Seguridad Interior) se caracteriza por su ambigüedad, genera confusión entre las diferentes categorías de seguridad en México y, por ende, contribuye a consolidar la violación sistemática de los derechos humanos, al abusar del recurso de las fuerzas armadas como respuesta del Estado.

PALABRAS CLAVE

Seguridad interior, Ley de Seguridad Interior, México, fuerzas armadas.

ABSTRACT

Based on the contents and scope of the National Security and Public Security, and their respective coercive instruments in Mexico, it is intended to demonstrate that the definition is characterized by its ambiguity, generating confusion among the different security categories within Mexico and, therefore, contributes to consolidate the systematic violation of Human Rights, by abusing the use of armed forces as a response from the State.

KEYWORDS

Internal Security, Interior Security Law, Home Security, Armed Forces.

*Artículo recibido el 1 de febrero de 2018 y aceptado para su publicación el 6 de agosto de 2018

**Profesor investigador en el Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, México. (mmoloeznik@yahoo.es) orcid.org/0000-0002-4078-9451

SUMARIO

1. Breves palabras iniciales
2. Categorías de seguridad e instrumentos coercitivos en México
3. En torno a la definición de seguridad interior
4. Confusión con seguridad nacional
5. Presidencialismo a ultranza
6. Seguridad interior y fuerzas armadas en el derecho comparado
7. A manera de conclusiones: seguridad interior, un concepto ambiguo

1. Breves palabras iniciales

La Ley de Seguridad Interior que entró en vigor el 22 de diciembre de 2017¹ ha generado un rechazo por parte de numerosas instituciones y organizaciones nacionales e internacionales. Esto se tradujo en la presentación de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad ante el máximo órgano jurisdiccional mexicano.²

Se trata de una controvertida norma que persigue regular la facultad del presidente de la república, en su calidad de comandante supremo, de disponer de las Fuerzas Armadas para la seguridad interior.³ Busca regular además la facultad de dotar de un manto de protección legal a las actuaciones del instrumento militar en una zona gris, de la mano de situaciones excepcionales que imponen al titular del Poder Ejecutivo de la Federación el uso intensivo del componente castrense.

En rigor, el lector se encuentra ante la consagración normativa del uso discrecional y sistemático de las fuerzas armadas al margen de la declaratoria del estado de excepción plasmada en el artículo 29 constitucional, que impone al presidente la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquél no estuviere reunido, bajo el espíritu del balance de poder como condición de todo Estado de derecho.⁴

En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto,

¹ H. CONGRESO DE LA UNIÓN, "Ley de Seguridad Interior", *Diario Oficial de la Federación*, 21 de diciembre, 2017. [Consulta: 10 de agosto, 2018]. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lshint.htm>

² Véase, por ejemplo, SUÁREZ-ENRIQUEZ, XIMENA y MEYER, MAUREEN, "Nueva Ley de Seguridad Interior enfrenta fuerte rechazo en México", *Oficina de Washington para Asuntos Latinoamericanos*, 26 de enero, 2018. [Consulta: 28 de enero, 2016]. Disponible en: <https://www.wola.org/es/format/commentary-es/>

³ De acuerdo con lo establecido en el artículo 89, fracción vi.

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

Precisamente, ante la emergencia de situaciones excepcionales que suelen cuestionar severamente la tranquilidad, el orden público y la paz social, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) recomienda declarar el estado de sitio, de excepción o de emergencia por un organismo nacional competente (Poder Legislativo), porque “permite a la población conocer exactamente el ámbito de aplicación material, territorial y temporal de las medidas de excepción y previene las suspensiones de facto, así como las posteriores tentativas de justificar violaciones de los derechos humanos”.⁵

En el caso mexicano, conviene insistir en que el Poder Ejecutivo apela permanentemente al factor militar del poder nacional, sin declarar el estado de excepción; lo que genera estados de excepción *de facto*, allí donde intervienen las fuerzas armadas.

De ahí la necesidad de someter a análisis los contenidos y alcances de la Ley de Seguridad Interior, en especial la concepción que la norma establece sobre esta categoría de seguridad.

2. Categorías de seguridad e instrumentos coercitivos en México

En primer lugar, se debe tener presente que la seguridad es, ante todo, un bien público íntimamente ligado a la calidad de vida y al nivel de bienestar económico, político y social de una comunidad. También es concebida como *un derecho básico* del que todos los habitantes deben gozar por el sólo hecho de ser

⁵ COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA, “Violencia y Uso de la Fuerza”, *Comité Internacional de la Cruz Roja*. [Consulta: 9 de agosto, 2018]. Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/publication/p0943.htm>

persona humana, a partir de definir como seguro a lo que esté libre y exento de todo peligro, daño o riesgo.⁶

Es posible identificar dos tendencias de pensamiento en la materia: la corriente ampliacionista (que se corresponde con el concepto de seguridad humana, integrado por siete componentes que van desde la seguridad política a la seguridad ambiental) y la restringida, que se presenta en aquellos escenarios signados por una respuesta coercitiva del Estado.⁷ En México domina esta última, de naturaleza tradicional o instrumental, que parte de la concepción del Estado como detentador del monopolio legítimo de la fuerza en un territorio dado.⁸

Esta idea-fuerza de Max Weber se encuentra consagrada normativamente en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra reza:⁹

Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Desde esta perspectiva, el Estado se erige en árbitro y orientador de los conflictos sociales y cuenta con instituciones capaces de imponer coactivamente sus decisiones y sancionar a quienes quebranten las reglas de juego consagradas en el marco legal. Se trata así del uso de la fuerza institucional que debe dosificarse, dependiendo de la dimensión espacial y temporal, del riesgo y amenaza, y de circunstancias particulares. En síntesis, el lector se encuentra así ante una concepción instrumental de la seguridad que parte de la respuesta coercitiva del Estado, a partir de tres categorías o niveles de seguridad con sus respectivos instrumentos de fuerza.¹⁰

⁶ MOLOEZNİK, MARCOS PABLO, "Retos y remedios contra la corrupción y la impunidad en el sector seguridad de México", en Arturo Zárate Ruiz (coord.), *Retos y remedios contra la impunidad y la corrupción en México*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 2017, pp. 56 y 57

⁷ MOLOEZNİK, MARCOS PABLO, "Estudio introductorio del paradigma de la seguridad ciudadana", en Marcos Pablo Moloezniĳ (comp.), *¿Qué es la Seguridad Ciudadana?*, México, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, 2013, pp. 17-23.

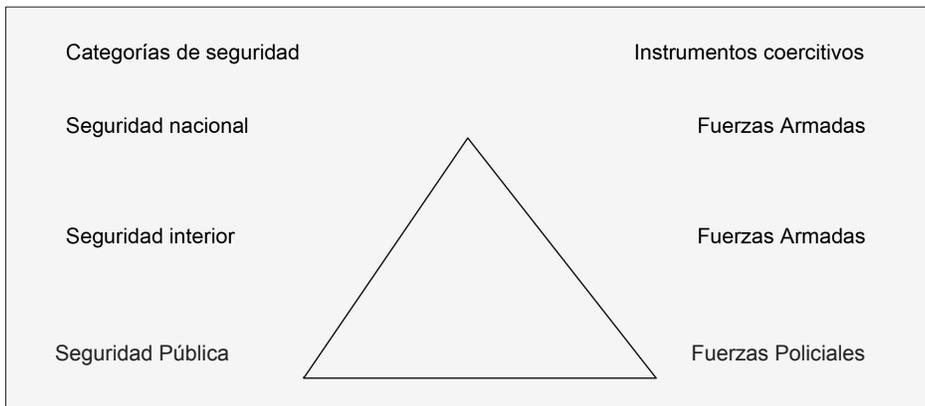
⁸ WEBER, MAX, "Politics as a Vocation", en H. H. Gerth & C. Wright Mills (eds.), *From Max Weber: Essays in Sociology*, New York and Oxford, Oxford University Press, 1946, p. 78.

⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁰ MOLOEZNİK, MARCOS PABLO, "Retos y remedios contra la corrupción y la impunidad en el sector seguridad de México",

En México, la Ley Suprema consagra tres diferentes categorías de seguridad, a cada una de las cuales le corresponde un particular medio coercitivo: seguridad nacional (artículo 89, fracción VI, como obligación del presidente de la república), seguridad interior (artículo 89, fracción VI, como facultad del presidente de la república) y seguridad pública (artículos 21 y 115). Sus respectivos instrumentos coercitivos son las fuerzas armadas para atender a la seguridad nacional (misión por excelencia de los militares y marinos) y a la seguridad interior (ante la ausencia de las denominadas fuerzas intermedias, como se explica más adelante), y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno para garantizar la seguridad pública (véase la gráfica 1).

Gráfica 1. Niveles de seguridad e instrumentos coercitivos del Estado mexicano



Fuente: MOLOEZNİK, MARCOS PABLO, "Seguridad y uso de la fuerza en el Estado contemporáneo", *Revista del CESLA*, año 5, núm. 6, pp. 29 y 30.

a. Seguridad nacional

El ámbito de la seguridad nacional se encuentra inextricablemente unido a la existencia misma del Estado-nación, al integrar aspectos tales como la soberanía nacional, la integridad territorial y la intangibilidad de las fronteras, entre otros.¹¹

en Arturo Zárate Ruiz (coord.), *Retos y remedios contra la impunidad y la corrupción en México*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 2017.

¹¹ ROMM, JOSEPH J., *Defining National Security - The Nonmilitary Aspects*, New York, Council on Foreign Relations Press, 1993. [Consulta: 31 de enero, 2018]. Disponible en: http://books.google.co.in/books?id=shxDOnuVcyYC&pg=PR3&source=gbs_selected_pages&cad=2#v=onepage&q&tf=false

Esto explica que, para la agencia civil de inteligencia mexicana, la preservación de la seguridad nacional responde a la atención y seguimiento de las amenazas y riesgos identificados en la Agenda Nacional de Riesgos a su cargo, a saber:

- Por aquellas, se entiende a los fenómenos intencionales generados por el poder de otro Estado-nación, o por agentes no estatales, cuya voluntad hostil y deliberada pone en peligro los intereses permanentes tutelados por la seguridad nacional, en parte o en todo el territorio nacional, y cuestionan severamente la existencia del mismo Estado mexicano.¹²
- Por riesgos se refiere a una condición interna o externa generada por situaciones políticas, económicas, sociales o agentes no estatales, así como por desastres naturales o de origen humano, así como epidemias o pandemias, que sin tener carácter de amenazas, pudieran poner en entredicho el desarrollo nacional.¹³

Ahora bien, tal como se puso de relieve, entre las obligaciones del presidente—en virtud del artículo 89, fracción vi de la Constitución General de la República— destaca la de “preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva”. Dicho deber es reglamentado por la Ley de Seguridad Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2005. De conformidad con el artículo 3 de este ordenamiento jurídico, se entiende por seguridad nacional:

Las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven:

- La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;

¹² CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y SEGURIDAD NACIONAL, “Amenazas y Riesgos”, *Centro de Investigación y Seguridad Nacional*. [Consulta: 31 de enero, 2018]. Disponible en: <http://www.cisen.gob.mx/snAmenazasRiesgos.html>

¹³ CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y SEGURIDAD NACIONAL, “Amenazas y Riesgos”, *Centro de Investigación y Seguridad Nacional*. [Consulta: 31 de enero, 2018]. Disponible en: <http://www.cisen.gob.mx/snAmenazasRiesgos.html>

- El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

Todo ello significa que la seguridad nacional tiene como finalidad velar por los intereses vitales de la Nación, es decir, aquellos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tales como la vigencia del Estado de derecho, el respeto por los derechos humanos y la preservación de la soberanía e integridad territorial, entre otros. Por su propia naturaleza, estos intereses son de carácter permanente y trascienden a los gobiernos en turno; cualquiera sea el partido político en el poder o el presidente en turno, su obligación es la de preservarlos.

La seguridad nacional persigue, como finalidad, mantener la integridad, la estabilidad y la permanencia del Estado mexicano. Asimismo, atiende a los riesgos y amenazas que los ponga en entredicho. Por lo tanto, se corresponde con la supervivencia misma del Estado-nación y, por lo mismo, se ubica en la mayor jerarquía o al más alto nivel de las categorías de seguridad en México.¹⁴

Mientras que la instancia deliberativa que tiene por finalidad establecer y articular la política en la materia es el Consejo de Seguridad Nacional, integrado por el titular del Ejecutivo Federal, quien lo preside, el secretario de Gobernación, quien funge como secretario ejecutivo, el secretario de la Defensa Nacional, el secretario de Marina y el director general del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.¹⁵

b. Seguridad interior

Esta categoría intermedia de seguridad está consagrada en el artículo 89, fracciones VI y VII de la Ley Suprema de la Nación, al facultar al presidente de la república para:¹⁶

¹⁴ MOLOEZNİK, MARCOS PABLO, "Retos y remedios contra la corrupción y la impunidad en el sector seguridad de México", en Arturo Zárate Ruiz (coord.), *Retos y remedios contra la impunidad y la corrupción en México*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 2017, pp. 58 y 59. El instrumento coercitivo por excelencia de la seguridad nacional son las Fuerzas Armadas, a la sazón, la máxima intensidad del uso de la fuerza del Estado-nación.

¹⁵ Véanse los artículos 12 y 13 de la Ley de Seguridad Nacional, Diario Oficial de la Federación, México, 31 de enero de 2015. [Consulta: 31 de enero, 2018]. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>

¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

MARCOS PABLO MOLOEZNİK

Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

[...]

Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.

En este marco, el artículo 76 constitucional (Facultades exclusivas del Senado) le confiere a la Cámara Alta la facultad de “Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria”.

Cabe señalar que, a pesar de que la Guardia Nacional está plasmada en siete artículos de la Carta Magna, al carecer de una ley reglamentaria sólo existe como letra muerta. En lo que respecta a la seguridad interior, tradicionalmente la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) la define como las “Providencias adoptadas para mantener la tranquilidad de la Nación”.¹⁷

Por su parte, siguiendo a una fuente clásica, se entiende por seguridad interior:¹⁸

Situación y sistema político que manifiesta la realidad o el propósito de un orden nacional en que los poderes públicos son respetados, como instituciones y en las personas que los encarnan, con la adecuada defensa del régimen, de los derechos fundamentales de los ciudadanos, de la paz social, y la tranquilidad pública. La rebelión, la sedición, los desórdenes públicos, los atentados y desacatos contra la autoridad, el terrorismo, la tenencia ilícita de armas y explosivos configuran el repertorio penal de las manifestaciones hostiles a esta clara atmósfera civil.

Dada la ambigüedad que se desprende de ambas definiciones, conviene abreviar en la doctrina desarrollada por el CICR, centrada en situaciones de violencia doméstica. Estas últimas se definen como disturbios interiores y tensiones internas, en las que generalmente las fuerzas policiales y de seguridad (policías militarizadas) son rebasadas en su capacidad disuasiva y reactiva. Se trata de zonas grises, difíciles de aprehender, que se ubican a caballo entre el conflicto armado y la paz, y que obligan al Estado al empeñamiento de los militares para

¹⁷ SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL, *Glosario de términos militares*, México, Sedena, 2001, p. 377.

¹⁸ CABANELLAS DE TORRES, GUILLERMO, *Diccionario Militar (Aeronáutico, Naval y Terrestre)*, Buenos Aires, Claridad, tomo 6, 1983, p. 100.

restablecer el orden interno y la tranquilidad pública:¹⁹ “en algunas ocasiones, se requiere que las fuerzas armadas presten asistencia a las autoridades civiles para hacer frente a niveles de violencia más bajos, que pueden caracterizarse como disturbios internos y otras situaciones de violencia interna”.

Sin embargo, el uso intensivo del componente militar suele traer efectos no deseados, tal como lo pone de relieve un reconocido grupo de expertos:²⁰ “La inclusión del Ejército en tareas de seguridad, en entornos violentos, parece traer consigo un inevitable uso de la fuerza bajo una lógica de guerra, y posiblemente sea difícil otro resultado a partir de las características de la formación militar”.

De ahí la génesis y desarrollo de las denominadas *fuerzas intermedias* para hacer frente a estas situaciones atípicas analizadas por el CICR: en general, para garantizar la estabilidad, seguridad interior y paz social, los gobiernos apelan o recurren a las también llamadas fuerzas de seguridad o policías militarizadas. Se trata de un núcleo duro de policía, cuyo personal posee “estado militar” y que encuentra sus raíces en los dos grandes movimientos revolucionarios de fines del siglo XVIII: la independencia de las trece colonias de Norteamérica y la Revolución francesa, con la génesis de la Guardia Nacional y la Gendarmería Nacional Francesa, respectivamente.²¹

Tampoco debe soslayarse que en México la categoría *seguridad interior* constituye un resabio o legado de las constituciones liberales y conservadoras del siglo XIX, que logró sobrevivir a los trabajos del Constituyente de 1917.

Es muy probable que este concepto decimonónico haya sido utilizado en su época como sinónimo de seguridad pública; lo cual se encuentra vigente en el

¹⁹ COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA, “Violencia y Uso de la Fuerza”, *Comité Internacional de la Cruz Roja*. [Consulta: 9 de agosto, 2018]. Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/publication/p0943.htm>

A dichas situaciones, el CICR las denomina “otras situaciones de violencia” (OSV); se entiende por tales, los eventos de conmoción interior e inestabilidad social que, si bien suelen ser preocupantes, no revisten todavía la gravedad como para ser considerados amenaza a los intereses vitales de la nación (seguridad nacional).

²⁰ SILVA FORNÉ, CARLOS, PÉREZ CORREA, CATALINA y GUTIÉRREZ RIVAS, RODRIGO, “Uso de la fuerza letal. Muertos, heridos y detenidos en enfrentamientos de las fuerzas federales con presuntos miembros de la delincuencia organizada”, *Revista Desacatos*, septiembre-diciembre, 2012, p. 63. [Consulta: 27 de agosto, 2017]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/139/13925007004.pdf>

Los autores destacan que “Desde el paradigma de los derechos humanos, el uso de la fuerza letal debe ser una excepción y aquellas muertes que se produzcan al poner en práctica acciones que no atiendan a su ejecución a los principios y estándares del derecho internacional pueden ser consideradas ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, de las que se puede desprender una responsabilidad directa hacia el Estado. [En el caso mexicano.] Estas situaciones aumentan su probabilidad de ocurrencia bajo políticas de seguridad que privilegian la utilización de fuerzas de seguridad, como el Ejército o la Marina, en funciones cuya naturaleza es totalmente diferente [...]”

²¹ MOLOEZHNIK, MARCOS PABLO, “Seguridad y uso de la fuerza en el Estado contemporáneo”, *Revista del CESLA*, año 5, núm. 6, p. 32; MOLOEZHNIK, MARCOS PABLO, “Retos y remedios contra la corrupción y la impunidad en el sector seguridad de México”, en Arturo Zárate Ruiz (coord.), *Retos y remedios contra la impunidad y la corrupción en México*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 2017, p. 62.

MARCOS PABLO MOLOEZNİK

caso argentino. Efectivamente, el artículo 2 de la Ley de Seguridad Interior de la República Argentina define a la seguridad interior como “la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional”. En virtud de su artículo 3, contempla “el empleo de los elementos humanos y materiales de todas las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación”, no así de las fuerzas armadas.²²

Además, dado que en México la guardia nacional sólo existe *de jure en su Ley Suprema*, se le confiere al presidente de los Estados Unidos Mexicanos la facultad de recurrir a los militares y marinos para dar cuenta de situaciones atípicas que no llegan a escalar como para considerarse una amenaza a la seguridad nacional, pero que sí suelen superar las capacidades de las instituciones policiales. Esto suele traer aparejados quebrantamientos a los derechos humanos, dado que al militar se le prepara para hacer la guerra y no para mantener el orden público.²³

c. Seguridad pública

De conformidad con el artículo 21 constitucional, la seguridad pública es una competencia concurrente o función a cargo de los tres órdenes de gobierno:²⁴ “Comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala”. A diferencia de las otras dos categorías consagradas en la Ley Suprema de la Nación, la dimensión pública de la seguridad se centra en la persona humana, pero conserva la finalidad tradicional de mantenimiento del orden público que responde más a una concepción Estado-céntrica. Esto se desprende del artículo 2 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reglamentaria del artículo 21 de la Carta Magna:²⁵

²² “Ley Nacional N° 24059, Ley de Seguridad Interior”, *Boletín Oficial del Estado*, Buenos Aires, República Argentina, 6 de enero, 1992. [Consulta: 10 de agosto, 2018]. Disponible en: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/151691/742049/file/Ley%20Nacional%20de%20Seguridad%20Interior%20N%C2%BA%2024.059.pdf>

²³ MOLOEZNİK, MARCOS PABLO, “Retos y remedios contra la corrupción y la impunidad en el sector seguridad de México”, en Arturo Zárate Ruiz (coord.), *Retos y remedios contra la impunidad y la corrupción en México*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 2017, p. 61.

²⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁵ “Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2 de enero de 2009. [Consulta: 10 de agosto, 2017]. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgsnsp.htm>

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por un lado, los fines de la seguridad pública se corresponden con la preservación de la integridad física, el goce de los derechos y libertades, patrimonio y bienes de las personas; por el otro, se pone el acento en la salvaguarda del orden y la paz públicos, propios del ámbito de la seguridad interior.

Por su parte, el artículo 10, fracción I de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), concibe al Consejo Nacional de Seguridad Pública como la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas en la materia, con amplias atribuciones consagradas en el artículo 14—entre ellas, la de “Establecer los instrumentos y políticas públicas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la Seguridad Pública” (fracción I) y “Establecer los lineamientos para la formulación de políticas generales en materia de Seguridad Pública (fracción III)—. De conformidad con el artículo 12, está integrado por el titular del Ejecutivo Federal, quien lo preside; el secretario de Gobernación; el secretario de la Defensa Nacional; el secretario de Marina; y el secretario ejecutivo del Sistema. Llama poderosamente la atención que los militares y los marinos participen en la máxima instancia de toma de decisiones en el ámbito de la seguridad pública.

Dicho nivel de seguridad debe garantizarse mediante la institución de autoprotección social por excelencia, que es la policía y cuyo mandato descansa, fundamentalmente, en garantizar el derecho a la vida y la integridad física de las personas, y velar por la vigencia de los derechos humanos en general.

De ahí que la Constitución General de la República establezca los principios a los que deben ajustar sus actuaciones los miembros de las instituciones policiales:²⁶ “La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución”.

²⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estos principios constitucionales de actuación en la función policial son interpretados como sigue:²⁷

- **Legalidad:** realizar sólo aquello que las normas expresamente les confieren y en todo momento someter su actuación a las facultades que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que conocen y cumplen las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones.
- **Objetividad:** limitarse a exponer los hechos que les constan de manera tangible, sin decantarse por alguna postura con base en sus creencias personales o prejuicios y no añadir en sus informes y valoraciones situaciones que no les consten de manera tangible.
- **Eficiencia:** actuar conforme con una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando en todo momento un mejor desempeño en sus funciones, a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades, mediante el uso responsable y claro de los recursos públicos, eliminando cualquier ostentación y discrecionalidad indebida en su aplicación.
- **Profesionalismo:** mantener una actitud personal positiva hacia la función policial por parte de quienes se desempeñan dentro de ésta, y que los lleva a buscar una constante superación.
- **Honradez:** conducirse con rectitud sin hacer uso del empleo, cargo o comisión para obtener o pretender ganar algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros; de igual forma, no buscar o aceptar compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización, sabiendo que ello compromete sus funciones y que el ejercicio de cualquier cargo público implica un alto sentido de austeridad y vocación de servicio.
- **Respeto a los derechos humanos:** en el ámbito de sus competencias y atribuciones, garantizar, promover y proteger de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

²⁷ POLICÍA FEDERAL, "Código de Conducta de la Policía Federal". *Policía Federal*. [Consulta: 10 de agosto, 2018]. Disponible en: <https://www.gob.mx/policiafederal/articulos/principios-constitucionales-de-actuacion-en-la-funcion-policial?idiom=es>

Adicionalmente, y de conformidad con artículo 6 de la Ley Reglamentaria del artículo 21 constitucional, los miembros de las instituciones policiales “Deberán fomentar la participación ciudadana y rendir cuentas en términos de ley”.

El mismo artículo 21 de la Constitución también determina que “las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional”. Esto significa que el constituyente permanente opta por un modelo de policía de naturaleza civil, orientado a prestar servicio a la comunidad, de carácter preventivo/disuasivo, con predominio de la función de resolución de conflictos y apoyado en las energías sociales.²⁸

Para la LGSNSP, “La disciplina es la base del funcionamiento y organización de las Instituciones Policiales, por lo que sus Integrantes deberán sujetar su conducta a la observancia de las leyes, órdenes y jerarquías, así como a la obediencia y al alto concepto del honor, de la justicia y de la ética”, al decir del artículo 99. El carácter profesional viene dado a tenor de lo establecido por el artículo 98 de la LGSNSP, cuyo texto es el siguiente:

La profesionalización es el proceso permanente y progresivo de formación que se integra por las etapas de formación inicial, actualización, promoción, especialización y alta dirección, para desarrollar al máximo las competencias, capacidades y habilidades de los integrantes de las Instituciones Policiales.

Recapitulando, la concepción de la seguridad en México —a la luz de las categorías seguridad nacional, interior y pública— responde a la tendencia o corriente restringida o instrumental basada en el monopolio estatal de la fuerza y en la respuesta coercitiva del Estado-nación. Sus instrumentos son las fuerzas armadas (Sedena y Semar) y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno.

3. En torno a la definición de seguridad interior

Ante la laguna jurídica o vacío legal de la categoría seguridad interior que, conviene insistir, faculta al presidente para “disponer de la fuerza armada permanente de la Nación”, de conformidad con el artículo 89, fracción VI de la Ley Suprema de la Nación, se promulgó la Ley de Seguridad Interior. Su definición es literalmente copiada de sendos documentos programáticos: el Programa

²⁸ Para mayores detalles, véase BALLBÉ, MANUEL, “Modelos policiales comparados”, en *Seguridad y Estado Autonomico*, VII Seminario “Duque de Ahumada”, Madrid, Ministerio del Interior, 1996, pp. 113-127.

MARCOS PABLO MOLOEZNİK

para la Seguridad Nacional 2014-2018 y el Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018, y se elevó a rango de Ley reglamentaria del artículo 89 constitucional.

En palabras de un experto en la materia, su significado se traduce en que:²⁹

Se hizo uso de un concepto de consumo interno para los planes y programas del sector seguridad nacional y contrario a la jerarquía de leyes, se elevó a rango de Ley, lo que podría constituir una violación a esta jerarquía que establece la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud a que la seguridad interior debería ser un concepto secundario, cuya idea primaria debió haber sido expuesta de la Constitución.

Efectivamente, de conformidad con el artículo 2 de esta ley, *seguridad interior* se define como:³⁰

La condición que proporciona el Estado mexicano que permite salvaguardar la permanencia y continuidad de sus órdenes de gobierno e instituciones, así como el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del orden constitucional, el Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional. Comprende el conjunto de órganos, procedimientos y acciones destinados para dichos fines, respetando los derechos humanos en todo el territorio nacional, así como para prestar auxilio y protección a las entidades federativas y los municipios, frente a riesgos y amenazas que comprometan o afecten la seguridad nacional en los términos de la presente Ley.

En tanto que el programa sectorial de seguridad nacional vigente, a la letra, reza:³¹

La Seguridad Interior y la Seguridad Pública se encuentran ampliamente interrelacionadas y exigen un uso diferenciado del poder del Estado. En el primer caso, para hacer frente a riesgos y amenazas que vulneran el orden constitucional y sus instituciones fundamentales; en el segundo, para velar por la observancia del Estado de Derecho y la seguridad de los ciudadanos y sus bienes [...] Para hacer efectiva

²⁹ Aceves Jiménez, Rodolfo, transcripción de entrevista llevada a cabo el día 29 de enero de 2018, archivo del autor.

³⁰ Ley de Seguridad Interior.

³¹ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, "Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 (Una política multidimensional para México en el siglo XXI)", *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril, 2014. [Consulta: 8 de agosto, 2017]. Disponible en, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014

esta política, la aproximación al concepto de Seguridad Interior que orientará la actuación de esta Administración es enunciada del modo siguiente: “Condición que proporciona el Estado mexicano para salvaguardar la seguridad de sus ciudadanos y el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional”.

De este modo, la Seguridad Interior debe ser entendida como una función política que, al garantizar el orden constitucional y la gobernabilidad democrática, sienta las bases para el desarrollo económico, social y cultural de nuestro país, permitiendo así el mejoramiento de las condiciones de vida de su población.

Esto guarda correspondencia con el “Glosario de términos unificados del Curso Básico en Seguridad Nacional para funcionarios de la Administración Pública Federal”, que define a la seguridad interior como la “Condición necesaria que proporciona el Estado para el desarrollo de la Nación, mediante el mantenimiento del Estado de Derecho”.³²

En la misma línea se ubica el Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018, que concibe a la seguridad interior como una:³³

vertiente de la Seguridad Nacional, es la condición necesaria que proporciona el Estado para el desarrollo de la nación, mediante el mantenimiento del Estado de Derecho. La Seguridad Interior tutela a las instituciones democráticas y el orden constitucional.

Ambas funciones, la Defensa Nacional y Seguridad Interior, requieren conceptualizarse jurídicamente, ya que ninguna se encuentra específicamente definida en algún ordenamiento legal. Disponer del marco

³² INIGUEZ RAMOS, JOSÉ MARTÍN, “Análisis del protocolo de intervención de las fuerzas armadas en México, con base en el modelo de la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito”, *Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México*. [Consulta: 10 de agosto, 2017]. Disponible en: http://www.cesnav.edu.mx/ININVESTAM/docs/docs_analisis/da_15-17.pdf

³³ SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL, “Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018”, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de diciembre, 2013. [Consulta: 10 de agosto, 2017]. Disponible en: http://www.sedena.gob.mx/archivos/psdn_2013_2018.pdf

El documento a continuación pone de relieve que: “En últimos años, se ha presentado en algunas regiones del país, una compleja realidad motivada por la presencia de grupos delictivos, por lo que se han elevado los índices de violencia e inseguridad que afectan a la población en general; razón por la cual, se ha requerido la participación de las Fuerzas Armadas para coadyuvar a reducirla y garantizar la paz social.

Por tales motivos, resulta imprescindible promover una *Ley de Seguridad Interior* y una *Ley de Defensa Nacional*, para dar certeza jurídica a la actuación de las Fuerzas Armadas y otras instancias del Estado mexicano responsables en estas funciones.” El subrayado es nuestro.

MARCOS PABLO MOLOEZNİK

que las legitime dará certidumbre legal y administrativa, a instituciones militares y civiles.

Esta concepción por demás ambigua genera confusión, por entrar en colisión con las definiciones y, en especial, los fines de la seguridad nacional y de la seguridad pública, así como por los instrumentos de política pública al que se la vincula.³⁴

El mantenimiento del Estado de derecho, como condición necesaria que proporciona el Estado para el desarrollo de la nación, se erige en el elemento central del concepto que la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) acuña sobre seguridad interior. En rigor, garantizar el Estado de derecho es un componente de la seguridad nacional y tal vez por ello la propia Sedena conciba a la seguridad interior como una vertiente de aquella.

Debe reconocerse, sin embargo, que la vigencia del Estado de derecho puede ser cuestionada por la perturbación del orden y la tranquilidad pública. En este marco, como se pone de relieve, el CICR reconoce que suele haber una zona gris, a caballo entre la guerra y la paz, caracterizada por disturbios y tensiones internas. En general, se trata de situaciones de violencia interna y emergencia pública, que suelen causar grave inestabilidad política y social y quebrantamientos sistemáticos de los derechos humanos.³⁵

Los Estados-nación suelen considerar este tipo de problemas como asuntos de su jurisdicción interna. Esto explica que, a partir de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja de diciembre de 2003, ante la intransigencia de un grupo significativo de representantes gubernamentales, el CICR se haya visto obligado a sustituir la expresión “disturbios y tensiones interiores” por la formulación más genérica de “otras situaciones de violencia” (osv).³⁶

En dichos casos, considerados de carácter excepcional, el propio CICR —tal como se constata en párrafos anteriores— acepta que las fuerzas armadas sean

³⁴ El mismo documento programático destaca que “El Gobierno de la República trabajará para restablecer las condiciones que permiten garantizar la Seguridad Interior por medio de cuatro instrumentos de política pública que se encuentran vinculados entre sí: el Programa Nacional de Procuración de Justicia, el Programa para la Prevención Social de la Violencia, el Programa Nacional de Seguridad Pública y este Programa para la Seguridad Nacional”.

³⁵ Véase VIGNY, JEAN-DANIEL y THOMPSON, CECILIA, “¿Cuál es el porvenir de las normas fundamentales de humanidad?”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, núm. 840, pp. 917-939. [Consulta: 27 de enero, 2018]. Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdpbt.htm>

³⁶ COSTAS TRASCASAS, MILENA (2005), “El marco legal y reglamentario aplicable al restablecimiento del orden público y la protección de las personas en situaciones de disturbios y tensiones internas”, en Comité Internacional de la Cruz Roja e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Informe sobre el uso de la fuerza y la protección de las personas en situaciones de disturbios y tensiones internas en América Latina y el Caribe. Informe de una reunión de expertos*, Lima, Perú, CICR, 2005, p. 58.

utilizadas o comprometidas, siempre y cuando se declare el estado de excepción.³⁷ En síntesis, la Ley de Seguridad Interior reproduce la definición plasmada en los programas sectoriales de Seguridad Nacional y de Defensa Nacional del actual sexenio, que lejos está de separarse y diferenciarse de los contenidos de la propia Seguridad Nacional e, incluso, de notas esenciales de la seguridad pública.

Por el contrario, en materia de seguridad, los países con mayor tradición democrática se caracterizan por evitar ambigüedades; esto es, las definiciones no deben dejar lugar a dudas o confusiones, puesto que la claridad de conceptos es el mejor antídoto ante abusos del poder público o posibles violaciones de los derechos humanos.

4. Confusión con seguridad nacional

Adicionalmente, de los propios contenidos de la Ley de Seguridad Interior se desprenden elementos consagrados en la Ley de Seguridad Nacional vigente; lo que genera un legítimo cuestionamiento:³⁸

El articulado de la Ley de Seguridad Interior eleva la categoría de Seguridad Interior a rango de Seguridad Nacional, luego entonces, ¿cuál es el objeto de crear una nueva Ley, cuando se pudo reformar la Ley de Seguridad Nacional para incorporar un capítulo que tratara sobre la seguridad interior?

Siguiendo al mismo tratadista:³⁹

El texto de la nueva Ley de Seguridad Interior eleva a rango de seguridad nacional su contenido. Aquí se encuentra un error de técnica legislativa, ya que, si el propósito es equiparar la seguridad interior con la seguridad nacional, lo correcto sería modificar la Ley de Seguridad Nacional para incluir un nuevo capítulo que hable sobre la seguridad interior, y no expedir una nueva legislación.

³⁷ COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA, "Violencia y Uso de la Fuerza", *Comité Internacional de la Cruz Roja*, pp. 6, 23 y 25. [Consulta: 9 de agosto, 2018]. Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/publication/p0943.htm> Dicho documento de referencia, argumenta que, "[...] Cuando, en tales situaciones, se despliegan fuerzas militares, habitualmente cumplen funciones de refuerzo y están subordinadas a las autoridades civiles".

³⁸ Entrevista a Aceves Jiménez.

³⁹ ACEVES JIMÉNEZ, RODOLFO, "Inconsistencias de la seguridad", *La Silla Rota*, 14 de enero, 2018. [Consulta: el 27 de enero, 2018]. Disponible en: <https://lasillarota.com/opinion/columnas/inconsistencias-de-la-seguridad/199787>

Los siguientes artículos de dicha norma, en efecto, lejos están de establecer una separación o límite entre la seguridad nacional y la seguridad interior:⁴⁰

Artículo 2. Comprende el conjunto de órganos, procedimientos y acciones destinados para dichos fines, respetando los derechos humanos en todo el territorio nacional, así como para prestar auxilio y protección a las entidades federativas y los municipios, *frente a riesgos y amenazas que comprometan o afecten la seguridad nacional* en los términos de la presente Ley.

[...]

Artículo 4. [...] II. Amenazas a la Seguridad Interior: Las que afecten los principios establecidos en el artículo 3 y *las contenidas en el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional que tienen su origen en territorio nacional*; las emergencias o desastres naturales en un área o región geográfica del país; las epidemias y demás contingencias que afecten la salubridad general; *o las que afecten los deberes de colaboración de las entidades federativas y municipios en materia de seguridad nacional*;

[...]

Artículo 6. Las autoridades federales incluyendo a las Fuerzas Armadas, en el ámbito de sus respectivas competencias, implementarán sin necesidad de Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, políticas, programas y acciones para identificar, prevenir y atender oportunamente, según su naturaleza, *los riesgos contemplados en la Agenda Nacional de Riesgos a la que se refiere el artículo 7 de la Ley de Seguridad Nacional*.

Asimismo, *el Consejo de Seguridad Nacional emitirá lineamientos para la participación de las entidades federativas en las Acciones de Seguridad Interior*, para la atención eficaz de la *Agenda Nacional de Riesgos* y, en su caso, para el restablecimiento de la colaboración de las entidades federativas y municipios *en las tareas de preservación de la Seguridad Nacional*.

⁴⁰ El subrayado de los siguientes artículos de la ley es nuestro.

Dicho en otros términos, la Ley de Seguridad Interior integra elementos propios de la seguridad nacional, tales como riesgos y amenazas a la seguridad nacional y su respectiva Agenda Nacional de Riesgos (ANR), cuando es el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen) el responsable de mantener actualizada dicha ANR, definida como:⁴¹

Un producto de inteligencia y un instrumento prospectivo que identifica riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional, la probabilidad de su ocurrencia, las vulnerabilidades del Estado frente a fenómenos diversos y las posibles manifestaciones de los mismos. Asimismo, permite orientar las labores de inteligencia, así como las acciones, los mecanismos de coordinación y las políticas en materia de Seguridad Nacional encaminadas a dar continuidad al proyecto de Nación en el corto, mediano y largo plazo.

En el mismo tenor, para la producción de inteligencia, se establece el mismo tratamiento de la inteligencia para la seguridad nacional:

Artículo 9. La información que se genere con motivo de la aplicación de la presente Ley, será considerada de Seguridad Nacional, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

Esto significa una excepción más a las contempladas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que en su artículo 113 reconoce que:⁴² “Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación: Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable”.

También llama la atención lo que fija el artículo 10 de la Ley de Seguridad Interior, al sumar la seguridad pública a la seguridad nacional: “A falta de disposición expresa en esta Ley, se aplicará supletoriamente la Ley de Seguridad Nacional y, en su caso, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el ámbito de sus competencias”.

⁴¹ CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y SEGURIDAD NACIONAL, “Agenda Nacional de Riesgos”, *Centro de Investigación y Seguridad Nacional*. [Consulta: 27 de enero, 2018]. Disponible en: <http://www.cisen.gob.mx/jsnANR.html>

⁴² Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo, 2015. [Consulta: 27 de enero, 2018]. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/igtaip.htm>

MARCOS PABLO MOLOEZNİK

Pero es fundamentalmente la seguridad nacional la que se hace presente en la Ley de Seguridad Interior, tal como se desprende de los siguientes dos artículos:

Artículo 11. [...] (Amenazas a la seguridad interior) II. Se originen por la falta o insuficiente colaboración de las entidades federativas y municipios en la preservación de la Seguridad Nacional, de conformidad con lo previsto en el segundo párrafo del artículo 1 de la Ley de Seguridad Nacional.

[...]

Artículo 26. Las autoridades federales, incluidas las Fuerzas Armadas, en el ámbito de sus competencias de acuerdo con la Constitución y las leyes aplicables, llevarán a cabo las Acciones de Seguridad Interior que sean necesarias, pertinentes y eficaces para identificar, prevenir y atender riesgos en aquellas zonas o áreas geográficas del país, vías generales de comunicación e instalaciones estratégicas que lo requieran, así como para garantizar el cumplimiento del *Programa de Seguridad Nacional y la Agenda Nacional de Riesgos*.

Tal vez dicha confusión responda a la concepción de la Sedena que, conviene insistir, considera a la seguridad interior como una vertiente de la seguridad nacional. En dicho caso, hubiese sido suficiente incorporar aquella categoría a la Ley de Seguridad Nacional vigente. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 10, el término *seguridad interior* también se entrecruza y toma elementos de la seguridad pública (y del Sistema Nacional de Seguridad Pública), lo que constituye otra inconsistencia propia de la ausencia de técnica legislativa.

De esta manera, más adelante y de manera inexplicable, fija a los estados de la Unión, municipios y demarcaciones territoriales, una obligación que deben observar independientemente de la situación que prevalezca, a tenor de lo establecido por la Ley Suprema de la Nación y su Ley reglamentaria:⁴³

166

Artículo 23. Durante la vigencia de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior las autoridades de las entidades federativas, municipios

⁴³ El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como una de las bases mínimas del Sistema Nacional de Seguridad Pública "La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones".

y demarcaciones territoriales, en el marco de sus competencias y en los términos de esta Ley, asumirán las siguientes responsabilidades:

V. Asegurar el cumplimiento de los requisitos de ingreso y permanencia de los integrantes de sus instituciones de seguridad pública en los términos de la Ley de la materia.

Por lo tanto, la Seguridad Interior invade también la esfera competencial de la Seguridad Pública, al tomar y apropiarse de aspectos privativos y notas propias de esta última.

5. Presidencialismo a ultranza

Además, la Ley de Seguridad Interior (LSI) consolida el presidencialismo característico del tradicional sistema político mexicano, que de forma incipiente se ha intentado superar con los gobiernos de alternancia de primera y segunda generación.⁴⁴

Los contrapesos constitucionales cuando existe una excepción constitucional funcionan como diques y esclusas para contener el uso de la fuerza militar y para que, más importante aún, pasado el riesgo esta fuerza pueda rencausarse a la institucionalidad democrática de nuevo. La LSI reduce al mínimo estos diques al establecer la nula participación del Congreso en el control de las fuerzas federales en el combate de las —amenazas a la seguridad interior—. En vez de contrapesos efectivos, las declaratorias dependen sólo del ejecutivo federal al igual que su renovación. De esta manera, se establece una relación directa entre el ejecutivo federal y el uso legal del ejército para fines civiles.

Esto se pone al desnudo en los siguientes cinco artículos de dicha norma:

Artículo 4. IV. Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior: El mandato ejecutivo que habilita la intervención de la Federación, incluidas las Fuerzas Armadas, para que por sí o en coordinación con otras autoridades, realicen acciones de Seguridad Interior para contener y reducir Amenazas a la Seguridad Interior;

⁴⁴ MONROY, CARLOS, "Ley de Seguridad Interior: la excepción permanente", *Revista Nexos*, 11 de diciembre, 2017. [Consulta: 27 de enero, 2018]. Disponible en: <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=320>

Artículo 11. [...] El Presidente de la República podrá ordenar por sí o a petición de las Legislaturas de las entidades federativas, o de su Ejecutivo en caso de receso de aquellas, la intervención de la Federación para la realización e implementación de Acciones de Seguridad Interior en el territorio de una entidad federativa o zona geográfica del país, previa emisión de una Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, cuando se actualice alguna de las Amenazas a la Seguridad Interior.

Artículo 12. En los casos a los que se refiere el artículo anterior, el Presidente de la República, previa consideración del Consejo de Seguridad Nacional, determinará la procedencia de la intervención de la Federación y expedirá, dentro de las setenta y dos horas siguientes, contadas a partir de recibir la solicitud, la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, la cual deberá notificarse por conducto de la Secretaría de Gobernación a la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en los periódicos o gacetas oficiales de las entidades federativas afectadas.

Artículo 15. La Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior deberá fijar la vigencia de la intervención de la Federación [...] Las condiciones y vigencia de la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior podrán modificarse o prorrogarse, por acuerdo del Presidente de la República, mientras subsista la amenaza a la Seguridad Interior que la motivó y se justifique la continuidad de las Acciones de Seguridad Interior. Las modificaciones y prórrogas deberán notificarse y publicarse, de conformidad con lo previsto en el artículo 12 de la presente Ley.

Artículo 33. El titular de la Secretaría de Gobernación remitirá un informe a la Comisión Bicameral a que se refiere la Ley de Seguridad Nacional, sin perjuicio del ejercicio de las facultades de control previstas en dicha ley.

Bajo esta normativa, el Poder Legislativo es el convidado de piedra, ya que su Comisión Bicameral de Seguridad Nacional se limita a recibir notificación de la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior y un posterior informe sobre las acciones llevadas a cabo. Esto contrasta con el artículo 29 constitucional y con la recomendación del CICR presentada en párrafos anteriores.

Tampoco debe soslayarse lo establecido por el artículo 119 constitucional:

Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a las entidades federativas contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura de la entidad federativa o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida.

Tratándose de la Ley de Seguridad Interior, sólo en las espaldas del titular del Poder Ejecutivo de la Federación descansa esta responsabilidad, para la cual cuenta con un amplio margen de discrecionalidad en la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, tal como se desprende del Artículo 16, que textualmente le reconoce que:

En aquellos casos en que las Amenazas a la Seguridad Interior representen un grave peligro a la integridad de las personas o el funcionamiento de las instituciones fundamentales de gobierno, el Presidente de la República de acuerdo a sus facultades podrá ordenar acciones inmediatas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, incluidas las Fuerzas Federales y las Fuerzas Armadas.

La figura de Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior responde, por tanto, a un presidencialismo a ultranza que da al traste con la Declaratoria del Estado de Excepción que, a diferencia de aquél, obliga al presidente a solicitar la autorización del Congreso para restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías reconocidas por la propia Carta Magna. Lo anterior responde al principio de división de poderes, a la sazón una de las condiciones del Estado de derecho, cuyo significado es balance o equilibrio de poder.⁴⁵

6. Seguridad interior y fuerzas armadas en el derecho comparado

En el ámbito de América Latina, Brasil y Perú constituyen dos ejemplos de buenas prácticas, a partir de la plasmación normativa de las misiones de sus fuerzas armadas, así como los diferentes escenarios y condiciones de intervención de las mismas.

En el caso de Brasil, el artículo 142 de su Constitución consagra las misiones de “defensa de la Patria, la garantía de los poderes constitucionales y,

⁴⁵ Véase, por ejemplo, DÍAZ, ELÍAS, *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, Madrid, Taurus, 2010.

MARCOS PABLO MOLOEZNİK

por iniciativa de cualquiera de estos, de la ley y del orden”.⁴⁶ Se contempla el empeñamiento del instrumento militar en operaciones de garantía de la ley y el orden (GLO), tal como lo destaca una reciente investigación:⁴⁷

El Gobierno Federal, para apoyar a los estados brasileños, ha autorizado el empleo de las Fuerzas Armadas en operaciones de Garantía de la Ley y del Orden (GLO), que tienen por objetivo la preservación del orden público y de la seguridad de las personas y del patrimonio. El empleo de las Fuerzas Armadas ha impulsado a diversas necesidades de adaptación, en cuanto a las leyes, la preparación, el empleo y la forma de actuación de las fuerzas, así como una mayor integración con los órganos de la seguridad pública. El empleo de las Fuerzas Armadas en este tipo de operación tiene objetivos bien definidos, tiempo limitado y a través de acciones puntuales, buscando restablecer un ambiente seguro para la población brasileña del área.

El decreto 3897, de 24 de agosto de 2001, fija las directrices para el empleo de las fuerzas armadas en operaciones de GLO. En particular, su artículo 5 establece las condiciones de empleo de las fuerzas armadas en dichas operaciones:

Deberá ser excepcional, en una área previamente definida y tener la menor duración posible, engloba además la hipótesis objeto de los artículos 3º y 4º, otras en que se presuma la posibilidad de la perturbación del orden, tales como las relativas a eventos oficiales o públicos, particularmente en los que participen jefes de Estado, o de Gobierno, extranjeros, y a la realización de elecciones, cuando en este caso sea solicitado.

A la luz de la situación de violencia criminal que domina el escenario de la ciudad de Río de Janeiro, recientemente se decide la intervención federal en la seguridad pública del estado de Río de Janeiro, en virtud del Decreto Legislativo 10/2018. La realidad carioca impuso la identificación de poderosas organizaciones criminales que cuentan con sistemas de armas de uso militar convencional, es decir, de alto poder de fuego y letalidad. Estas contaban con estructuras

170

⁴⁶ "Constitución Política de la República Federativa del Brasil", *Red Iberoamericana*. [Consulta: 10 de agosto, 2018]. Disponible en: http://www.redipd.es/legislacion/common/legislacion/Brasil/constitucion_brasil_1988.pdf

⁴⁷ JUAREZ GUINA, FACHINA JUNIOR, "El empleo de las Fuerzas Armadas brasileñas en operaciones de Garantía de la Ley y del Orden", *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2018. [Consulta: 20 de agosto, 2018]. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEE014-2017_FAS_Brasil_JuarezGuina.pdf

de mando jerarquizadas, orientadas principalmente al narcotráfico, y milicias constituidas por actores armados, que se instalaron en las comunidades presuntamente para proteger a la población de los criminales. No obstante, acabaron por convertirse ellos mismos en grupos privados de la seguridad pública. Actuaban con brutalidad y ejercían control territorial efectivo, a veces de mayor envergadura y extensión que el ejercido por los propios narcotraficantes.⁴⁸

Dicho en otras palabras, el marco normativo respalda la decisión del presidente de Brasil.⁴⁹

El presidente brasileño, Michel Temer, firmó este viernes un decreto que pone al ejército a cargo de la seguridad de Río de Janeiro, una medida extraordinaria con la que busca restaurar el orden en la segunda ciudad más grande del país y, en general, en el estado de Río en medio de una epidemia de violencia.

Es la primera vez que un líder de Brasil ordena una intervención militar en un estado desde que la nación sudamericana regresó a la democracia en los años ochenta [...]

“El crimen organizado casi ha tomado control del estado de Río de Janeiro. Es una metástasis que se esparce por el país”, dijo Temer en la ceremonia de firma del decreto, en Brasilia. “Juntas, la policía y las fuerzas armadas combatirán y confrontarán a aquellos que tienen secuestradas a nuestras ciudades”.

La intervención de las fuerzas armadas se da, por ende, en cumplimiento de la misión de GLO plasmada constitucionalmente.

De acuerdo con Bittencourt Cavalcanti, cuando de hecho el escenario operativo alcanza niveles de violencia que la policía no logra contener por insuficiencia de medios, las autoridades civiles deben recurrir a la utilización de niveles de fuerza similares a las operaciones militares, con progresión sistemática e intensidad típicas de combate. Dichas acciones se rigen por el derecho internacional de los conflictos armados (DICA) que se encuentra consagrado en

⁴⁸ BITTENCOURT CAVALCANTI, EDUARDO, “Quando haverá um conflito armado no Rio de Janeiro. Os cenários cariocas e o marco legal aplicável à violência de fato vivenciada na cidade”, *Contextualizaciones Latinoamericanas*, año 10, núm. 19. [Consulta: 10 de agosto, 2018]. Disponible en: http://www.contextualizacioneslatinoamericanas.com.mx/pdf/Quandohaver%C3%A1umconflitoarmadonoRiodeJaneiroOscen%C3%A1rioscariocaseomarcolegalaplic%C3%A1vel%C3%A0viol%C3%A0nciadefatovivenciadanacidade_19.pdf

⁴⁹ LONDOÑO, ERNESTO y DARLINGTON, SHASTA, “Brasil pone al ejército al mando de la seguridad en Río de Janeiro ante ola de violencia”, *The New York Times*, 16 de febrero, 2018. [Consulta: 29 de mayo, 2018]. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2018/02/16/brasil-rio-janeiro-ejercito-seguridad/>

MARCOS PABLO MOLOEZNİK

el ordenamiento jurídico brasileño como norma de uso común, como el Decreto 42121, del 21 de agosto de 1957.⁵⁰

Dicho tratadista cita la decisión del 19 de abril de 2017, del juez presidente del III Tribunal del Jurado, 3 Vara Criminal de la Comarca de la Capital, en Río de Janeiro, que deja constancia de la existencia de una confrontación asimétrica en el escenario carioca, que tanto el propio magistrado como el representante del Ministerio Público (Fiscalía) describen como “situación de guerra”, al hacer referencia el teatro de operaciones en que agentes del Estado cumplen con su deber, consignado *in verbi*. Al mismo tiempo, se reconoce que la presencia de las fuerzas armadas y de las fuerzas de seguridad debe ser vista como un instrumento garante de los derechos fundamentales para conferir protección a los civiles, inhibiendo prácticas delictivas.⁵¹

En el caso de Perú, la ley interna define los escenarios de violencia y los califica jurídicamente, además de regular el empleo y uso de fuerza por parte de las fuerzas armadas en la dimensión doméstica.⁵²

El innegable atractivo de la legislación peruana parte del artículo 163 de su propia Constitución Política. Establece como una de las obligaciones básicas del Estado garantizar la seguridad de la nación mediante el Sistema de Defensa Nacional. A partir de este imperativo constitucional, un reconocido autor explica:⁵³

⁵⁰ BITTENCOURT CAVALCANTI, EDUARDO, “Quando haverá um conflito armado no Rio de Janeiro. Os cenários cariocas e o marco legal aplicável à violência de fato vivenciada na cidade”, *Contextualizaciones Latinoamericanas*, año 10, núm. 19. [Consulta: 10 de agosto, 2018]. Disponible en: http://www.contextualizacioneslatinoamericanas.com.mx/pdf/Quandohaver%C3%A1umconflitoarmadonoRiodeJaneiroOscen%C3%A1rioscariocaseomarcolegalaplic%C3%A1vel%C3%A0viol%C3%A0nciadefatovivenciadanacidade_19.pdf
Esto significa que el DICA integra el bloque de constitucionalidad brasileño, dentro del conjunto de normas que funcionan como parámetro para la evaluación de la constitucionalidad de las demás normas que integran el ordenamiento jurídico nacional.

⁵¹ BITTENCOURT CAVALCANTI, EDUARDO, “Quando haverá um conflito armado no Rio de Janeiro. Os cenários cariocas e o marco legal aplicável à violência de fato vivenciada na cidade”, *Contextualizaciones Latinoamericanas*, año 10, núm. 19. [Consulta: 10 de agosto, 2018]. Disponible en: http://www.contextualizacioneslatinoamericanas.com.mx/pdf/Quandohaver%C3%A1umconflitoarmadonoRiodeJaneiroOscen%C3%A1rioscariocaseomarcolegalaplic%C3%A1vel%C3%A0viol%C3%A0nciadefatovivenciadanacidade_19.pdf

⁵² GONZÁLES JAUREGUI, VÍCTOR, “Dimensiones de la participación de las Fuerzas Armadas en los nuevos contextos de violencia y criminalidad en América Latina: roles de las Fuerzas Armadas en el Perú”, *Contextualizaciones Latinoamericanas*, año 10, núm. 19. [Consulta: 10 de agosto, 2018]. Disponible en: http://www.contextualizacioneslatinoamericanas.com.mx/pdf/Dimensionesdelaparticipaci%C3%B3ndelasfuerzasarmadasenlosnuevoscontextosdeviolenciaycriminalidadenAm%C3%A9ricaLatinaRolesdelasfuerzasarmadasenelPer%C3%BA_19.pdf

⁵³ GONZÁLES JAUREGUI, VÍCTOR, “Dimensiones de la participación de las Fuerzas Armadas en los nuevos contextos de violencia y criminalidad en América Latina: roles de las Fuerzas Armadas en el Perú”, *Contextualizaciones Latinoamericanas*, año 10, núm. 19. [Consulta: 10 de agosto, 2018]. Disponible en: http://www.contextualizacioneslatinoamericanas.com.mx/pdf/Dimensionesdelaparticipaci%C3%B3ndelasfuerzasarmadasenlosnuevoscontextosdeviolenciaycriminalidadenAm%C3%A9ricaLatinaRolesdelasfuerzasarmadasenelPer%C3%BA_19.pdf

En ese contexto, el Tribunal Constitucional al determinar la misión de las Fuerzas Armadas, ha distinguido entre los conceptos de *seguridad nacional*, caracterizada como la defensa de la independencia, la soberanía y la integridad territorial del Estado, es decir, el frente externo, cuya tutela está encargada propiamente a las *Fuerzas Armadas*; y *seguridad ciudadana*, entendida como la preservación de la paz, la tranquilidad y la seguridad de los ciudadanos, cuya tutela está encargada propiamente a la *Policía Nacional*, en tanto, las tareas de *orden interno*, comprenden tres aspectos:

- a) *Seguridad ciudadana*: Esto implica la protección de la vida, la integridad física y moral de las personas, el respeto al patrimonio público y privado, entre otros.
- b) *Estabilidad de la organización política*: Esto se refiere al mantenimiento de la tranquilidad, quietud y paz pública, así como el respeto hacia la legítima autoridad pública.
- c) *Resguardo de las instalaciones y servicios públicos esenciales*: Esto incluye las edificaciones públicas e instalaciones que cubren necesidades vitales y primarias de la comunidad, tales como el agua, la energía eléctrica, entre otros.

Una vez definidas las dos vertientes de la seguridad, para evitar ambigüedades que podrían dejar expedito el camino para la violación de los derechos humanos, González Jáuregui pone de relieve:

El Estado peruano ha puesto en vigencia una ley para regular el *empleo de la fuerza* por parte de las Fuerzas Armadas en casos de conflicto armado no internacional, y para el *uso de la fuerza* en caso de otras situaciones de violencia que no se constituyen como conflicto armado pero que afectan la seguridad pública. La dación de esta ley fue producto de las lecciones aprendidas derivadas de la participación militar en el conflicto armado interno y de las denuncias contra uniformados por presunta violación de derechos humanos, lo que ha traído como consecuencia que se hayan judicializado varias de esas denuncias siendo consideradas algunas de ellas como crímenes de lesa humanidad y, en consecuencia, su persecución penal sea *ad infinitum* en razón a la

aplicación de la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad.⁵⁴

Se tomaron en cuenta las consideraciones y reparos de la sentencia del Tribunal Constitucional, que dieron lugar al Decreto Legislativo 1095, que establece Reglas de Empleo y Uso de la Fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional. En virtud de éste, se conciben tres escenarios de actuación del instrumento militar, que como lo explica el tratadista son los siguientes:⁵⁵

El primer escenario surge cuando en estado de emergencia las Fuerzas Armadas ejecutan operaciones contra objetivos militares encuadrados en la categoría de grupo hostil, en cuyo caso hace empleo de la fuerza para la neutralización del objetivo por la ventaja militar que representa y en aplicación de los principios de necesidad, distinción y de proporcionalidad, conforme a las normas del derecho internacional humanitario, y especialmente a lo regulado en el artículo 3° común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y en el Protocolo Adicional II de 1977. En este sentido, por grupo hostil se entiende la pluralidad de individuos en el territorio nacional que reúnen tres condiciones: (i) están mínimamente organizados, (ii) con capacidad y decisión de enfrentar mediante las armas y en forma prolongada al Estado; y (iii) participan directamente en las hostilidades o colaboran en su realización [...]

El *segundo escenario* surge cuando la actuación de las Fuerzas Armadas en estado de emergencia se orienta a enfrentar otras situaciones de violencia en las que no se configura un conflicto armado, en consecuencia, no se establecen objetivos militares, tampoco se enfrenta a un grupo hostil ni se llevan a cabo operaciones militares, no se aplica en estas circunstancias el derecho internacional humanitario. En este caso, las Fuerzas Armadas realizan acciones militares y el uso de la fuerza se encuadra dentro del derecho internacional de los derechos humanos. Este segundo

⁵⁴ GONZÁLES JAUREGUI, VÍCTOR, "Dimensiones de la participación de las Fuerzas Armadas en los nuevos contextos de violencia y criminalidad en América Latina: roles de las Fuerzas Armadas en el Perú", *Contextualizaciones Latinoamericanas*, año 10, núm. 19. [Consulta: 10 de agosto, 2018]. Disponible en: http://www.contextualizacioneslatinoamericanas.com.mx/pdf/Dimensionesdelaparticipaci%C3%B3ndelasfuerzasarmadasenlosnuevoscontextosdeviolenciaycriminalidadenAm%C3%A9ricaLatinaRolesdelasfuerzasarmadasenelPer%C3%BA_19.pdf.

⁵⁵ GONZÁLES JAUREGUI, VÍCTOR, "Dimensiones de la participación de las Fuerzas Armadas en los nuevos contextos de violencia y criminalidad en América Latina: roles de las Fuerzas Armadas en el Perú", *Contextualizaciones Latinoamericanas*, año 10, núm. 19. [Consulta: 10 de agosto, 2018]. Disponible en: http://www.contextualizacioneslatinoamericanas.com.mx/pdf/Dimensionesdelaparticipaci%C3%B3ndelasfuerzasarmadasenlosnuevoscontextosdeviolenciaycriminalidadenAm%C3%A9ricaLatinaRolesdelasfuerzasarmadasenelPer%C3%BA_19.pdf.

escenario es sustancialmente distinto del primero, aquí las Fuerzas Armadas actúan en estado de emergencia proporcionando apoyo a la Policía Nacional, la cual se encuentra a cargo del control del orden interno [...] Es decir, son situaciones en las cuales los militares cumplen funciones de “policía” o de “funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”.

El tercer escenario define la actuación de las Fuerzas Armadas en apoyo de la Policía Nacional ante situaciones de disturbios internos y en casos que se presenten escenarios de la comisión de tráfico ilícito de drogas, terrorismo, protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país, de servicios públicos esenciales y otros casos constitucionalmente justificados en que la capacidad de la Policía sea sobrepasada en el control interno del orden interno, sea previsible o existiera peligro de que esto ocurriera. En estos casos podrían las Fuerzas Armadas hacer uso de la fuerza en el marco del derecho internacional de los derechos humanos. Este tercer escenario es concerniente a la actuación de las Fuerzas Armadas proporcionando apoyo a la Policía Nacional, como en el escenario precedente, también en el marco del derecho internacional de los derechos humanos [...] En esta situación la zona de actuación de las Fuerzas Armadas tiene la particularidad de que no se encuentra declarado en estado de emergencia sino rige el Estado de derecho.

En contraste con México, las misiones de los instrumentos militares brasileño y peruano están consagradas constitucionalmente, así como desarrolladas en decretos legislativos y, dependiendo la naturaleza de la operación de las fuerzas armadas, se declara o no el estado de excepción.

7. A manera de conclusiones: seguridad interior, un concepto ambiguo

A esta altura, conviene preguntarse cuál fue la verdadera razón que motivó al legislador; si, tal como se encuentra plasmado en el Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018, era “imprescindible promover una Ley de Seguridad Interior”, con el objeto de dar “certidumbre legal y administrativa, a instituciones militares y civiles”.

A la luz de los contenidos y alcances de la Ley de Seguridad Interior, difícilmente se pueda hablar de certeza jurídica; antes bien, la misma contribuye, significativamente, a generar confusión entre las categorías de seguridad

MARCOS PABLO MOLOEZNİK

nacional, seguridad interior y seguridad pública. Esto entraña un riesgo para la preservación de los derechos fundamentales, al generar estados de excepción *de facto* de la mano del uso intensivo del componente militar, cuyas actuaciones suelen ir acompañadas por el quebrantamiento de los derechos humanos. Así se desprende de las estadísticas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de investigaciones sobre la letalidad de las fuerzas federales.⁵⁶

Mejor hubiese sido no innovar, es decir, respetar el marco normativo tal como se encontraba antes de dar inicio a los trabajos de los legisladores, cuyo corolario es la Ley de Seguridad Interior; en particular, tratándose de las actuaciones de los militares y marinos. En esa línea se enmarcan las siguientes reflexiones de un exasesor en la materia:⁵⁷

Lo primero que debe ponerse sobre la mesa es que las Fuerzas Armadas, aun en ausencia de una ley de seguridad interior, tienen responsabilidades legales que deben considerarse simultáneamente como de seguridad nacional y de seguridad pública y bajo ninguna circunstancia están operando en un vacío legal. Las leyes orgánicas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y de la Armada de México, la Ley de Seguridad Nacional, la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre otras, prevén que el Ejército y la Marina realicen actividades que legal y prácticamente implican combatir de manera directa al menos a los grupos criminales más poderosos [...] Incluso contando con las policías idóneas, incluso bloqueando la aprobación de una ley de seguridad interior, las fuerzas armadas tendrían aún atribuciones y responsabilidades muy bien definidas que, independientemente de que se clasifiquen como de seguridad nacional, pública o interior, implican un combate directo a los grupos que amenazan la seguridad de las personas en México, cuando no a las instituciones del Estado.

176

No es necesario, pues, enfocarse en el concepto de seguridad interior para discutir el papel de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública. No obstante, más allá de

⁵⁶ "El índice de letalidad es el número de civiles muertos por cada civil herido en enfrentamientos. En todo enfrentamiento entre civiles y cuerpos de seguridad, el número de muertos no debería sobrepasar por mucho al de heridos. Por tanto, el valor del índice no debe ser muy superior a uno." PÉREZ CORREA, CATALINA, SILVA FORNÉ, CARLOS y GUTIÉRREZ RIVAS, RODRIGO, "Índice de letalidad. Menos enfrentamientos, más opacidad", *Revista Nexos*, 1 de julio, 2015. [Consulta: 27 de agosto, 2016]. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=25468>

⁵⁷ LÓPEZ-ARANDA TREWARTHA, JAIME, "Mitología de la seguridad interior", *Revista Nexos*, mayo de 2017. [Consulta: 27 de enero, 2018]. Disponible en: <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=131&t>

su ambigüedad conceptual, el espíritu que subyace en la Ley de Seguridad Interior es que las fuerzas armadas continúen operando en el ámbito de la seguridad pública bajo el disfraz de la seguridad interior, como facultad de su comandante supremo, o, lo que es lo mismo, de ficción jurídica que queda así al desnudo:

Artículo 18. [...] En ningún caso las Acciones de Seguridad Interior que lleven a cabo las Fuerzas Armadas se considerarán o tendrán condición de seguridad pública.

Dicho en otras palabras, cuando el Poder Ejecutivo y el legislador pretenden definir seguridad interior para dar certidumbre jurídica a las actuaciones de las fuerzas armadas, ignoran o pretenden ignorar una realidad signada por el proceso de militarización de la seguridad pública. Y es que en México sus fuerzas armadas ejercen misiones y funciones de seguridad pública, puesto que adicionalmente a los operativos conjuntos o de las propias fuerzas, integran el Consejo Nacional de Seguridad Pública, a la sazón “instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas” del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como los Consejos Estatales, figuras pares de las entidades federativas.

El proceso de simulación que importa la Ley de Seguridad Interior se despoja en su propio artículo quinto transitorio:

Dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor de esta Ley, las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales en los que se estuvieren realizando acciones que puedan ser materia de una declaratoria de protección en términos de la misma, a efecto de solicitar la declaratoria correspondiente, deberán, en el ámbito de sus atribuciones, presentar un programa con plazos, acciones y presupuesto para dar cumplimiento al modelo de función policial aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, el cual incluya los objetivos respecto al estado de fuerza mínimo requerido, las condiciones de desarrollo policial, así como protocolos, evaluaciones y las unidades operativas y de formación necesarias para el fortalecimiento de las instituciones de seguridad.

Cabe señalar que en los países con mayor tradición democrática sólo se reconocen dos categorías de seguridad: la nacional (de carácter *Estado-céntrico*, y en la que se inserta la defensa nacional) y la interior o pública, también denominada ciudadana (de naturaleza *ciudadano-céntrica*). Sólo de manera

excepcional y mediante la declaratoria del estado de excepción, sitio o emergencia, el Poder Legislativo puede autorizar al titular del Poder Ejecutivo la participación de las fuerzas armadas en misiones y funciones vinculadas con esta última.

Incluso, cuando los militares y marinos de países de alto grado de desarrollo relativo intervienen en el ámbito de la seguridad pública, ajustan sus reglas de enfrentamiento a protocolos de actuación, recurren a sistemas de armas menos letales y someten a los efectivos destinados a dichas funciones a un proceso de reconversión profesional.

El CICR acepta que en situaciones excepcionales el Estado tiene el derecho de recurrir a las fuerzas armadas en auxilio a las autoridades civiles. Se trata de una respuesta excepcional que, en cualquier caso, debe contar con la autorización del Congreso, en un sistema político en el que los contrapesos pavimentan el camino de la democracia. Como quiera que sea, de la lectura y análisis de la Ley de Seguridad Interior se desprenden con claridad las asignaturas pendientes del poder político en México.

En primer lugar, se debe actualizar la Ley de Seguridad Nacional y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP), dado que presenta una confusión de elementos de seguridad nacional propiamente dicha con aspectos relativos a la inteligencia nacional, incluyendo el estatuto del personal que se desempeña en la Agencia Civil de Inteligencia de México. Lo recomendable sería contar, por un lado, con una Ley de Seguridad Nacional y, por otro, con una Ley de Inteligencia Nacional.

Por su parte, la LGSNSP no ha dado respuesta a la principal preocupación y demanda ciudadana, al fracasar el Sistema Nacional de Seguridad Pública creado en 1995. Esto obligaría a repensar la estructura organizacional y mecanismos de coordinación en la materia y, en especial, el tratamiento reservado a aquellos jóvenes que deciden abrazar la carrera ministerial, pericial y policial como proyecto de vida.

En segundo lugar, se debe debatir y sancionar una Ley de Inteligencia Nacional y una Ley de Defensa Nacional. Tal como se acaba de poner de relieve, en una democracia el tratamiento reservado a la inteligencia nacional impondría una ley específica que debería contemplar la comunidad de inteligencia, el ciclo de inteligencia, los niveles de inteligencia y los centros de fusión.

Una Ley de Defensa Nacional regularía las relaciones civiles-militares, a partir de la diferenciación y separación de las dimensiones política (toma de decisiones y burocracia) y técnica (fuerzas armadas, escalón de ejecución).

Asimismo, es necesario establecer las misiones y funciones de las fuerzas armadas. Esto impondría el necesario proceso de reforma militar que evite la multiplicidad y dispersión de sus actuaciones. Por ejemplo, Geoffrey Till, el mayor pensador naval contemporáneo, afirma:⁵⁸

Es mejor dominar algunas funciones más que ser mediocres en muchas [...] El desarrollar un —nicho de especialidades— en el cual se aspira a lograr estándares elevados en un área, tiende a compensar la irrelevancia nacional en otras.

Por último, se debe apostar por el servicio civil de carrera, lo que traería aparejado reformar el artículo 123, apartado B, fracción XIII, que da al traste con la seguridad y estabilidad de los agentes de Ministerio Público, peritos e integrantes de las instituciones policiales y, por tanto, deja sin efecto la carrera ministerial, pericial y policial.

El despropósito de la Ley de Seguridad Interior recomendaría abrogar dicha categoría de seguridad (resabio decimonónico) de la Constitución General de la República y, por ende, dejar sin efecto su ley reglamentaria. El autor espera que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice una interpretación de esta última, cumpla con su responsabilidad de mantener el equilibrio entre los distintos Poderes y ajuste sus resoluciones al Estado democrático de derecho al que legítimamente aspira el pueblo de México como soberano.

Bibliografía

- ACEVES JIMÉNEZ, RODOLFO, “Inconsistencias de la seguridad”, *La Silla Rota*, 14 de enero, 2018. [Consulta: el 27 de enero, 2018]. Disponible en: <https://lasillarota.com/opinion/columnas/inconsistencias-de-la-seguridad/199787>
- BALLBÉ, MANUEL, “Modelos policiales comparados”, en *Seguridad y Estado Autonomico*, VII Seminario “Duque de Ahumada”, Madrid, Ministerio del Interior, 1996.
- BITTENCOURT CAVALCANTI, EDUARDO, “Quando haverá um conflito armado no Rio de Janeiro. Os cenários cariocas e o marco legal aplicável à violência de fato vivenciada na cidade”, *Contextualizaciones Latinoamericanas*, año 10, núm. 19. [Consulta: 10 de agosto, 2018]. Disponible en: http://www.contextualizacioneslatinoamericanas.com.mx/pdf/Quandohaver%C3%A1umconflitoarmadonoRiodeJaneiroOscen%C3%A1rioscariocaseomarcolegalaplic%C3%A1vel%C3%A0viol%C3%AAnciadefatovivenciadanacidade_19.pdf

⁵⁸ TILL, GEOFFREY, *Poder Marítimo (Una guía para el siglo XXI)*, Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales, 2017, p. 160.

MARCOS PABLO MOLOEZNİK

CABANELLAS DE TORRES, GUILLERMO, *Diccionario Militar (Aeronáutico, Naval y Terrestre)*, Buenos Aires, Claridad, tomo 6, 1983.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y SEGURIDAD NACIONAL, “Agenda Nacional de Riesgos”, *Centro de Investigación y Seguridad Nacional*. [Consulta: 27 de enero, 2018]. Disponible en: <http://www.cisen.gob.mx/snANR.html>

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y SEGURIDAD NACIONAL, “Amenazas y Riesgos”, *Centro de Investigación y Seguridad Nacional*. [Consulta: 31 de enero, 2018]. Disponible en: <http://www.cisen.gob.mx/snAmenazasRiesgos.html>

COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA, “Violencia y Uso de la Fuerza”, *Comité Internacional de la Cruz Roja*. [Consulta: 9 de agosto, 2018]. Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/publication/p0943.htm>

“Constitución Política de la República Federativa del Brasil”, *Red Iberoamericana*. [Consulta: 10 de agosto, 2018]. Disponible en: http://www.redipd.es/legislacion/common/legislacion/Brasil/constitucion_brasil_1988.pdf

COSTAS TRASCASAS, MILENA, “El marco legal y reglamentario aplicable al restablecimiento del orden público y la protección de las personas en situaciones de disturbios y tensiones internas”, en Comité Internacional de la Cruz Roja e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Informe sobre el uso de la fuerza y la protección de las personas en situaciones de disturbios y tensiones internas en América Latina y el Caribe. Informe de una reunión de expertos*, Lima, Perú, CICR, 2005.

DÍAZ, ELÍAS, *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, Madrid, Taurus, 2010.

GONZÁLES JÁUREGUI, VÍCTOR, “Dimensiones de la participación de las Fuerzas Armadas en los nuevos contextos de violencia y criminalidad en América Latina: roles de las Fuerzas Armadas en el Perú”, *Contextualizaciones Latinoamericanas*, año 10, núm. 19. [Consulta: 10 de agosto, 2018]. Disponible en: http://www.contextualizacioneslatinoamericanas.com.mx/pdf/Dimensionesdelaparticipacionde%20lasfuerzasarmadasenlosnuevoscontextosdeviolenciaycriminalidadenAm%C3%A9ricaLatinaRolesdelasfuerzasarmadasenelPer%C3%BA_19.pdf

H. CONGRESO DE LA UNIÓN, “Ley de Seguridad Interior”, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de diciembre, 2017. [Consulta: 10 de agosto, 2018]. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lshint.htm>

180

ÍÑIGUEZ RAMOS, JOSÉ MARTÍN, “Análisis del protocolo de intervención de las fuerzas armadas en México, con base en el modelo de la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito”, *Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México*. [Consulta: 10 de agosto, 2017]. Disponible en: http://www.cesnav.edu.mx/ININVESTAM/docs/docs_analisis/da_15-17.pdf

JUAREZ GUINA, FACHINA JUNIOR, “El empleo de las Fuerzas Armadas brasileñas en operaciones de Garantía de la Ley y del Orden”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2018. [Consulta: 20 de agosto, 2018]. Disponible en: <http://www.ieee.es/>

- Galerías/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEE014-2017_FAS_Brasil_JuarezGuina.pdf
- “Ley de Seguridad Nacional”, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de enero, 2015. [Consulta: 31 de enero, 2018]. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>
- “Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2 de enero de 2009. [Consulta: 10 de agosto, 2017]. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgsnsp.htm>
- “Ley Nacional N° 24059, Ley de Seguridad Interior”, *Boletín Oficial del Estado*, Buenos Aires, República Argentina, 6 de enero, 1992. [Consulta: 10 de agosto, 2018]. Disponible en: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/151691/742049/file/Ley%20Nacional%20de%20Seguridad%20Interior%20N%C2%BA%2024.059.pdf>
- LONDOÑO, ERNESTO y DARLINGTON, SHASTA, “Brasil pone al ejército al mando de la seguridad en Río de Janeiro ante ola de violencia”, *The New York Times*, 16 de febrero, 2018. [Consulta: 29 de mayo, 2018]. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2018/02/16/brasil-rio-janeiro-ejercito-seguridad/>
- LÓPEZ-ARANDA TREWARTHA, JAIME, “Mitología de la seguridad interior”, *Revista Nexos*, mayo de 2017. [Consulta: 27 de enero, 2018]. Disponible en: <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=131&>
- MOLOEZNİK, MARCOS PABLO, “Estudio introductorio del paradigma de la seguridad ciudadana”, en Marcos Pablo Moloezni (comp.), *¿Qué es la Seguridad Ciudadana?*, México, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, 2013.
- MOLOEZNİK, MARCOS PABLO, “Retos y remedios contra la corrupción y la impunidad en el sector seguridad de México”, en Arturo Zárate Ruíz (coord.), *Retos y remedios contra la impunidad y la corrupción en México*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 2017.
- MOLOEZNİK, MARCOS PABLO, “Seguridad y uso de la fuerza en el Estado contemporáneo”, *Revista del cesla*, año 5, núm. 6.
- MONROY, CARLOS, “Ley de Seguridad Interior: la excepción permanente”, *Revista Nexos*, 11 de diciembre, 2017. [Consulta: 27 de enero, 2018]. Disponible en: <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=320>
- PÉREZ CORREA, CATALINA, SILVA FORNÉ, CARLOS y GUTIÉRREZ RIVAS, RODRIGO, “Índice de letalidad. Menos enfrentamientos, más opacidad”, *Revista Nexos*, 1 de julio, 2015. [Consulta: 27 de agosto, 2016]. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=25468>
- POLICÍA FEDERAL, “Código de Conducta de la Policía Federal”. *Policía Federal*. [Consulta: 10 de agosto, 2018]. Disponible en: <https://www.gob.mx/policiafederal/articulos/principios-constitucionales-de-actuacion-en-la-funcion-policial?idiom=es>
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, “Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 (Una política multidimensional para México en el siglo XXI)”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril, 2014. [Consulta: 8 de agosto, 2017]. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014

MARCOS PABLO MOLOEZNİK

- SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL, *Glosario de términos militares*, México, Sedena, 2001.
- SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL, “Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018”, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de diciembre, 2013. [Consulta: 10 de agosto, 2017]. Disponible en: http://www.sedena.gob.mx/archivos/psdn_2013_2018.pdf
- SILVA FORNÉ, CARLOS, PÉREZ CORREA, CATALINA y GUTIÉRREZ RIVAS, RODRIGO, “Uso de la fuerza letal. Muertos, heridos y detenidos en enfrentamientos de las fuerzas federales con presuntos miembros de la delincuencia organizada”, *Revista Desacatos*, septiembre-diciembre, 2012, p. 63. [Consulta: 27 de agosto, 2017]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/139/13925007004.pdf>
- SUÁREZ-ENRIQUEZ, XIMENA y MEYER, MAUREEN, “Nueva Ley de Seguridad Interior enfrenta fuerte rechazo en México”, *Oficina de Washington para Asuntos Latinoamericanos*, 26 de enero, 2018. [Consulta: 28 de enero, 2016]. Disponible en: <https://www.wola.org/es/format/commentary-es/>
- TILL, GEOFFREY, *Poder Marítimo (Una guía para el siglo XXI)*, Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales, 2017.
- ROMM, JOSEPH J., *Defining National Security - The Nonmilitary Aspects*, New York, Council on Foreign Relations Press. [Consulta: 31 de enero, 2018]. Disponible en, http://books.google.co.in/books?id=shxDOnuVcyYC&pg=PR3&source=gbs_selected_pages&cad=2#v=onepage&q&f=false
- VIGNY, JEAN-DANIEL y THOMPSON, CECILIA, “¿Cuál es el porvenir de las normas fundamentales de humanidad?”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, núm. 840, pp. 917-939. [Consulta: 27 de enero, 2018]. Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdpbt.htm>
- WEBER, MAX, “Politics as a Vocation”, en H. H. Gerth & C. Wright Mills (eds.), *From Max Weber: Essays in Sociology*, New York and Oxford, Oxford University Press, 1946.

La suspensión condicional del proceso penal: reflejo de la difícil armonización entre eficiencia y efectividad en los sistemas penales*

The Conditional Suspension of the criminal process: reflection of the difficult harmonization between efficiency and effectiveness in criminal systems

Rocío González Velázquez**

RESUMEN

En las últimas décadas, diversos países latinoamericanos han emprendido reformas procesales-penales de gran calado, entre las cuales se encuentra la introducción de mecanismos para atender asuntos penales al margen del proceso penal y el juicio. Tal es el caso de la suspensión condicional del proceso penal. Este artículo explica, a través del caso de la suspensión condicional del proceso regulada en México, por qué la búsqueda de eficiencia operativa del sistema penal puede comprometer, en últimas, su efectividad para brindar respuestas justas.

PALABRAS CLAVE

Eficiencia, efectividad, sistema penal, suspensión condicional del proceso.

ABSTRACT

In recent decades, various Latin American Countries have undertaken major criminal-procedural reforms, among which is the introduction of mechanisms to deal with criminal matters outside the criminal process and trial. Such is the case of the Conditional Suspension of Criminal Proceedings. This article explains, through the case of the Conditional Suspension of the process regulated in Mexico, why the search for operational efficiency of the criminal system can compromise, ultimately, its effectiveness to provide fair answers

KEYWORDS

Efficiency, effectiveness, penal system, conditional suspension of the process.

*Artículo recibido el 16 de diciembre de 2017 y aceptado para su publicación el 5 de abril de 2018

**Consultora independiente. (rociogove@gmail.com; rociogove@yahoo.com) orcid.org/0000-0002-6166-8309

ROCÍO GONZÁLEZ VELÁZQUEZ

SUMARIO

1. Introducción
2. La suspensión condicional del proceso penal. Delimitación conceptual y fines que persigue
3. Los fines de la SCP en México
4. Tipo de eficiencia privilegiada en la gestión de la SCP en la Ciudad de México
5. Razones por las cuales la SCP compromete la consecución de resultados efectivos por parte del sistema penal
6. Conclusiones

1. Introducción

En diversas jurisdicciones existen mecanismos destinados a inhibir o suspender el proceso penal, a cambio de que la persona imputada cumpla satisfactoriamente algunas obligaciones. La introducción de tales figuras ocurre al margen de las tradiciones jurídicas y los modelos procesales penales que orientan la gestión de delitos. Las instituciones que paralizan una persecución penal, a cambio de que la persona imputada satisfaga determinadas obligaciones, se sustentan teóricamente en la discrecionalidad de las autoridades penales, para resolver un asunto penal de manera diferente al proceso tradicional.

Estas instituciones tienen como base el denominado principio de autonomía de voluntad de las partes en conflicto.¹ Además, han sido referidas dentro de la literatura especializada como evidencia de: *a)* la desformalización y simplificación de la gestión de determinados asuntos penales (normalmente delitos menores) en detrimento del juicio; *b)* la incorporación de elementos contractuales dentro de la justicia penal, y *c)* la integración de nuevas técnicas de control penal.²

Aunque desde el siglo XVI diversos países europeos han reconocido algunas modalidades de inhibición condicionada del proceso penal,³ fue hasta mediados

¹ FLÁVIO GOMES, LUIZ, "El nuevo paradigma de la justicia criminal consensuada: planteamientos sobre la Ley Brasileña 9.099/95", *Boletín de la Facultad de Derecho*, núm. 12, p. 370.

² Se indica que este tipo de instituciones favorecen nuevas formas de control penal.

³ En los Países Bajos se tienen registros de la *compositie* desde el siglo XVI (Spiereburg, 1984, p. 122) y desde 1838 de la *transactie*; dichas instituciones coinciden en lograr la paralización de las actuaciones penales a cambio de que la persona sospechosa realice el pago de una suma de dinero. SPIERENBURG, PIETER, *The spectacle of suffering: Executions and the evolution of repression: From a preindustrial metropolis to the European experience*, Cambridge, Cambridge University Press, 1984; TAK, PETER, "The Dutch Prosecutor. A Prosecuting and Sentencing Officer", En Erik Luna Et Marianne Wade (eds.), *The Prosecutor in Transnational Perspective*, Oxford, Oxford University Press. Disponible en: <http://doi.org/10.1093/acprof:osobl/9780199844807.003.0011>

del siglo xx que se han introducido estas figuras en varios ordenamientos jurídicos, pertenecientes a diversas tradiciones jurídicas. Tal es el caso de la suspensión condicional del proceso (SCP, en adelante), institución reconocida en un buen número de países latinoamericanos y en la cual se centra este artículo.

La SCP se regula actualmente en 17 legislaciones procesales de países iberoamericanos de manera más o menos homogénea.⁴ Reconoce su antecedente más cercano en la figura de la suspensión del proceso a prueba, recogida en el Código Procesal Penal Modelo para Iberoamérica.⁵ Sin embargo, algunos sectores doctrinales afirman que el diseño de la SCP, incluso el previsto dentro del Código Modelo, proviene de la figura establecida en el parágrafo §153a de la Ordenanza Procesal Penal alemana⁶ o de la *pretrial diversion* estadounidense.⁷

2. La suspensión condicional del proceso penal. Delimitación conceptual y fines que persigue

La SCP constituye una institución (especie) que forma parte de una tipología más amplia de mecanismos condicionales de inhibición o paralización del proceso penal (género).⁸ Ante la presunta comisión de un ilícito, y previa solicitud por parte de las autoridades del sistema penal o de la propia persona imputada, los mecanismos que inhiben condicionalmente el proceso penal permiten distribuir respuestas potencialmente punitivas, al margen del proceso tradicional.

La interrupción del proceso penal se subordina a que la persona imputada acepte, tácita o expresamente, su renuncia al juicio y cumpla determinadas obligaciones. La ejecución satisfactoria de tales obligaciones o cargas por parte de la persona imputada extinguirá la acción penal, sin que la responsabilidad penal de ésta se aclare bajo los estándares probatorios y del debido proceso que orientan

⁴ En menos de dos décadas, la institución de la suspensión condicional del proceso se ha introducido en los códigos procesales penales de 17 países Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Venezuela, de manera relativamente homogénea y como parte del paquete de reforma procesal penal. Para una descripción de dicho proceso de refirma, consultar Langer (2007).

⁵ HOUED VEGA, M. A., *De la suspensión del proceso a prueba o de la suspensión condicional de la persecución penal*, Nicaragua, Instituto de Estudio e Investigación Jurídica, 2007.

⁶ GARCÍA AGUILAR, R., *La suspensión del proceso a prueba en materia penal*, San José, Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 101; MARINO, E., "Suspensión del Procedimiento a Prueba", en J. B. J. Maier (ed.), *El Nuevo Código Penal Procesal de la Nación*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 1993, p. 32; RIEGO, C. y DUCE, M., *Introducción al Nuevo Proceso Penal*. Santiago: Universidad Diego Portales, 2002, p. 302.

⁷ VITALE, G. L., *Suspensión del proceso penal a prueba*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 1996, p. 34.

⁸ Otras manifestaciones de los mecanismos condicionales tienen representación en los acuerdos reparatorios y algunas modalidades de los criterios de oportunidad, siempre que, para la procedencia de estos últimos, se requiera a la persona imputada el cumplimiento de una obligación de dar, hacer o no hacer.

los juicios. Por el contrario, si la persona imputada incurre en algún incumplimiento de las obligaciones aceptadas, se iniciará el proceso penal o se retomará en el punto en que fue abandonado. Tales mecanismos se sustentan en una presunción de culpa y, según la jurisdicción en que se aplique, pueden dar lugar a registros de carácter administrativo o penal distintos a una condena penal.

La tipología de los mecanismos condicionales reúne nueve propiedades esenciales que permite su distinción respecto de otras instituciones jurídicas con las cuales existe afinidad o cierta confusión. Tal es el caso de los procedimientos simplificados o abreviados; los archivos no condicionados y la suspensión condicional de la ejecución de la pena, principalmente. Entre las propiedades esenciales de esta tipología de mecanismos condicionales destacan:

- Su informalidad, al prescindir de diversos requisitos que deben cumplirse durante el proceso penal;
- Su carácter procesal-penal, pues además de proveer un método de distribución de respuestas penales, los mecanismos condicionales representan una fuente de reacciones potencialmente punitivas que habrán de administrarse entre quienes resulten elegibles;
- La discrecionalidad con la que tales mecanismos son administrados, ya que las autoridades tienen la opción de elegir entre interrumpir un proceso penal para buscar una solución al margen de éste o continuar con el mismo;
- La propiedad de subordinación, pues la paralización definitiva de la persecución penal se condiciona al cumplimiento de una serie de obligaciones de dar, hacer o no hacer por parte de la persona imputada;
- Su propiedad excluyente de diversos principios que se cumplen durante el proceso penal (debido proceso) y el juicio (principio de culpabilidad). Para un sector de la doctrina, ciertos principios y derechos que conforman el debido proceso se ven limitados con la aplicación de los mecanismos de inhibición o paralización condicionada del proceso penal;⁹ sin embargo, hay quienes hablan de un nuevo debido proceso, en el cual tiene cabida la voluntad de la persona imputada para elegir, dentro de los derechos y garantías que le asisten, cuáles ejerce y cuáles no;¹⁰

⁹ HORVITZ LENNON, M. I., & LÓPEZ MASLE, J., *Derecho procesal penal chileno. Jurídica*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2002, p. 183.

¹⁰ FLÁVIO GOMES, LUIZ, "El nuevo paradigma de la justicia criminal consensuada: planteamientos sobre la Ley Brasileña

- Su atributo de derivación conforme el cual determinados asuntos se desvían del proceso penal y, por tanto, del juicio; tal carácter desjudicializante representa un abandono del juicio como medio para la determinación de la responsabilidad penal y la definición del castigo.¹¹
- Su capacidad de instituirse como alternativa frente a otras reacciones penales que derivan del proceso penal, como las penas alternativas no privativas de libertad, e incluso, la prisión;
- Su propiedad de selectividad, mediante la cual el sistema penal realiza un tratamiento diferenciado de los asuntos que ingresan en él, con arreglo a las directrices de política criminal que orienten el tratamiento de los delitos en general, y la aplicación de los mecanismos condicionales en particular (tipo de bien jurídico afectado, ausencia de interés en la investigación, delitos menores), y
- Su carácter simplificador de la gestión del sistema penal, al reducir las actuaciones para la asignación de respuestas penales, en contraste con los requisitos previstos por el proceso penal y el juicio.

La tipología de mecanismos que inhiben o suspenden condicionalmente el proceso penal también puede presentar hasta seis propiedades no esenciales o contingentes, las cuales estarán determinadas por la regulación y aplicación de este tipo de instituciones dentro de una jurisdicción específica. Entre dichas propiedades contingentes se encuentra su carácter *consensual*, pues se estima que la persona imputada es quien, en el marco de una negociación penal, acepta de manera libre e informada la procedencia de este tipo de mecanismos y las obligaciones que cumplirá como parte de la suspensión del proceso en su contra.¹² Sin embargo, para que pueda hablarse de consentimiento libre e informado, se debe analizar de manera específica cómo se regula y practica dicha institución, el grado de intervención de la persona imputada para decidir el

9.099/95", *Boletín de la Facultad de Derecho*, núm. 12.

¹¹ BOVINO, A., *La suspensión del procedimiento penal a prueba en el Código Penal argentino*, Argentina, Editores del Puerto, 2001.

¹² La corriente que justifica la existencia de la SCP con base en el principio de la autonomía de la voluntad concibe las cargas que la persona imputada cumple como obligaciones de carácter civil o *liberalidades* de naturaleza contractual. GALAIN PALERMO, P., "La reparación del daño en un sistema penal funcional a las necesidades de la política criminal", en M. De Hoyos Sancho (ed.), *Garantías y derechos de las víctimas especialmente vulnerables en el marco jurídico de la Unión Europea*, España, Tirant lo Blanch, 2013.

Se estima que la persona imputada, libre, informada y voluntariamente, acepta tales obligaciones, pues entiende que es el precio a pagar para librarse de un estado de sospecha. BOVINO, A., *La suspensión del procedimiento penal a prueba en el Código Penal argentino*, Argentina, Editores del Puerto, 2001.

rumbo que seguirá su caso, así como las posibilidades reales de ésta para incidir en la solución final. Por tales razones, esta característica no se debe considerar inherente a la institución ni automática, sino que hace falta analizar cada caso en que se aprueba un mecanismo condicional.

Algunas jurisdicciones, como es el caso de México y Brasil, reconocen tales instituciones como un derecho subjetivo de la persona sospechosa, condicionado al cumplimiento de ciertos requisitos de procedencia (tipo de delito, punibilidad máxima de la conducta imputada, entre otros).

Por otro lado y conforme las Reglas de Kioto, dichas instituciones se pueden considerar disposiciones previas al juicio de *carácter comunitario*, pues permiten mantener a un presunto delincuente en la comunidad y mitigan el recurso a la prisión.¹³

Esta tipología de instituciones puede presentar la propiedad de *supervisión*, entendida como la existencia de métodos de asistencia y control a través de los cuales los agentes del sistema penal u otras personas autorizadas por éste dan seguimiento al cumplimiento de las cargas que se imponen como parte de la paralización del proceso penal. En el caso de la SCP, tal supervisión se materializa en México a través de la autoridad supervisora, prevista en el Código Nacional de Procedimientos Penales (en adelante, CNPP).¹⁴

Dichos mecanismos pueden, en determinadas jurisdicciones, conllevar una declaración de responsabilidad penal o una aceptación de los hechos imputados. La exigencia de tales declaraciones se justifica con el propósito de dar por concluida la controversia sobre la responsabilidad penal o asegurar la persecución penal en el caso de que la persona imputada incumpla con las condiciones asumidas.

Finalmente, si la decisión de desviar un asunto fuera del proceso penal recae única o mayoritariamente en la fiscalía o policía, estaremos frente a una institución de carácter administrativo, en contraposición de aquellas decisiones que toma una autoridad judicial.

La introducción de los mecanismos condicionales de inhibición o suspensión condicional del proceso en una determinada jurisdicción puede responder a diversos propósitos de política criminal.¹⁵ Tales objetivos pueden clasificarse

¹³ Reglas 2.5 y 5 de las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad, adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/110, de 14 de diciembre de 1990.

¹⁴ Artículos 176 a 182.

¹⁵ UNODC, "The Status and Role of Prosecutors. A United Nations Office on Drug and Crime and International Association of Prosecutors Guide", *United Nations Office on Drug and Crime*. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/justice.../14-07304_ebook.pdf

en cuatro grandes paradigmas o modelos. Éstos constituyen sistematizaciones analíticas de los distintos argumentos que promueven la regulación y práctica de las instituciones. Por tanto, sirven en el estudio y delimitación de las diversas manifestaciones de parálisis condicionada del proceso penal.

Los cuatro modelos son *a)* el despenalizador o descriminalizador; *b)* el de la justicia penal negociada, tanto en su vertiente consensual como en la gerencial; *c)* el de la justicia restauradora, y *d)* el de la prevención especial, en su versión negativa o incapacitadora y su versión positiva o rehabilitadora.

El modelo despenalizador o descriminalizador pretende evitar la estigmatización de la persona imputada. Para tal efecto, obstaculiza el dictado de una sentencia condenatoria y evita la conformación de antecedentes penales.¹⁶

Por su parte, el paradigma de la justicia penal negociada busca una solución al conflicto penal. Esto se realiza a través de la concesión de beneficios entre ciertos actores involucrados que se sitúan en condiciones de relativa igualdad (vertiente consensual),¹⁷ o bien mediante la solución rápida del conflicto, una vez que el sistema penal lo haya detectado (vertiente gerencial).¹⁸

Entre otros aspectos, el paradigma restaurador persigue atender las necesidades de la víctima y recomponer las relaciones sociales afectadas por el delito.¹⁹

Por último, el modelo de la prevención especial, en sus modalidades positiva y negativa, procura evitar la comisión de futuros delitos. Para ello, realiza intervenciones de carácter terapéutico que modifiquen el comportamiento de la persona imputada (rehabilitación).²⁰ En su caso, puede forzarla al cumplimiento de determinadas obligaciones que obstaculicen su participación en la comisión de futuros delitos (incapacitación y control), respectivamente.²¹

¹⁶ CHAPLE, M., *Pretrial Diversion & Record Sealing: A Promising Approach to Reduce Recidivism among Substance Abusing Offenders*, Estados Unidos, University of New Jersey, 2011. Disponible en: <https://search.proquest.com/openview/660407f91200b7ebe70f217bf623f7e3/1?pq-origsite=gscholar&tbl=18750&tdis=y>

¹⁷ TULKENS, F., "Negotiated Justice", en M. Delmas-Marty & J. R. Spencer (eds.), *European criminal procedures*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

¹⁸ TAK, PETER, "The Dutch Prosecutor. A Prosecuting and Sentencing Officer", En Erik Luna & Marianne Wade (eds.), *The Prosecutor in Transnational Perspective*, Oxford, Oxford University Press. Disponible en: <http://doi.org/10.1093/acprof:osobl/9780199844807.003.0011>

¹⁹ DALY, K., "The Punishment Debate in Restorative Justice", en J. Simon & R. Sparks (eds.), *The SAGE Handbook of Punishment and Society Handbook of Punishment and Society*, London, SAGE Publications, 2013.

²⁰ ANDREWS, D., & BONTA, J., *The psychology of criminal conduct*, New Providence, LexisNexis, 2010. Disponible en: <http://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>

²¹ BOVINO, A., *La suspensión del procedimiento penal a prueba en el Código Penal argentino*, Argentina, Editores del Puerto, 2001; CHAPLE, M., *Pretrial Diversion & Record Sealing: A Promising Approach to Reduce Recidivism among Substance Abusing Offenders*, Estados Unidos, University of New Jersey, 2011. Disponible en: <https://search.proquest.com/openview/660407f91200b7ebe70f217bf623f7e3/1?pq-origsite=gscholar&tbl=18750&tdis=y>

Es necesario advertir que dentro de un mismo ordenamiento jurídico pueden convivir de manera simultánea dos o más paradigmas.²² Los fines que pretenda alcanzar un mecanismo condicional en particular estarán determinados, en últimas, por las obligaciones o condiciones que una persona imputada deba cumplir a cambio de que se inhiban o suspendan temporalmente todas las actuaciones del proceso penal.

Las cargas adjudicadas a la persona imputada, a pesar de poseer una naturaleza jurídica relativamente autónoma a la del mecanismo que inhibe o suspende el proceso penal,²³ dependen de éste, ya que existe una relación teórica prescriptiva de interdependencia entre fines esperados con la parálisis del proceso penal y las cargas que debe satisfacer la persona imputada.

En otras palabras, las cargas de hacer, de no hacer o de dar, que asume y cumple la persona imputada determinan, en gran medida, los objetivos que se alcanzarán con la inhibición del proceso penal. Por tal razón, las autoridades responsables de seleccionar y aplicar las condiciones a un caso concreto deben basar sus decisiones en la correspondencia de los cuatro modelos justificadores de los mecanismos condicionales. Asimismo, deben considerar las condiciones que cada uno de los paradigmas admite, de tal manera que exista congruencia entre fines esperados (paradigmas) y medios disponibles (condiciones) (véase la tabla 1).

3. Los fines de la SCP en México

En México, figuras como la SCP y los acuerdos reparatorios –considerados mecanismos alternativos de solución de controversias en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos– se introdujeron con motivo de la reforma constitucional en materia de seguridad y justicia penal de 2008.²⁴ De acuerdo con los dictámenes y exposiciones de motivos que derivan de las reformas antes aludidas, los fines normativos asignados a los mecanismos alternativos de solución de controversias son la reparación del daño (modelo restaurador), la protección a la víctima (modelos restaurador y preventivo), la economía procesal (modelo de justicia negociada gerencialista), y que la

²² TULKENS, F., "Negotiated Justice", en M. Delmas-Marty & J. R. Spencer (eds.), *European criminal procedures*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

²³ Esta es una discusión abierta, sin embargo, algunas voces se pronuncian por considerar las cargas que acompañan a los mecanismos que inhiben condicionalmente un proceso penal como instituciones autónomas, especialmente la doctrina europea.

²⁴ Decreto por el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008.

persona imputada se responsabilice de las consecuencias de su actuar (modelo preventivo).²⁵

Tabla 1. Relación entre los paradigmas que justifican los mecanismos condicionales de inhibición o suspensión del proceso penal y tipo de condiciones o reglas de conducta que admiten

Paradigma o modelo	Despenalizador o descriminalizador de facto	Justicia negociada	Justicia restauradora	Prevención especial
Tipo de condición admitida por el paradigma	<ul style="list-style-type: none"> • Pago de multa • Mantener residencia en lugar específico; no delinquir 	<p>Consensual</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cualquier tipo mientras sea convenido por las partes <p>Gerencialista</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cualquier tipo de condiciones, mientras se priorice la gestión operativa del sistema penal 	<ul style="list-style-type: none"> • Reparación del daño • Mediación víctima-delincuente • Conferencias o círculos restauradores • Trabajo en beneficio de la comunidad • Donación de una suma de dinero a una organización civil o de beneficencia 	<p>Positiva-rehabilitadora</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programas de deshabitación de drogas o alcohol • Programas educativos • Capacitación para el trabajo • Programas para el manejo y gestión de problemas • Supervisión rehabilitadora <p>Negativa-incapacitadora</p> <ul style="list-style-type: none"> • Arresto domiciliario • Monitoreo electrónico • Prohibición de acercarse a determinado lugar, de frecuentar personas específicas, de portar armas • Inhabilitación para realizar determinada actividad o ejercer alguna profesión • Supervisión con el fin de control

Elaboración propia.

²⁵ Véase el Cuaderno de Apoyo de la Reforma Constitucional en materia de Justicia Penal y Seguridad Pública, elaborado por la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados MARTÍNEZ MONROY, R., *Reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública. Proceso Legislativo*, México, Cámara de Diputados, 2008.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que el fin preponderante de los mecanismos alternativos de solución de controversias es la restauración.²⁶ Sin embargo, al conferir a los mecanismos alternativos una naturaleza de “híbridos con prioridades invertidas”, en comparación con el proceso penal, dicho tribunal ha reconocido explícitamente que la retribución —es decir, el castigo— puede ser un objetivo secundario en tales instituciones. En dicha interpretación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha dejado claro que los mecanismos alternativos sirven a la despresurización de las altas cargas de trabajo de los órganos judiciales.

Por lo anterior, es posible afirmar que, en términos normativos y jurisprudenciales, los objetivos de la SCP en el caso mexicano obedecen, principalmente, al modelo restaurador, así como al paradigma de la justicia negociada, en su vertiente gerencialista.

4. La eficiencia en instituciones como la SCP: significados y alcances

Los mecanismos condicionales que inhiben o paralizan el proceso penal, como en el caso de la SCP, se han relacionado en diversas jurisdicciones con la búsqueda de eficiencia. El caso mexicano no ha sido la excepción. Se afirma que la introducción de figuras como la SCP en el ordenamiento jurídico mexicano ha supuesto la introducción de criterios económicos en el campo de la justicia penal, entre los cuales se encuentra la eficiencia.

El concepto de eficiencia presenta diversas acepciones en el ámbito penal y procesal penal. Para efectos de este artículo, se debe entender por eficiencia aquella relación entre medios y fines que sirve de baremo para evaluar decisiones, programas o políticas públicas, según las consecuencias o resultados que éstas produzcan. Tal valoración se puede realizar de acuerdo con dos escenarios distintos. El primer escenario de eficiencia se corresponde con la maximización de fines. Es decir, con arreglo a determinados medios identificados previamente, se satisface la mayor cantidad de propósitos deseados. El segundo escenario eficiente se refiere a la maximización de medios: la consecución de los fines esperados se logra con la menor utilización de recursos disponibles.²⁷

²⁶ Tesis Jurisprudencial 1a./J.33/2017 (10a.), derivada de la Contradicción de tesis 220/2016. En su rubro señala: “Consentimiento del auto de vinculación a proceso. Acontece cuando el imputado acepta concluir el proceso penal a través de un acuerdo reparatorio o suspensión del proceso a prueba, por lo que se actualiza la causa de improcedencia que prevé el artículo 61, fracción XIII, de la Ley de Amparo”.

²⁷ ORTIZ DE URBINA, I., “Análisis Económico del Derecho y Política Criminal”, *Revista de Derecho penal y Criminología*, núm. 2, pp. 44-45.

Desde una perspectiva teórica, el concepto de eficiencia que se utiliza en el contexto de instituciones como la SCP puede aludir a distintos significados. Esta diversidad de acepciones del concepto depende de qué fines se pretendan conseguir con la aplicación de la SCP —descriminalización, negociación, re-atauración o prevención—, así como de los medios disponibles para alcanzarlos. Además, los alcances de la eficiencia en instituciones como la SCP varían según se prefiera maximizar los fines esperados o los medios disponibles. A continuación, se describen brevemente algunos de los posibles alcances de la eficiencia, en cada uno de los modelos o paradigmas que justifican la SCP.

En el modelo descriminalizador o despenalizador, la aplicación de la SCP será eficiente si, ante la participación de la persona imputada en la comisión de un delito, el sistema penal interviene de manera mínima. De tal forma, se obstaculiza la imposición de un castigo, se impiden los efectos criminógenos de una sentencia condenatoria y se mitiga la posibilidad de que dicha persona reincida.²⁸

En el paradigma de justicia negociada, en su versión consensual, la eficiencia se puede entender como la maximización de beneficios y utilidades, tanto para la parte que acusa como para la parte acusada. Esto en un contexto donde ambas partes, encontrándose en situación de relativa igualdad jurídica y material, deciden cómo resolverán el conflicto.²⁹

En una negociación penal, la paralización condicionada del proceso será eficiente para la parte que acusa si, ante la presunta comisión de un delito, se garantiza una reacción penal sin tener que incurrir en la realización del proceso penal y la celebración de un juicio. Por su parte, la suspensión condicional del proceso será eficiente para la parte acusada si accede a una reacción penal cierta y, en teoría, menos severa que la que podría derivar de un juicio.

Por su parte, la eficiencia promovida por la vertiente gerencialista de la justicia penal negociada se circunscribe a la gestión operativa del caso. Este tipo de eficiencia pretende la disposición más rápida de los asuntos que ingresan al sistema penal,³⁰ o bien persigue la minimización de los costos directos asociados al funcionamiento del sistema de resolución de conflictos.³¹ Puesto que el propósito será resolver un conflicto penal en el menor tiempo posible o

²⁸ VALVERDE, M., & O'MALLEY, P., "Criminology", en M. Valverde (ed.), *The Oxford Handbook of Criminal Law*, Oxford, Pat O'Malley, 2014.

²⁹ DAMASKA, M., "Negotiated Justice in International Criminal Courts", *Journal of International Criminal Justice*, núm. 2.

³⁰ MACDONALD, S., "Constructing a Framework for Criminal Justice Research: Learning from Packer's Mistakes", *New Criminal Law Review*, vol. 11, núm. 2. Disponible en: <http://doi.org/10.1525/nclr.2008.11.2.257>

³¹ FIX-FIERRO, H., "Tribunales, justicia y eficiencia", *Estudio sociojurídico sobre la racionalidad económica en la función judicial México*, núm. 76, p. 49.

con el más bajo coste, el foco se pondrá en los recursos disponibles dentro del sistema penal o en los costos que éste debe asumir al atender un asunto.

En la modalidad gerencialista de la justicia negociada, se estima que los delitos menores o aquellos ilícitos cuya persecución carece de interés público pueden ser resueltos de manera satisfactoria, sin necesidad de incurrir en todas las formalidades inherentes al proceso penal. Así, se da una disposición temprana de tales asuntos y se reducen los costos directos que conllevaría su resolución por la vía tradicional. El paradigma gerencialista de la justicia negociada no sólo puede beneficiar al sistema penal, sino que también ofrece ventajas a la persona imputada, quien, de continuar sujeta a las actuaciones penales tradicionales, podría enfrentar una serie de perjuicios y costos propios del proceso penal,³² con independencia de su inocencia o culpabilidad.³³

En el modelo restaurador, suspender condicionalmente un proceso penal será eficiente si se logran restaurar los lazos sociales rotos y se repara el daño ocasionado a la víctima del delito; o bien, si el conflicto se resuelve con una mínima intervención de los profesionales del sistema penal y la menor exposición posible de la persona imputada como responsable de un delito frente a la víctima y a la comunidad.³⁴

Por último, en el modelo de prevención, se estima que la aplicación de la scp será eficiente si se evita la reincidencia de la persona imputada, siempre que ésta sea sometida a aquella intervención terapéutica menos invasiva (vertiente rehabilitadora). También es posible alcanzar la eficiencia si la persona imputada es sometida a las menores limitaciones posibles para impedir su involucramiento en conductas delictivas (vertiente incapacitadora).

Una vez que han quedado delimitados algunos de los distintos alcances que el término eficiencia puede desplegar en el caso de la scp, parece importante indagar qué tipo de eficiencia es la que se privilegia en México, aspecto que se analiza en la siguiente sección.

³² Con base en el análisis de Feeley, el proceso penal conlleva diversos costos que recaen sobre la persona imputada, con independencia de su inocencia o culpabilidad. Entre ellos, se encuentra la privación total de libertad cuando se determina la prisión preventiva; los costos asociados al ejercicio de los derechos y garantías que se reconocen a la persona imputada a través del proceso penal (pago de honorarios a abogados para ejercer el derecho de defensa adecuada), así como los costos relacionados con la necesidad de conciliar el proceso penal y la vida personal (reducción salarial por ausencias laborales para atender audiencias).

³³ FEELEY, M. M., *The process is the punishment: handling cases in a lower criminal court*, Nueva York, Russell Sage Foundations, 1992.

³⁴ BRAITHWAITE, J., "Diversion, reintegrative shaming and republican criminology", en G. Albrecht (ed.), *Diversion and Informal Social Control*, Berlin, Walter de Gruyter, 1995.

5. Tipo de eficiencia privilegiada en la gestión de la SCP en la Ciudad de México

Del análisis de la exposición de motivos de la reforma constitucional al proceso penal de 2008, y del criterio jurisprudencial que sostiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 220/2016, se deduce que la SCP privilegia, junto con la reparación del daño, la eficiencia relacionada con el modelo de justicia negociada, en su versión gerencialista. Tanto el discurso normativo como la interpretación judicial indican que la SCP sirve a la economía y simplificación procesales y a la despresurización de la carga de trabajo al interior de las organizaciones de los sistemas penales. Sin embargo, para corroborar esta apreciación, es necesario explorar algunos resultados de la aplicación de la SCP.

A continuación, se presentan algunos de los resultados de una investigación empírica que examina la gestión de la SCP en la Ciudad de México, durante el periodo comprendido entre enero de 2015 y abril de 2017.³⁵ Dicha investigación, realizada mediante la metodología de estudio de caso,³⁶ analiza información proveniente de diversas fuentes directas e indirectas. Entre éstas, se mencionan *a)* la observación de audiencias relacionadas con la concesión y gestión de la SCP;³⁷ *b)* la observación de diversos actos relacionados con la supervisión de la SCP;³⁸ *c)* la realización de entrevistas a personas imputadas y a diversas autoridades que interactúan en la gestión, en el cumplimiento y en el seguimiento de la SCP,³⁹ y *d)* información relacionada con la administración

³⁵ Investigación que forma parte de la tesis de doctorado titulada "Los mecanismos condicionales de inhibición y suspensión del proceso penal. Estudio sobre su contenido punitivo y su problema de inocencia", cuyo registro puede consultarse en <http://www.tdx.cat/>.

³⁶ Se considera como una metodología, método o estrategia de investigación. La metodología de estudio de caso se recomienda cuando el interés recae en procesos de toma de decisión y en la descripción de eventos, procedimientos o políticas, especialmente si la persona que realiza la investigación tiene poco control sobre los fenómenos analizados o si los límites entre el objeto de estudio y el contexto que le rodea no son claros. El estudio de caso permite la incorporación de una amplia variedad de fuentes de información, tanto cuantitativas como cualitativas.

³⁷ Se realizó observación semiestructurada de ocho audiencias de gestión de la SCP (concesión, revisión de condiciones, cumplimiento), celebradas en los juzgados de dos centros de reclusión de la Ciudad de México (Reclusorio Norte y Reclusorio Oriente) y se eligieron aleatoriamente.

³⁸ Se realizó observación semiestructurada de ocho entrevistas de encuadre entre la persona imputada y la autoridad que supervisa el cumplimiento de las condiciones y reglas de conducta. También se observaron, de manera no estructurada, distintas actividades que las autoridades supervisoras realizan para vigilar el cumplimiento de las condiciones y reglas de conducta por parte de las personas imputadas.

³⁹ Se realizaron tres entrevistas individuales focalizadas a personas imputadas seleccionadas mediante un muestreo propositivo. El principal objetivo de esta entrevista consistió en valorar la experiencia que ha supuesto el cumplimiento de la SCP para dichas personas (véase el anexo 1). Además, se realizaron entrevistas semiestructuradas individuales a tres autoridades supervisoras de la SCP, a dos jueces, a un defensor y a dos especialistas en el tema. Se

y tramitación de la SCP en la Ciudad de México. Esta información proviene de datos localizados en páginas de internet o de diversas autoridades, con previa solicitud.⁴⁰ El análisis global de los datos mencionados anteriormente ha servido, entre otros aspectos, para desentrañar qué tipo de eficiencia se privilegia con la tramitación de la SCP en la Ciudad de México.

Primero, al analizar el tipo de asuntos que ha dado lugar a una SCP entre enero de 2015 y febrero de 2017 en la Ciudad de México, se advierte que dicha institución permite gestionar supuestas conductas ilícitas consideradas menores y de mediana gravedad. De acuerdo con una base de datos proporcionada por la autoridad supervisora de la SCP en la Ciudad de México, los robos simples cometidos sin violencia representan cerca de la mitad de los casos derivados a dicho mecanismo alternativo (49%). Los delitos contra la salud, tanto por posesión simple, como por la comercialización y suministro de sustancias prohibidas, representan cerca de un 10% de las SCP concedidas en dicho periodo.

De las SCP aprobadas, 6.5% derivan de conductas posiblemente constitutivas de violencias familiares. Las conductas relacionadas con delitos violentos⁴¹ o contra las personas, así como otros delitos⁴² representan aproximadamente 4.5% de las SCP aprobadas durante el periodo referido. En los casos restantes registrados en la base de datos (30%) no se cuenta con la información necesaria para distinguir el tipo de conducta imputada.

Segundo, la SCP en la Ciudad de México se concede, la mayoría de las veces, en la etapa más temprana del proceso penal. Algunos autores asocian la posibilidad de alcanzar resultados eficientes mediante la SCP con el momento procesal en que se aprueba ésta, y se recomienda su utilización en la fase procesal más temprana.⁴³ Por su parte, el artículo 193 del CNPP prevé que la SCP se solicite una vez que la autoridad judicial de control haya dictado el denominado auto de

logró realizar también entrevistas semi-estructuradas grupales a cuatro autoridades supervisoras de la SCP y a tres asesores de víctimas (véase el anexo 1).

⁴⁰ Entre dicha información, se encuentra una base de datos proporcionada por la autoridad supervisora, la cual incluye datos generales de 2220 casos de SCP gestionadas ante la Unidad de Supervisión, desde enero de 2015 a febrero de 2017. También se incluyen diversos informes estadísticos, de actividades, de evaluación, y otro tipo de información disponible en las páginas web oficiales de las instituciones involucradas, u obtenida a través del ejercicio de acceso a la información. Aunque los datos recibidos presentaban inconsistencias en algunos puntos, o falta de especificidad en otros, se consideró útil explotarlos para presentar una imagen aproximada de lo que ocurre con la SCP en la Ciudad de México.

⁴¹ La categoría *delitos contra las personas y otros violentos* incluye los siguientes delitos: abuso sexual, maltrato animal, disparo de arma de fuego, homicidios culposos y lesiones.

⁴² La categoría *otros* incluye los siguientes delitos: ataques a las vías de comunicación, cohecho, daños a la propiedad, contra el ambiente, encubrimiento por receptación, falsificación de documentos, quebrantamiento de sellos de la autoridad, fraude, uso de documentos falsos, resistencia de particulares y usurpación de funciones o de profesión.

⁴³ VASCONCELOS MÉNDEZ, R., "La suspensión del proceso penal a prueba", *Revista del Instituto de la Judicatura*, núm. 123.

vinculación a proceso⁴⁴ y antes de que se acuerde la apertura del juicio oral. En otras palabras, la SCP se puede solicitar durante la etapa de investigación y la intermedia del proceso penal.

De acuerdo con información proporcionada por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, previa solicitud de información, 71% de las SCP aprobadas durante el periodo comprendido entre el 16 de enero de 2015 y el 30 de abril de 2017 se gestionaron en la audiencia inicial. Por tanto, la mayoría de las SCP se resolvieron durante la actuación que da inicio formal al proceso penal (artículo 211 del CNPP) y cuyo propósito es que la autoridad judicial supervise y controle la labor de la policía y fiscalía. Las SCP restantes (29%) se tramitaron en audiencia distinta a la inicial, normalmente, durante la etapa de investigación complementaria.⁴⁵

Según una autoridad entrevistada (autoridad de supervisión número 5), aproximadamente 90% de las SCP que se aprueban en audiencia inicial se conceden a personas detenidas por algún supuesto de flagrancia.⁴⁶ De ser cierta esta cifra, las SCP aprobadas en audiencia inicial que provienen de una investigación previa representarían únicamente cerca de 10%.

Al cruzar las cifras del total de SCP concedidas y el porcentaje de aquellas resueltas en casos iniciados por flagrancia, se tendría que más de 60% de las SCP gestionadas durante el periodo analizado fueron aprobadas mientras se encontró detenida la persona imputada y transcurridas entre 48 y 72 horas desde el momento en que ésta fue presentada ante la fiscalía.⁴⁷

⁴⁴ El auto de vinculación a proceso es la resolución que dicta el juez de control en una etapa inicial del proceso. A través de ella, se fijan los hechos por los cuales se seguirá el proceso y la investigación. Para dictar esta resolución, se requiere que la fiscalía haya formulado imputación, es decir, que haya comunicado a la persona imputada que existe una investigación en su contra y cuáles son los hechos que la originan. Además, la persona imputada debe haber contestado los cargos si fuese su voluntad y, desde la perspectiva del juez de control, deben existir indicios sobre la comisión del delito y de que la persona imputada participó en el mismo (artículos 307-313; 316-318 del CNPP).

⁴⁵ Datos derivados del análisis de información proporcionada por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México y por la Unidad de Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso adscrita a dicho tribunal.

⁴⁶ Conforme el CNPP (artículo 146), existe flagrancia cuando la persona imputada es detenida por la autoridad u otra persona en el momento mismo en que supuestamente comete un delito. Asimismo, si la persona es perseguida de manera ininterrumpida tras haber cometido un delito, o bien, sin que la persona imputada sea sorprendida en el momento de la comisión del delito, una tercera persona la señale y se encuentre algún objeto del delito durante la detención.

⁴⁷ Este cálculo se realiza bajo la estimación de que las personas detenidas en flagrancia, por regla general, pasan un máximo de 72 horas detenidas antes de que se celebre la audiencia inicial (48 horas ante el ministerio público y 24 horas en un centro de reclusión, después de que la persona imputada ha sido puesta a disposición de la autoridad judicial). El CNPP (artículo 308) indica que inmediatamente después de que la persona imputada sea puesta a disposición de la autoridad judicial de control se citará a la audiencia inicial. Son estimaciones basadas en los plazos que dispone la normatividad. Es posible que en la práctica los tiempos sean mayores o menores.

Ahora bien, entre enero de 2015 y marzo de 2017, cerca de 38% de los asuntos que recibieron una disposición judicial específica en la jurisdicción local de la Ciudad de México se encauzaron a la scp.⁴⁸ Por tanto, es posible estimar que, en dicho periodo, más de 20% de los casos penales resueltos por las autoridades judiciales de esa ciudad, a través de la scp, recibieron una disposición específica dentro de los primeros días después de que el sistema penal detectara el asunto y la persona sospechosa se encontrara detenida.

La rapidez con la cual se resuelven posibles hechos constitutivos de delitos a través de la scp en la Ciudad de México es paralela a la que tiene lugar en otras jurisdicciones mexicanas. En un estudio realizado en el Estado de México, se encontró que 33.4% de salidas alternas (scp y acuerdos reparatorios) se concretan en un día, y casi la mitad de ellas (46%) entre uno y siete días.⁴⁹

Puesto que la mayoría de los hechos derivados a la scp fueron detectados en flagrancia, se podría argumentar que tales asuntos han sido resueltos de manera eficiente, al disponer los mismos en una etapa temprana, por un lado, y al evitar que el sistema incurra en los costos directos asociados al proceso penal. Sin embargo, esta apreciación parte de dos asunciones no siempre sostenibles. La primera de ellas consiste en dar por hecho que la actuación policial y de la fiscalía se da conforme a derecho. La segunda asume que una persona detenida en flagrancia cometió un delito.

Sin embargo, durante algunas entrevistas realizadas a actores expertos del sistema penal en la Ciudad de México se refirieron casos derivados a la scp en los cuales posiblemente se presentaron malentendidos en la apreciación de los hechos por parte de la autoridad policial o la fiscalía, o bien asuntos en los que prevalecía alguna circunstancia eximente de responsabilidad penal. Entre tales supuestos, se mencionan casos de personas que hurtaron en estado de necesidad; el de personas imputadas por robo simple —por un malentendido, no realizaron el pago de un producto junto con el resto de las compras— o el de personas que, por prejuicios, fueron acusadas falsamente de una tentativa de robo.

Además, el concepto legal de flagrancia previsto en el CNPP (artículo 146) abre el camino a posibles errores, pues a través de la denominada flagrancia por señalamiento se faculta a cualquier persona para detener a otra que sea señalada por la víctima o un testigo. Esto en caso de que la localización o búsqueda de la persona que se tiene por presunta responsable haya sido ininterrumpida y exista información que haga presumir fundadamente que ésta intervino en

⁴⁸ Información proporcionada por el propio tribunal.

⁴⁹ FONDEVILA, G., LANGER, M., BERGMAN, M., VILALTA, C. y MEJÍA, A., "¿Cómo se juzga en el Estado de México?", México Evalúa. Disponible en: mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2016/10/Como_Juzga_Edomex.pdf

dicho delito, o bien se le encuentre en posesión de algún instrumento usado en o derivado del delito. Este supuesto legal abre la puerta a posibles equivocaciones, como la identificación errónea de personas por parte de testigos o la detención de personas inocentes. Además, policías de investigación de la Ciudad de México han reconocido informalmente que deben cubrir una cuota mínima de detenidos en flagrancia para tener derecho a descansos semanales.⁵⁰ Todo ello apuntaría hacia la posibilidad de detenciones ilegales o en las que ha mediado un error.

Los resultados que proyecta la práctica de la scp en la Ciudad de México permiten afirmar que dicha institución sirve para reducir el número de asuntos atendidos mediante el proceso penal y el juicio, así como para minimizar los costos directos que el sistema penal asume para su atención. De tal modo, se confirma una preferencia por la eficiencia operativa frente a otros posibles resultados.

Sin embargo, se advierte que la práctica de la scp también supone costos para las personas imputadas, especialmente cuando se incurre en un error. La probabilidad de incurrir en errores con motivo de la aplicación de la scp (por ejemplo, su aplicación a personas inocentes) y los costos asociados a tales errores son elementos que deberían formar parte de cualquier valoración integral de eficiencia que se haga de esta institución. Tal evaluación debe considerar, además del criterio de eficiencia, aspectos relacionados con la eficacia de dicha institución para lograr los fines deseados y proporcionar respuestas justas. Este aspecto se revisa en la siguiente sección.

5. Razones por las cuales la scp compromete la consecución de resultados efectivos por parte del sistema penal

Los términos eficiencia y efectividad no son sinónimos. En el ámbito normativo, ambos hacen alusión a valores y cualidades que deseables en un proceso de toma de decisión, un procedimiento o una política pública. La efectividad, además de incluir la eficiencia, comprende también la eficacia, la cual refiere a la consecución real de los objetivos planteados. Que algo sea efectivo significa que tiene la capacidad de alcanzar los propósitos deseados, con una previa maximización de los medios empleados.

En el caso de la scp, existen diversos obstáculos para que esta institución favorezca la consecución efectiva de los distintos propósitos que se le atribuyen.

⁵⁰ ROLDÁN, N., "¿Por qué los delitos quedan impunes en la cdmx? Policías narran qué pasa en los mp". *Animal Político*, 26 de diciembre. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2016/12/investigacion-policia-impunidad-cdmx/>

El principal fin normativo declarado de la SCP en México es la restauración⁵¹ y el CNPP ordena la reparación del daño en todos los casos en que se acuerde una SCP, siempre que ello sea posible (artículos 191, 194 y 196 del CNPP). Sin embargo, de acuerdo con la información proporcionada por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, sólo en 13% de las SCP aprobadas durante el periodo estudiado se impuso un plan de reparación del daño.

El bajo número de asuntos en los cuales se ordena la obligación de reparar el daño se puede explicar, en parte, por la dificultad de identificar víctimas específicas de ciertos delitos⁵² y por la recuperación posterior del bien afectado.⁵³ Sin embargo, llama la atención que incluso en delitos en los que hay víctimas identificadas (violencias familiares, delitos violentos y contra las personas), la reparación del daño se imponga ocasionalmente.

La determinación de un plan de reparación del daño no alcanzó 50% de los casos admitidos en ninguna categoría delictiva. Sobre este punto, el CNPP (artículo 196) prescribe que la falta de recursos de la persona imputada no podrá ser utilizada como razón suficiente para rechazar la suspensión condicional del proceso. Esta previsión, sumada a la práctica de asimilar la reparación del daño a una cantidad de dinero, pueden explicar los bajos índices en los que se determina un plan de reparación del daño. La mínima frecuencia con la que se impone la reparación del daño pone en tela de juicio los supuestos beneficios inmediatos que, según la Suprema Corte de Justicia de la Nación, genera la SCP, entre los cuales se refiere la reparación del daño a la víctima.

Por otro lado, la SCP sólo podría ser una estrategia de justicia restauradora en los casos en que la víctima participe en la determinación sobre la conveniencia de suspender el proceso. Asimismo, cuando convenga libremente con el imputado los términos del plan de reparación del daño y dicha interacción se dé en un ambiente informal que satisfaga los principios y valores de la justicia restauradora. Sin embargo, en la práctica de la SCP, se mantienen formalidades propias del sistema penal.

Con base en las observaciones de audiencias y en las entrevistas a autoridades judiciales, se advirtió de manera importante la voluntad de los actores expertos del sistema penal de alcanzar “resultados” con la mayor rapidez

⁵¹ RIOS ESPINOZA, C. (2008). Redesigning Mexico's Criminal Procedure: The States' Turning Point. *Sw. J. Int'l L.*, 15, 54-82; SCJN. Contradicción de Tesis 220/2016, Tomo I Gaceta del Semanario Judicial de la Federación 422 (2017).

⁵² Ese argumento se emplea en los delitos contra la salud, debido a que la víctima es la sociedad en su conjunto y el daño no resulta cuantificable en términos económicos.

⁵³ En los delitos de carácter patrimonial es común que la víctima, persona física o jurídica, recupere el bien afectado antes de que se apruebe la SCP.

posible, relegando los fines restauradores a un segundo plano. Además, durante las entrevistas realizadas a las autoridades de supervisión y a quienes tienen a su cargo la asesoría jurídica de víctimas, se percibió la ausencia de criterios sobre quién o quiénes son responsables de dar seguimiento al cumplimiento de la reparación del daño y en qué medida deben apoyar a la víctima para hacer exigible sus derechos.

Por lo descrito anteriormente, estimo que la situación que enfrentan las víctimas durante la tramitación de la scp pone en seria duda la eficacia y efectividad de la institución, especialmente si se evalúa desde el rasero del fin normativo primario que persigue dicha institución, representado por la restauración.

En relación con los propósitos descriminalizadores o despenalizadores de la scp y en atención a una perspectiva histórica que contemple el funcionamiento del sistema penal en la Ciudad de México —desde antes de la regulación de la scp y posterior a la introducción de ésta—, se puede sostener que la institución bajo análisis ha podido significar una reducción en la intensidad de la respuesta penal en ciertas conductas. Antes de la existencia de la scp, resultaba común que personas de bajos recursos y procesadas por robos simples pasaran largos periodos en prisión preventiva y recibieran condenas privativas de libertad.⁵⁴ Actualmente, la persona a quien se le imputa dicha conducta tiene la posibilidad de estar fuera de prisión, aunque con determinadas restricciones a sus libertades. Esta situación apunta a que la scp puede minimizar la intensidad de la respuesta penal, especialmente en aquellas jurisdicciones que abusan de la prisión preventiva.

Sin embargo, figuras como la scp proceden con un bajo estándar de prueba, inhiben la verificación de la existencia de material probatorio por parte de la autoridad judicial y contribuyen a mantener en la opacidad la labor de la policía. Por tales razones, persisten los riesgos e incentivos —por ejemplo, el sistema de cuotas de personas detenidas— para que se produzcan detenciones arbitrarias e ilegales. Esto, en una franja de ilícitos, donde los actores involucrados, y posiblemente la persona imputada, preferirán una resolución cierta y rápida a través de la scp, sin importar si hay medios de prueba idóneos y relevantes que sustenten la imputación.

⁵⁴ De acuerdo con una encuesta realizada en 2003 en centros de reclusión de la Ciudad de México (entonces Distrito Federal) y el Estado de México, del total de internos, casi 25% lo eran por robo simple menor a mil pesos, y 50% por uno menor a seis mil. BERGMAN, M., AZAOLA, E., MAGALONI, A. L., y NEGRETE, L., *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional: resultados de la encuesta a población en reclusión en el Distrito Federal y el Estado de México*, Ciudad de México, CIDE, 2003.

En relación con la versión consensual de la justicia negociada, tanto la normativa como la interpretación jurisprudencial mexicanas sobre la SCP reconocen que la persona imputada es el actor clave en la aprobación de dicho mecanismo alternativo. Sin embargo, con base en la observación de audiencias, en las entrevistas a personas imputadas, así como en el análisis estadístico de los asuntos derivados a la SCP durante el periodo de estudio, se advierte que su gestión cotidiana en la Ciudad de México impide que la persona imputada preste su consentimiento libre e informado durante la aceptación de la SCP. Además, la gestión de este mecanismo dificulta la participación de la persona imputada en la definición de las condiciones que asumirá.

La audiencia inicial, como escenario en que se propone y acepta la mayoría de las SCP, dificulta a la persona sospechosa entender las implicaciones de sus decisiones, así como las distintas opciones que tendría a su alcance. Lo anterior se explica, en parte, por las circunstancias de modo, tiempo y lugar que rodean la toma de decisiones de la persona imputada.

La mayoría de las veces la persona imputada asiste a la audiencia hallándose detenida y sin haber recibido información adecuada sobre sus derechos y los posibles cauces que podría adoptar su asunto. Por otra parte, la audiencia en que se resuelve la procedencia de la SCP es un acto solemne, en el cual se emplea un lenguaje accesible para las autoridades presentes, pero desconocido para la persona imputada. Además, es habitual que sólo las autoridades intervinientes conozcan las reglas y actuaciones que dan contenido a dicho acto, por lo cual la persona imputada adopta casi siempre el papel de mera espectadora.

Por regla general, la persona imputada y su defensa se conocen por primera vez durante los minutos previos al inicio de la audiencia. Si el defensor considera viable la aplicación de la SCP al caso concreto, sugerirá a la persona imputada su aceptación, sin que medie una explicación profunda de las implicaciones que conlleva dicho mecanismo y sin una valoración adecuada de qué condiciones serían asequibles para la persona imputada.

Las tres personas imputadas que se entrevistaron adujeron que los principales motivos para aceptar la SCP fueron la experiencia de la detención; el trato de las autoridades de la policía y la fiscalía; el riesgo de permanecer un tiempo en prisión preventiva, y la presentación de la SCP como la mejor opción posible por parte de la defensoría pública. Esto incluso sin que hayan comprendido totalmente las consecuencias de la SCP y sin haber valorado las implicaciones que las obligaciones impuestas por el juez tendrían sobre su esfera de derechos y libertades. En estos escenarios, resulta equivocado suponer que la autonomía

de la voluntad de la persona imputada es el mecanismo capaz de explicar la aceptación de la scp.

Por lo que se refiere a la justicia negociada, vertiente gerencialista, el problema del diseño de la scp consiste en estimar factible la convivencia de un sistema fiable de establecimiento de responsabilidades penales con la rapidez. Es posible que en la scp participen personas inocentes, quienes serán consideradas presuntas responsables de los delitos imputados para efectos de su cumplimiento. La falta de reconocimiento de esta institución como un dispositivo propenso al error transfiere los costos de los desaciertos del sistema a las personas imputadas, quienes podrán sufrir limitaciones a diversas libertades y derechos como consecuencia de las obligaciones que deben cumplir, restricciones que pueden persistir por un periodo mínimo de seis meses y hasta un máximo de cinco años.

Por otro lado, bajo el modelo de prevención, cuando una scp se aprueba en audiencia inicial y deriva en la imposición de condiciones de carácter rehabilitador o incapacitador, no se cuenta con la evaluación previa que permita individualizar las condiciones e identificar las posibles necesidades criminógenas de la persona imputada (artículo 195 del CNPP).

Aunque la autoridad que supervisa la scp en la Ciudad de México sí realiza entrevistas a personas detenidas cuyos casos son eventualmente suspendidos condicionalmente, dicha evaluación sirve para valorar el riesgo procesal de aquéllas y no para identificar sus necesidades criminógenas (artículo 156 del CNPP). Frente a la ausencia de evaluación previa, es factible que la autoridad judicial ordene el cumplimiento de condiciones desproporcionadas, poco idóneas, innecesarias o inadecuadas para atender los problemas que originaron el conflicto.

6. Conclusiones

Un balance de la aplicación de la scp en la Ciudad de México permite afirmar que ésta se desarrolla principalmente bajo el modelo gerencialista. La falta de satisfacción de los fines primarios de restauración que orientan la regulación de la scp en México se debe, en parte, a la incompatibilidad entre éstos y las funciones secundarias asignadas a la scp, tales como la descongestión de los órganos judiciales y la simplificación de las actuaciones procesales.

Difícilmente se tendrán condiciones para generar procesos y resultados restauradores si la gestión de la scp, además de dejarse en manos de los profesionales del sistema penal, persigue con mayor interés la aparente solución de

un asunto en la etapa más temprana posible, en lugar de escuchar y atender a la víctima.

En la Ciudad de México, además de que la scp pocas veces satisface las necesidades de la víctima, no contribuye a que la persona imputada tenga acceso a la justicia, pues la manera en que se administra dicha institución obstaculiza de forma importante el ejercicio de los derechos reconocidos de esta persona. Tal es el caso del derecho a una defensa adecuada y el derecho de participar en la solución arbitrada.

Estimo que el mayor beneficio de este tipo de instituciones consiste en la posibilidad de permitir a las autoridades cumplir con indicadores de desempeño cuantitativo y administrar su tiempo de acuerdo con el flujo incesante de asuntos que deben resolver. Sin embargo, para tener un mejor diagnóstico de las áreas de oportunidad de la scp, es necesario emprender una evaluación integral que considere todos los elementos que intervienen en la administración de esta figura. Junto con los balances de eficiencia y eficacia de la scp, se considera necesario valorar el grado de satisfacción que produce este tipo de solución entre las víctimas y las personas imputadas. Este último punto se torna relevante, pues una percepción de ilegitimidad o injusticia por parte de víctimas o personas imputadas puede comprometer en un futuro su cooperación con el sistema penal.⁵⁵

Bibliografía

- BERGMAN, M., AZAOLA, E., MAGALONI, A. L., y NEGRETE, L., *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional: resultados de la encuesta a población en reclusión en el Distrito Federal y el Estado de México*, Ciudad de México, CIDE, 2003.
- BOVINO, A., *La suspensión del procedimiento penal a prueba en el Código Penal argentino*, Argentina, Editores del Puerto, 2001.
- BRAITHWAITE, J., "Diversion, reintegrative shaming and republican criminology", en G. Albrecht (ed.), *Diversion and Informal Social Control*, Berlin, Walter de Gruyter, 1995.
- CHAPLE, M., *Pretrial Diversion & Record Sealing: A Promising Approach to Reduce Recidivism among Substance Abusing Offenders*, Estados Unidos, University of New Jersey, 2011. Disponible en: <https://search.proquest.com/openview/660407f91200b7ebe70f217bf623f7e3/1?pq-origsite=gscholar&cbl=18750&diss=y>

⁵⁵ TYLER, T. R., "Justice and Effective Cooperation", *Social Justice Research*, vol. 25, núm. 4. Disponible en: <http://doi.org/10.1007/s11211-012-0168-5>

- DALY, K., "The Punishment Debate in Restorative Justice", en J. Simon & R. Sparks (eds.), *The sage Handbook of Punishment and Society Handbook of Punishment and Society*, London, sage Publications, 2013.
- DAMASKA, M., "Negotiated Justice in International Criminal Courts", *Journal of International Criminal Justice*, núm. 2.
- FEELEY, M. M., *The process is the punishment: handling cases in a lower criminal court*, Nueva York, Russell Sage Foundations, 1992.
- FIX-FIERRO, H., "Tribunales, justicia y eficiencia", *Estudio sociojurídico sobre la racionalidad económica en la función judicial México*, núm. 76.
- FLÁVIO GOMES, LUIZ, "El nuevo paradigma de la justicia criminal consensuada: planteamientos sobre la Ley Brasileña 9.099/95", *Boletín de la Facultad de Derecho*, núm. 12.
- FONDEVILA, G., LANGER, M., BERGMAN, M., VILALTA, C. y MEJÍA, A., "¿Cómo se juzga en el Estado de México?", México Evalúa. Disponible en: mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2016/10/Como_Juzga_Edomex.pdf
- GALAIN PALERMO, P., "La reparación del daño en un sistema penal funcional a las necesidades de la política criminal", en M. De Hoyos Sancho (ed.), *Garantías y derechos de las víctimas especialmente vulnerables en el marco jurídico de la Unión Europea*, España, Tirant lo Blanch, 2013.
- GARCÍA AGUILAR, R., *La suspensión del proceso a prueba en materia penal*, San José, Investigaciones Jurídicas, 1998.
- HORVITZ LENNON, M. I., & LÓPEZ MASLE, J., *Derecho procesal penal chileno. Jurídica*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2002.
- HOUED VEGA, M. A., *De la suspensión del proceso a prueba o de la suspensión condicional de la persecución penal*, Nicaragua, Instituto de Estudio e Investigación Jurídica, 2007.
- MACDONALD, S., "Constructing a Framework for Criminal Justice Research: Learning from Packer's Mistakes", *New Criminal Law Review*, vol. 11, núm. 2. Disponible en: <http://doi.org/10.1525/nclr.2008.11.2.257>
- MARTÍNEZ MONROY, R., *Reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública. Proceso Legislativo*, México, Cámara de Diputados, 2008.
- ORTIZ DE URBINA, I., "Análisis Económico del Derecho y Política Criminal", *Revista de Derecho penal y Criminología*, núm. 2.
- RIEGO, C. Y DUCE, M., *Introducción al Nuevo Proceso Penal*, Santiago, Universidad Diego Portales, 2002.
- ROLDÁN, N., "¿Por qué los delitos quedan impunes en la CDMX? Policías narran qué pasa en los MP". *Animal Político*, 26 de diciembre. Disponible en: <http://www.animal-politico.com/2016/12/investigacion-policia-impunidad-cdmx/>
- SPIERENBURG, PIETER, *The spectacle of suffering: Executions and the evolution of repression: From a preindustrial metropolis to the European experience*, Cambridge, Cambridge University Press, 1984.

ROCÍO GONZÁLEZ VELÁZQUEZ

- TAK, PETER, “The Dutch Prosecutor. A Prosecuting and Sentencing Officer”, En Erik Luna & Marianne Wade (eds.), *The Prosecutor in Transnational Perspective*, Oxford, Oxford University Press. Disponible en: <http://doi.org/10.1093/acprof:osobl/9780199844807.003.0011>
- TULKENS, F., “Negotiated Justice”, en M. Delmas-Marty & J. R. Spencer (eds.), *European criminal procedures*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
- TYLER, T. R., “Justice and Effective Cooperation”, *Social Justice Research*, vol. 25, núm. 4. Disponible en: <http://doi.org/10.1007/s11211-012-0168-5>
- UNODC, “The Status and Role of Prosecutors. A United Nations Office on Drug and Crime and International Association of Prosecutors Guide”, *United Nations Office on Drug and Crime*. Diponible en: https://www.unodc.org/documents/justice.../14-07304_ebook.pdf
- VALVERDE, M., & O'MALLEY, P., “Criminology”, en M. Valverde (ed.), *The Oxford Handbook of Criminal Law*, Oxford, Pat O'Malley, 2014.
- VASCONCELOS MÉNDEZ, R., “La suspensión del proceso penal a prueba”, *Revista del Instituto de la Judicatura*, núm. 123.
- VITALE, G. L., *Suspensión del proceso penal a prueba*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 1996.

La estrategia de seguridad de AMLO. ¿De la pacificación a la militarización?*

AMLO's Security Strategy. From Pacification to Militarization?

Mónica del Carmen Serrano Carreto**

RESUMEN

Este ensayo intenta ubicar y explicar la estrategia de seguridad de Andrés Manuel López Obrador en el contexto más amplio de la crisis de seguridad que azota a México. El objetivo es analizar tanto la lógica que anima la agenda de seguridad de la nueva administración, como las limitaciones que se derivan del contexto de inseguridad y que amenazan con restringir el alcance de la nueva estrategia de seguridad. En la primera parte considero, de manera sucinta, la agudización de la inseguridad y la violencia bajo el gobierno de Enrique Peña Nieto. A continuación atiendo y analizo la evolución de la estrategia de seguridad de la administración AMLO. Las principales iniciativas de dicha estrategia y sus posibles efectos en las dinámicas de inseguridad y de violencia se discuten en esta sección. Intento mostrar cómo las piezas de la agenda de seguridad de AMLO se fueron acomodando y adaptando de manera pragmática a las condiciones de inseguridad.

PALABRAS CLAVE

AMLO, estrategia, militarización, seguridad, Guardia Nacional

ABSTRACT

This essay attempts to explain and pinpoint the Security Strategy of Andrés Manuel López Obrador (AMLO) in a broader context of the Security Crisis that plagues Mexico. The objective is to analyze both the logic that inspires the Security Agenda of the new administration, and the limitations that have emerged from the context of Insecurity and threaten to restrict the scope of the new Security Strategy. In the first part it is considered, in a succinct way, the exacerbation of insecurity and violence under the government of Enrique Peña Nieto. Then it is attended to analyze the evolution of the Security Strategy of the AMLO's administration. The main initiatives of this strategy and its possible effects on the dynamics of insecurity and violence are discussed in this section. It will be shown how the pieces of the Security Agenda of AMLO were accommodating and adapting in a pragmatic way to the conditions of insecurity.

KEYWORDS

AMLO, Strategy, Militarization, Security, National Guard

*Artículo recibido el 2 de abril de 2018 y aceptado para su publicación el 15 de junio de 2018

**Profesora investigadora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. (mserrano@colmex.mx)
orcid.org/0000-0001-7541-9293

SUMARIO

1. Resumen
2. La crisis de seguridad en el sexenio de Enrique Peña Nieto
3. De la pacificación a la militarización: la estrategia de seguridad de López Obrador
4. La reorganización institucional
5. La Guardia Nacional
6. Referencias

1. Resumen

La victoria electoral de Morena en las urnas, en julio de 2018, otorgó a Andrés Manuel López Obrador (AMLO) un sólido mandato para atender la profunda crisis de seguridad y violencia que enfrenta México. Con una participación ciudadana de 63.42%, Morena y su candidato a la presidencia de la república lograron asegurar 53.19% de los votos emitidos. De esta forma, la coalición Juntos Haremos Historia, integrada por Morena, el Partido del Trabajo (PT) y Encuentro Social (PES), logró afianzar una amplia mayoría, tanto en la Cámara de Diputados, como en la Cámara de Senadores. Aunque por debajo del umbral de mayoría calificada para poder asegurar la aprobación de reformas a la Constitución, el resultado electoral y la mayoría asegurada por Morena en ambas cámaras del Poder Legislativo colocaron a la nueva administración en una posición relativamente cómoda para presentar y lograr la aprobación de iniciativas de ley relativas a la seguridad.¹ En efecto, el control de ambas cámaras dotó a la nueva administración de un recurso político clave para enfrentar la crisis de seguridad y violencia. Sin embargo, las experiencias de los gobiernos previos permiten aventurar que el éxito o fracaso de los esfuerzos del nuevo gobierno dependerán, en última instancia, de la eficacia de su estrategia de seguridad.

López Obrador asumió el poder en medio de una crisis descomunal de seguridad y de violencia. A lo largo de meses y años en campaña, Andrés Manuel debió advertir algunos de los síntomas más graves de la crisis de seguridad. De hecho, poco más de seis meses antes de la elección, en lugares como Chilapa, Guerrero, la violencia y las amenazas contra políticos locales habían impedido a

¹ INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, "Cómputos Distritales 2018", *Instituto Nacional Electoral*. Disponible en: <https://compu-tos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1>; INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, "Concluye INE integración del Congreso de la Unión", *Instituto Nacional Electoral*. Disponible en: <https://centralelectoral.ine.mx/2018/08/23/concluye-ine-la-integracion-del-congreso-de-la-union/>

López Obrador y a Morena confirmar candidatos a puestos de elección popular.² En el periodo de transición —entre el resultado de la elección y el inicio del nuevo gobierno, el primero de diciembre de 2018—, AMLO y su equipo no sólo pudieron identificar los desafíos que se perfilaban en el horizonte, sino también el tamaño de los obstáculos que se interpondrían a sus esfuerzos para restablecer la paz en el país.

Este ensayo intenta ubicar y explicar la estrategia de seguridad de Andrés Manuel López Obrador en el contexto más amplio de la crisis de seguridad que azota a México. El objetivo es analizar tanto la lógica que anima la agenda de seguridad de la nueva administración, como las limitaciones que se derivan del contexto de inseguridad y que amenazan con restringir el alcance de la nueva estrategia de seguridad. En la primera parte, considero de manera sucinta la agudización de la inseguridad y la violencia bajo el gobierno de Enrique Peña Nieto. A continuación, atiendo y analizo la evolución de la estrategia de seguridad de la administración de López Obrador. Las principales iniciativas de dicha estrategia y sus posibles efectos en las dinámicas de inseguridad y de violencia se discuten en esta sección. Intento mostrar cómo las piezas de la agenda de seguridad de AMLO se fueron acomodando y adaptando, de manera pragmática, a las condiciones de inseguridad.

2. La crisis de seguridad en el sexenio de Enrique Peña Nieto

Al tomar la presidencia en 2012, Enrique Peña Nieto anunció un cambio en las políticas de seguridad que, bajo la administración de su antecesor, Felipe Calderón, habían configurado un estado de guerra contra las organizaciones criminales y el narcotráfico. Además del cambio en el discurso de seguridad a favor de la dimensión social de la inseguridad y la prevención del delito, la administración Peña Nieto anunció una serie de iniciativas que buscarían dotar a su gobierno con los elementos necesarios para poder hacer frente a la inseguridad. En el entramado de propuestas que fueron perfilando la estrategia de seguridad de la administración Peña Nieto podemos identificar tres grandes iniciativas: la recentralización de las decisiones en materia de seguridad en la Secretaría de Gobernación; la consecuente desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública, y la decisión de crear una nueva fuerza pública: la gendarmería y la reorganización de las policías estatales y municipales bajo la figura de un mando único.

² OXFORD ANALYTICA, "Mexico murder rates set to rise pre-election", *Oxford Analytica Daily Brief*, 15 de enero, 2018.

Si estas fueron las tres piezas clave de la estrategia de Peña Nieto en materia de seguridad, al analizar la capacidad de éste para alcanzar tales objetivos, el éxito de su estrategia de seguridad queda en duda. De las tres iniciativas, sólo la recentralización de las decisiones y responsabilidades en la Secretaría de Gobernación se cumplió como estaba previsto. La propuesta de la gendarmería terminó reducida a una división de la Policía Federal. La iniciativa del mando único naufragó en medio de una verdadera anarquía policial, mientras que la fuga del Chapo Guzmán del penal del Altiplano puso seriamente en duda la lógica de la centralización de las decisiones y responsabilidades en la Secretaría de Gobernación.³

Al terminar la administración Peña Nieto, la Gendarmería no se había concretado. Además, la creación de la División de Gendarmería en la Policía Federal no se reflejó en un aumento importante del pie de fuerza total.⁴ En esos seis años, apenas se sumaron 400 elementos a la Policía Federal para conformar una fuerza de 37 331 policías.⁵ Con menos de 40 000 elementos, la Policía Federal permanece muy lejos de los 200 000 elementos que diversos expertos han estimado como mínimo para un territorio de 2 millones de kilómetros cuadrados.⁶

La imposibilidad de asegurar la mayoría calificada en el Senado para conseguir la aprobación de cambios a la Constitución —en especial al artículo 115 relativo al municipio libre como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados— empujó al gobierno de Peña Nieto a recurrir a diversos métodos. Entre ellos, se incluye la amenaza de retención de participaciones federales, para empujar de facto el modelo del mando único.

En algunos estados, como Guerrero, Morelos y Veracruz, los gobernadores buscaron impulsar el modelo del mando único. En Guerrero, para finales de 2017, 53 de un total de 81 municipios, incluido Acapulco, se habían sumado al

³ CARRASCO ARAIZAGA, JORGE y DÁVILA, PATRICIA, "Mando Único Policial: el modelo fracasado", *Proceso*, núm. 2146, 16 de diciembre, 2017. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/515386/mando-unico-policial-el-modelo-fracasado>

⁴ Al terminar el sexenio de Peña Nieto, la División de Gendarmería de la Policía Federal contaría con formación policial y con un complemento de formación militar, pero sólo contó con 5000 elementos civiles. VIZCAÍNO, ÁLVARO, "Alternativas a la Guardia Nacional", *Nexos*, 3 diciembre, 2018. Disponible en: <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=1137>

⁵ PRESIDENCIA, "Sexto Informe de Gobierno 2017-2018", *Presidencia*. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/sextoinforme/>

⁶ Como bien señala Guillermo Valdés, con un territorio de 504 000 kilómetros cuadrados y dos policías nacionales, España cuenta con una fuerza de más de 150 000 elementos, por no mencionar el pie de fuerza de la Policía Nacional de Colombia que, entre 2009 y 2018, aumentó en 15% para cerrar el 2018 con 174 968 elementos (personal uniformado y no uniformado). VALDÉS CASTELLANOS, GUILLERMO, *Historia del Narcotráfico en México*, México, Aguilar, 2013, p. 377; REPÚBLICA DE COLOMBIA, "Policía Nacional, Informe de Gestión 2018", *República de Colombia*. Disponible en: <https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/2018.pdf>

mando único. Mientras, en Morelos, el gobierno estatal logró firmar un convenio con 33 municipios, pero no así con el alcalde de Cuernavaca, Cuauhtémoc Blanco, con quien mantuvo relaciones complicadas. Entre tanto, en Michoacán, la intervención federal quizás allanó el camino a la instauración del mando único en 108 de los 111 municipios de la entidad, en mayo de 2014. En ese mismo año, el entonces gobernador de Veracruz, Javier Duarte, establecía la Fuerza Civil Veracruz.

Para finales de 2017, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública presumía que se había establecido el mando único en más de 70% de los municipios del país, es decir en 1773 de 2469 municipios. Además de subrayar el peso de figuras militares al frente de muchos de estos mandos, vale la pena aclarar el estado lamentable, por no decir catastrófico, en el que se mantuvieron las corporaciones policiales locales y estatales.

En 2018, al cerrar la administración de Peña Nieto, en el diagnóstico que entregó el entonces secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Álvaro Vizcaino Zamora, subrayó que más de la mitad de los municipios del país o no cuentan con policía o tienen policías de menos de diez elementos, y sólo 413 municipios tienen corporaciones con más de cincuenta elementos.⁷ En términos prácticos, la situación de las corporaciones estatales no es mejor. Al intentar perfilar un índice de desarrollo policial, Causa en Común se topó con un verdadero subdesarrollo.

En México, en 26 de las 32 entidades federativas no existen academias de policías; 20 instituciones estatales no cuentan con criterios públicamente establecidos para definir el perfil de cargos y mandos, y en por lo menos 13 estados las policías carecen de leyes que definan las prestaciones mínimas de sus elementos. Además, 31 corporaciones se encontraban en claro incumplimiento de los lineamientos de certificación, pues mantenían en sus filas a mandos y elementos que no contaban con controles de confianza vigentes.⁸ Por otra par-

⁷ Al cierre de la administración de Peña Nieto, 651 municipios del país no contaban con policía municipal, es decir en 26.4% de los municipios del país no existe policía, y en 661 municipios (25%) la policía local cuenta con menos de diez elementos. VIZCAINO, ÁLVARO, "Alternativas a la Guardia Nacional", *Nexos*, 3 diciembre, 2018. Disponible en: <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=1137>

⁸ Como nos recuerda David Blanc, en 1995, gracias a la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la expedición de la Ley General que estableció las bases de su coordinación, fue por primera vez reconocida la responsabilidad de los tres órdenes de gobierno en materia de carrera policial. En ese entonces, el objetivo era limitado y se refería básicamente a homologar los procesos de ingreso, formación, permanencia, desarrollo, promoción y separación del servicio de todos los policías. Catorce años después, en 2009, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP) estableció los lineamientos para un modelo policial homologado. Con base en esquemas de formación, promoción y profesionalización, certificación, régimen disciplinario, prestaciones, entre otros, se intentó establecer un piso común para el desarrollo policial. BLANC, DAVID, "Indepol: la medida del subdesarrollo policial

te, si la debilidad institucional de las policías municipales y estatales en México ha sido identificada como uno de los problemas fundamentales de la seguridad en México, la fuga de Joaquín Loera Guzmán del penal del Altiplano, en julio de 2015, fue la expresión más nítida de los límites de la centralización de las decisiones y responsabilidades de seguridad en la Secretaría de Gobernación.

No tiene sentido detenerse en los detalles de dicha recentralización, pero vale la pena reparar en otro dato más que se suma a la lista de fracasos heredados de la administración Peña Nieto. Si se miran las cifras de armas confiscadas en las últimas administraciones, encontramos que, bajo la administración de Fox (2000-2006) el total de armas de fuego confiscadas fue de 37 385. Esta cifra aumentó en 437% bajo Calderón, hasta alcanzar las 163 420 armas de fuego. En contraste, información de Sedena y del Quinto Informe de Gobierno de Peña Nieto deja ver un desplome en la cifra al caer a 46 494 armas confiscadas en el penúltimo año de su gobierno.⁹

El decomiso total de armas no sólo tiene importancia porque incide en la capacidad de fuego de las organizaciones criminales, sino porque influye de manera importante en las dinámicas violentas. Es sumamente revelador, por ejemplo, que en los años sesenta apenas 15% de los homicidios eran perpetrados con armas de fuego. La proporción de homicidios cometidos con armas de fuego aumentó a 39% en 2007 y casi se duplicó diez años después para alcanzar más de 67%.

Desde luego, la inseguridad en ascenso y una tasa acumulada de homicidios —que rebasa por mucho los umbrales de la guerra contra las drogas que instauró el expresidente Calderón— son las manifestaciones más trágicas del fracaso de la estrategia de seguridad de Peña Nieto.

En efecto, la encuesta más reciente sobre victimización y percepción de inseguridad del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (Envipe con percepciones para el periodo marzo-abril de 2018) identifica al 2017 como el año en el que los ciudadanos mexicanos se sintieron más inseguros desde que el Inegi inició la consulta y publicación de estas encuestas. En ese año, más de 25 millones de personas a partir de 18 años reportaron haber sido víctimas de por lo menos un delito. La misma encuesta sugiere que en 30% de los delitos que ocurrieron donde la víctima estuvo presente, en 2016, involucraron armas de fuego. Las 125 395 carpetas de investigación iniciadas por el delito de homicidio durante la administración de Peña Nieto rebasan las 102 327 carpetas acumuladas durante

en México", *Nexos*, 20 de noviembre, 2017. Disponible en: <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=293#ftn3>

⁹ OXFORD ANALYTICA, "Cartel capabilities will increase in Mexico", *Oxford Analytica Daily Brief*, 15 de septiembre, 2016; LÓPEZ, RAFAEL, "En tres sexenios decomisan 247,299 armas al narco", *Milenio*, 24 de enero, 2018.

la administración Calderón. Sin embargo, las continuidades entre los dos sexenios son lo bastante evidentes para apuntar a un factor común: Estados Unidos.

Sin duda, en la trayectoria de la inseguridad y la violencia bajo Calderón y Peña Nieto, algo influyó la vecindad con Estados Unidos. No hace falta entrar en muchos detalles, pero me interesa subrayar al menos tres dimensiones que han influido de manera directa en los umbrales de inseguridad y violencia en México por dicha vecindad. La primera se refiere a las constantes prioridades de Washington en materia de antinarcóticos, lo cual encuentra expresión en los últimos años en largas listas de delincuentes y narcotraficantes mexicanos demandados en extradición. La segunda tiene que ver con la ilimitada disponibilidad de armas en Estados Unidos. La tercera nos remite a la proximidad con el mercado más lucrativo de consumo de drogas y con un momento crítico en el cual confluyen tres olas de consumo de opiáceos.

En más de un siglo de relaciones entre México y Estados Unidos, el tema del narcotráfico y de las prioridades de Washington en materia de drogas tiene un peso indiscutible. Es cierto que, a lo largo del tiempo, la manifestación de las prioridades de Washington ha variado. Sin embargo, detrás de estas variaciones, la lógica del control de la oferta ha permanecido inmutable. De ahí que en la clave habitual de la relación México-Estados Unidos en materia de drogas nos topemos por igual con exigencias de erradicación, demandas de confiscación de drogas, comisiones bilaterales de alto nivel, misiones conjuntas, amenazas de certificación y, en años más recientes, inagotables listas de reclamaciones de extradición.

Acaso lo más significativo de estas reclamaciones tenga que ver con su impacto en las listas de blancos “prioritarios” de los gobiernos de Calderón y Peña Nieto. Y, como ha ocurrido con la decapitación de organizaciones terroristas, el descabezamiento de organizaciones criminales y del narcotráfico, en lugar de contener, ha tendido a exacerbar la violencia y hacerla más indiscriminada y predatoria.¹⁰

En septiembre de 2018, en su sexto y último informe de gobierno, el expresidente Enrique Peña Nieto anunció una victoria parcial sobre la captura y neutralización de 110 de los 122 objetivos prioritarios que identificó su gobierno como los delincuentes de mayor peligro para México. Sin embargo, esto no se tradujo en una mejoría tangible en las dinámicas violentas y de inseguridad que marcaron a su gobierno.

¹⁰ PHILLIPS, BRIAN, “How Does Leadership Decapitation Affect Violence? The Case of Drug Trafficking Organizations in Mexico”, *The Journal of Politics*, vol. 77, núm. 2.

La vastísima disponibilidad de armas en el mercado estadounidense es, acaso, uno de los factores que más ha influido en la inseguridad y la violencia que ha vivido México en años recientes. Seguramente, no hace falta decir que la cultura permisiva que impera en Estados Unidos en relación con las armas de fuego ha traído aparejados considerables riesgos y amenazas para sus vecinos. Si se toma como término de referencia la disponibilidad de armas, veríamos cómo entre 2006 y 2016 el total de armas manufacturadas e importadas en Estados Unidos aumentó de poco más de seis millones de armas a 16 600 000 armas de fuego.¹¹

Ahora bien, para explicar este aumento en la disponibilidad de armas de fuego en Estados Unidos, los expertos han destacado el papel del *lobby* de armas. Éste, encabezado por la National Rifle Association (NRA), ha influido en el diseño de leyes y políticas para el mercado de armas en Estados Unidos, especialmente desde la década de los noventa del siglo pasado. Así, dos piezas clave de las campañas del lobby de armas¹² fueron, en 2004, la decisión de dejar expirar la legislación que durante una década había mantenido la prohibición de las armas de asalto (AWB, por sus siglas en inglés) y, en octubre del 2005, la promulgación del acta para la protección del comercio legal de armas (Protection of Lawful Commerce in Arms Act, PLCAA).

Es fácil entender el impacto de estas políticas al otro lado de la frontera de Estados Unidos con México, aunque la mayor disponibilidad de armas no explica por sí misma la aparición y auge de organizaciones criminales violentas en México. Por tanto, no es fácil entender la intensificación de la competencia violenta criminal sin tomar en cuenta los cambios que han tenido lugar en el mercado de armas de Estados Unidos. De hecho, desde 2007, los Gobiernos de México y Estados Unidos reconocieron conjuntamente que las armas de fuego, muchas de ellas de origen estadounidense, habían azuzado la violencia del narcotráfico en México.¹³

Por su parte, en la historia de la relación bilateral, el repentino aumento del consumo de drogas en Estados Unidos ha tenido un papel especial en los sucesivos episodios de tensión por asuntos de narcotráfico entre este país y México. Pero la gravedad de la crisis de opiáceos que hoy afecta a Estados

¹¹ WEIGEND, EUGENIO y PÉREZ ESPARZA, DAVID, "Should Mexico adopt permissive gun policies: lessons from the US" *Mexican Law Review*, vol. 11, núm. 2.

¹² COPEL, DAVID, "The Protection of Lawful Commerce in Arms Act: Facts and policy", *The Washington Post*, 24 de mayo, 2016. Disponible en: https://www.washingtonpost.com/news/volokh-conspiracy/wp/2016/05/24/the-protection-of-lawful-commerce-in-arms-act-facts-and-policy/?noredirect=on&utm_term=.575bd4140c2b

¹³ OXFORD ANALYTICA, "Cartel capabilities will increase in Mexico", *Oxford Analytica Daily Brief*, 15 de septiembre, 2016.

Unidos representa una amenaza sin precedentes. Para empezar, es indispensable reconocer la diferencia que existe entre esta crisis e incidencias previas, incluida la epidemia de consumo de cocaína que cundió en Estados Unidos en los primeros años ochenta del siglo pasado.

Aunque la evolución de estas epidemias obedeció a circunstancias distintas, lo que me interesa destacar es la enorme vulnerabilidad de México a esta dinámica externa. Renato Sales, excoordinador de Seguridad Nacional, se refirió a esta vulnerabilidad en términos llanos: “la prohibición de la venta de opiáceos sin receta en Estados Unidos” había contribuido a “desatar una guerra por la producción y tráfico de heroína y opioides sintéticos desde México. De ahí que, en su opinión, este fuese un “tema vinculado con la situación sociológica, económica, política, geopolítica”.¹⁴

3. De la pacificación a la militarización: la estrategia de seguridad de López Obrador

El pleno reconocimiento de la nueva administración de la crisis de violencia e inseguridad que cimbra a México nos permite ordenar y encontrar sentido en las diferentes piezas que dan forma a su estrategia de seguridad. A nadie debe escapar el cambio que ello representa con respecto a la administración previa. Sin embargo, con el país que el gobierno de Peña Nieto había heredado, al borde del precipicio, y una crisis de opiáceos en pleno curso, en Estados Unidos, las propuestas de López Obrador a favor de un cambio radical en la estrategia de seguridad no parecían despertar gran optimismo.

Antes de lo esperado, Alfonso Durazo, el candidato de Morena a secretario de Seguridad, se vio obligado a ajustar muchas de las promesas que había lanzado durante los meses de campaña. Si en un primer momento había afirmado que los homicidios se reducirían entre 30 y 50% en un lapso de tres años, después, se vio obligado a reconocer que la violencia no se había extendido de un día para otro, por lo cual no podría ser resuelta de inmediato.¹⁵ Al terminar el mes de agosto, la contribución de los militares a la seguridad interna también

¹⁴ “La violencia en México, entre la guerra de cárteles y la ‘paradoja de las drogas’”, *El Clarín*, 19 de enero, 2018. Disponible en: https://www.clarin.com/mundo/mexico-envuelta-peor-espiral-violencia-ultimos-20-anos_0_B1itjqJHf.html; ALZAGA, IGNACIO, “Aumento de delitos en México, por tormenta perfecta, afirma Sales”, *Milenio*, 25 de abril, 2018; GARCÍA, DENNIS, “Sales: record de homicidios, por factores internos y externos”, *La Jornada*, 27 de agosto, 2018.

¹⁵ LÓPEZ, JANNET, “Durazo insiste: en 3 años bajarán homicidios 50%”, *Milenio*, 12 de agosto, 2018; “Crearán una universidad en seguridad”, *Excélsior*, 10 de julio, 2018; “Ejército saldrá de las calles en 2024: Durazo; anuncian capacitación de policías”, *Excélsior*, 30 de agosto, 2018; CARRASCO ARAIZAGA, JORGE y DÁVILA, PATRICIA, “Alfonso Durazo: en materia de seguridad se anticipa un escenario de catástrofe”, *Proceso*, núm. 2181.

MÓNICA DEL CARMEN SERRANO CARRETO

había sido reconsiderada. Para entonces, Alfonso Durazo informaba al Senado que los militares regresarían a los cuarteles, una vez que los planes de la nueva administración para profesionalizar a las policías y pacificar al país fructificaran, en 2024.¹⁶

Durante el periodo de transición, López Obrador y su equipo mantuvieron su compromiso con una nueva estrategia de pacificación. Además de incluir un paquete de políticas sociales enfocado especialmente a los jóvenes, dicha estrategia contemplaba cambios en las políticas de regulación de las drogas, así como una batería de penas alternativas y amnistías. Aunque muchas de estas propuestas fueron bien recibidas por la opinión pública, no era fácil saber si serían compatibles con las prioridades de seguridad de Washington y menos anticipar su viabilidad en el contexto de la inseguridad y la violencia que envolvían al país.

De julio a principios de noviembre, la magnitud de los desafíos que se perfilaban, así como las diferentes perspectivas que confluieron en el equipo de seguridad, impidieron a la administración de Andrés Manuel esbozar una estrategia coherente de seguridad. Las principales piezas de lo que se perfilaba como estrategia de pacificación se habían anunciado en el curso del proceso electoral. La reorganización institucional apuntaba a una reconcentración de poder político y policial, a partir de la restauración de la Secretaría de Seguridad. Este programa social de gran calado orientado a los jóvenes, tiene el objetivo declarado de poner un alto al reclutamiento a manos de organizaciones criminales. Asimismo, es un ambicioso plan de pacificación que ha de ser acordado con base en los insumos recabados en la cadena de foros de paz que se celebrarían a lo ancho y largo del país.

4. La reorganización institucional

En el centro del reacomodo institucional propuesto por la administración de Andrés Manuel López Obrador, se ubica la ahora denominada Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana. Este reacomodo supuso la transferencia de las unidades administrativas que en el sexenio anterior habían integrado a la Comisión Nacional de Seguridad, incluida la Policía Federal, las instancias de prevención del delito, el servicio de protección federal, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen) (hoy, Centro Nacional de Inteligencia) a la nueva Secretaría de Seguridad.

216

¹⁶ "Ejército saldrá de las calles en 2024: Durazo; anuncian capacitación de policías", *Excélsior*, 30 de agosto, 2018.

Si en el sexenio de Peña Nieto la Secretaría de Gobernación concentró el grueso de las responsabilidades de seguridad y, por consiguiente, una enorme tajada de poder, la reubicación de muchas de estas funciones en la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana redujo el ámbito de acción de Gobernación a la gobernabilidad democrática, la coordinación de la política interna (incluidas las relaciones con iglesias y ministros de culto) y migración.

Aunque en los meses de campañas diversos miembros del equipo de Morena aludieron a la urgente necesidad de fortalecer el Poder Judicial, en el horizonte de los cambios institucionales, el tema de la administración de justicia apenas se perfiló.¹⁷ Es cierto que la ahora secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero, criticó abiertamente lo que consideró una implementación apresurada del sistema penal acusatorio y aludió a la necesidad de restablecer el Secretariado Técnico para asegurar el entrenamiento indispensable para policías y funcionarios del poder judicial. Pero los límites del compromiso de la nueva administración frente al tema de la justicia quedaron de manifiesto al momento de designar al titular de la Fiscalía General de la República. Por un lado, la legislación que llevó a la eliminación del “pase automático” del procurador general a fiscal general de la república, en diciembre de 2018, no abarcó los cambios esperados en materia de mecanismos democráticos de designación y remoción del fiscal o de participación ciudadana, como la integración de un órgano ciudadano que pudiera servir de contrapeso. Por otra parte, el procedimiento acordado para nombrar al nuevo fiscal, mediante la nominación de tres candidatos al Senado, permitió al Poder Ejecutivo mantener su ascendencia frente a dicha autoridad. De este modo, se vieron relegadas las especulaciones de expertos y organizaciones de la sociedad civil en torno a una fiscalía verdaderamente autónoma, que pudiera atajar la impunidad y la corrupción y restaurar la confianza en la procuración de justicia. Esto debido al nombramiento de Alejandro Gertz Manero como nuevo fiscal general de la república.

5. La Guardia Nacional

Sería imposible explicar la decisión de Andrés Manuel López Obrador de crear una guardia nacional sin considerar las capacidades de fuerza heredadas de la administración Peña Nieto, en especial el escuálido pie de fuerza de la Policía Federal. Como se mencionó antes, con sólo 37 331 elementos, apenas unos más

¹⁷ MONREAL, RICARDO, “El poder judicial y la cuarta transformación”, *Milenio*, 16 de octubre, 2018.

que los que tenía con Felipe Calderón, la Policía Federal se encuentra muy lejos de los 200 o 300 000 elementos que una fuerza nacional requiere para el país.

En enero de 2017, la administración Peña Nieto estimó un promedio de 0.8 policías por cada mil habitantes en las entidades federativas (incluyendo la depuración de elementos que no habían aprobado controles de confianza). Aunque sabemos que no hay un estándar universal para estimar con precisión el tamaño de la policía que un país necesita, este promedio contrasta con el internacional. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) reportó en 2006 un promedio de 2.8 policías por cada mil habitantes. Así, el promedio de la administración de Peña Nieto se sitúa muy por debajo de los 1.8 policías por cada 100 000 habitantes que había calculado como estándar mínimo.¹⁸

En el pie de fuerza del ejército y de la armada tampoco encontramos grandes cambios. En el periodo entre 2012 y 2018, la capacidad de las Fuerzas Armadas apenas aumentó en 2.1% (5556 elementos). En 2018, el pie de fuerza del ejército fue estimado en 269 738 elementos, incluyendo 214 157 soldados y 55 581 marinos, de los cuales 16 701 son personal femenino.¹⁹

López Obrador mencionó la idea de la Guardia Nacional en diferentes momentos de la campaña. En ocasiones, subrayó la necesidad de modificar de manera radical la orientación estratégica de las fuerzas armadas hacia misiones de carácter defensivo. En otras, vinculó la noción de la Guardia Nacional con un uso más eficiente de los recursos, incluida la fuerza de aproximadamente siete mil hombres que habían sido reclutados por las Guardias Presidenciales.²⁰

De una u otra manera, el entonces candidato a la presidencia se comprometió a dar prioridad a las tareas de inteligencia, a la coordinación y a la incautación de los recursos financieros de las organizaciones criminales, sobre el uso ofensivo de la fuerza. Seis semanas después de la victoria electoral, a mediados de agosto de 2018, Alfonso Durazo —a quien López Obrador había nominado como futuro secretario de Seguridad— anunció públicamente la decisión de aplazar la creación de la Guardia Nacional.²¹

Ante las presiones de seguridad que la nueva administración ya enfrentaba y la necesidad de echar a andar cambios legales y constitucionales de mayor calado, el proyecto de la Guardia Nacional se pospuso. Sin embargo, al poco

¹⁸ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, "Modelo Óptimo de la Función Policial. Diagnóstico Nacional sobre las Policías Preventivas de las Entidades Federativas", *Secretaría de Gobernación*, 30 de abril, 2018. Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/articulos/actualizacion-del-modelo-optimo-de-la-funcion-policial?idiom=es>

¹⁹ PRESIDENCIA, "Sexto Informe de Gobierno 2017-2018", *Presidencia*. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/sextoinforme/>

²⁰ "Ejército saldrá de las calles en 2024: Durazo; anuncian capacitación de policías" *Excélsior*, 30 de agosto, 2018.

²¹ GUERRERO, CLAUDIA, "Descarta Durazo proyecto de Guardia Nacional", *Reforma*, 16 de agosto, 2018.

tiempo, Andrés Manuel resucitó la idea de la Guardia Nacional como una fuerza de paz, alimentada por un ejército de jóvenes que se sumarían a dicha fuerza. En términos prácticos, la Guardia Nacional congregaría diferentes contingentes de las fuerzas armadas, incluidas las Guardias Presidenciales, así como 50 000 jóvenes, en un esfuerzo conjunto para afianzar una fuerza de tipo policial y no ofensiva.²²

Sin duda, algo influyó el diagnóstico sobre la inseguridad y la violencia en la decisión de crear la Guardia Nacional y mantener las fuerzas armadas desplegadas; desde luego, también la carencia de un cuerpo de policía nacional con la capacidad real para hacer frente a estos desafíos. Con el respaldo de sus sólidas mayorías morenistas en ambas cámaras, López Obrador hizo pública su intención de reorientar las funciones de las fuerzas armadas hacia tareas de seguridad interna y de consolidar una guardia nacional en un plazo de tres años.

Con la decisión de la Suprema Corte de Justicia sobre la inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior en ciernes, la propuesta de la Guardia Nacional fue entonces retomada en el Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2014 anunciado por AMLO, el 14 de noviembre de 2018. Acaso lo más significativo de la decisión de entre gar la seguridad pública a los militares fue la explicación que ofreció para justificarla: “la política es optar entre inconvenientes”, dijo.²³ Al día siguiente, con diferentes argumentos y nueve votos a favor (y uno no emitido por ausencia) los ministros de la Corte decretaron la inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior de la administración Peña Nieto.²⁴

La propuesta de la Guardia Nacional es la pieza central del último eje del Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024. El fundamento de la propuesta, esbozada bajo el rubro plan de seguridad pública, es repensar la seguridad nacional y reorientar a las Fuerzas Armadas y creación de Guardia Nacional. Esto es un diagnóstico crítico, por no decir catastrófico, del estado de la Policía Federal, así como de los agentes ministeriales estatales y una lectura sumamente grave de la situación de inseguridad, percibida ya como una verdadera emergencia nacional. Aunque, como con otras iniciativas, Andrés Manuel ofreció someter a consulta su propuesta para una guardia nacional, a nadie se le escapó que la decisión estaba ya tomada.

²² ZAVALA, MISAEL, “Abren puerta a la Guardia Nacional”, *El Universal*, 6 de septiembre, 2018.

²³ FERRI, PABLO, “López Obrador profundiza la militarización en México para frenar la violencia” *El País*, 15 de noviembre, 2018.

²⁴ En términos generales, los ministros resolvieron que el Congreso de la Unión no tiene facultades para legislar en materia de seguridad interior y que sólo el Ejecutivo está facultado para disponer de las fuerzas armadas para la seguridad interior y la defensa exterior. ESPINO, MANUEL, “SCJN invalida en su totalidad la Ley de Seguridad Interior”, *El Universal*, 15 de noviembre, 2018.

Como en las versiones que circularon antes, la clave de la propuesta presentada a finales de 2018 es congregar una fuerza de 150 000 hombres en un plazo de tres años, con base en las aportaciones de unos treinta mil elementos de la policía militar; entre ocho y diez mil marinos de la Policía Naval; un contingente de aproximadamente veinte mil hombres de la Policía Federal y las contribuciones de un programa ambicioso de reclutamiento de nuevos elementos. Sin duda, la propuesta de la Guardia Nacional representa una apuesta claramente pragmática, en un contexto profundamente adverso. Sin embargo, se pueden discernir las consecuencias de esta decisión para la apuesta largamente ambicionada de construir instituciones civiles de seguridad pública confiables, tanto a nivel local como estatal.

En efecto, es interesante anotar que, en la discusión del Plan Nacional de Paz y Seguridad o de la Guardia Nacional, la propuesta de un proyecto nacional de policía ha tendido a desdibujarse, e incluso a desaparecer. Pero el principal riesgo que ha representado la propuesta de la Guardia Nacional se refiere a los equilibrios más amplios entre civiles y militares.

Al subrayar que la Guardia Nacional tendrá un entrenamiento de cuerpo civil con perspectiva de derechos humanos, la secretaria de Gobernación y exministra, Olga Sánchez Cordero, ha buscado apaciguar las preocupaciones de expertos y defensores de estos derechos. No obstante, la idea de militares entrenados como policías militares no consiguió acallar las voces críticas.²⁵ Desde luego, la presencia de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública no es una novedad, pero la propuesta de la Guardia Nacional tiene importancia no sólo porque amenaza con alterar los equilibrios entre las instituciones civiles y militares, sino también la correlación entre los diferentes servicios de las fuerzas armadas.

A mediados de diciembre de 2018, la Cámara de Diputados aprobó la propuesta de cambios constitucionales para establecer la Guardia Nacional, lo cual parecía confirmar el giro autoritario en la estrategia de seguridad de López Obrador. Así, se habían frustrado los esfuerzos de expertos y organizaciones de derechos humanos para incluir una cláusula que reconociera sin cortapisas la jurisdicción de la Corte Penal Internacional. Además, el lenguaje enérgico que buscaba prohibir el ingreso de detenidos a instalaciones militares había sido reemplazado por una instrucción más vaga, que sólo conminaba a entregar a detenidos a autoridades civiles.²⁶

²⁵ PONCE, ANA, "Guardia Nacional con la mejor capacitación", *Milenio*, 18 de noviembre, 2018.

²⁶ SALAZAR, CLAUDIA, "Quitan candados a Guardia Nacional", *Reforma*, 16 de diciembre, 2018.

Por otra parte, las voces que llamaban a reforzar la Policía Federal y las corporaciones estatales fueron olímpicamente ignoradas. No es fácil saber en qué medida estos detalles de la militarización de la seguridad pasaron desapercibidos o fueron deliberados. Lo importante es destacar que no pasaron inadvertidos a los ojos de expertos en seguridad y derechos humanos. En efecto, éstas y muchas otras preocupaciones se debatieron acaloradamente en las apretadas semanas que precedieron a la aprobación del proyecto de la Guardia Nacional.

Dicho lo anterior, es posible imaginar las implicaciones que la creación de la Guardia Nacional podría tener en los equilibrios de poder entre los servicios de las fuerzas armadas. Seguramente, no hace falta subrayar que la posible transferencia de la Policía Naval a la Guardia Nacional, así como la posible reducción de cerca de 10% del presupuesto de la Armada podrían afectar la posición de este servicio frente a otras instancias armadas.²⁷ Todo lo anterior parecía sugerir que el Ejército y Sedena podrían beneficiarse de esta redistribución de elementos y presupuesto. Cualquiera que sea la definición concreta de estos cambios, es claro que está en juego una redistribución importante de poder, no sólo entre civiles y militares, sino entre uniformados.

Los detalles de la última etapa de negociaciones para la aprobación de la Guardia Nacional apuntan a una secuencia más complicada. En las audiencias que se llevaron a cabo en la Cámara de Diputados durante la segunda semana de enero de 2019, diversas voces de la sociedad civil y de organismos nacionales e internacionales de derechos humanos habían subrayado los riesgos que podía entrañar la creación de una guardia nacional. Marcela Villalobos representante de Amnistía Internacional, llamó la atención al hecho de que la capacitación en materia de derechos humanos para miles de soldados de Sedena no había “frenado que los militares cometan graves violaciones de derechos humanos”.

Miguel Concha, director del Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, recalcó la necesidad imperiosa de contar con corporaciones civiles.²⁸ Académicos de diversas instituciones no sólo alertaron sobre los enormes riesgos que entraña el despliegue de fuerzas militares entrenadas para enfrentar a un enemigo. También se refirieron a casos específicos de violaciones graves de derechos humanos a manos de soldados y marinos, documentados, acreditados y algunos incluso juzgados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

²⁷ Llama la atención que mientras el presupuesto de la Armada fue reducido en 9%, el presupuesto de Sedena aumentó, de 81 021, a 93 670 millones de pesos. LUNA, OSCAR, “Gana Sedena; podan a la PGR y a Marina”, *Reforma*, 16 de diciembre, 2018.

²⁸ CANCHOLA, ALEJANDRA y MOYA, RICARDO, “Concluyen audiencias sobre Guardia Nacional”, *El Universal*, 12 de enero, 2019.

MÓNICA DEL CARMEN SERRANO CARRETO

En el Senado, el dictamen de la Guardia Nacional enfrentó un escenario más complicado. Tratándose de reformas a la Constitución, se requería de una mayoría calificada. Fue claro que Morena y sus aliados no contaban con los votos necesarios para aprobar el dictamen como había sido enviado por la cámara baja. En el proceso de discusión y consideración de la propuesta, se perfilaron diversas dinámicas que a su vez reflejaron diferentes intereses, percepciones y vulnerabilidades. Al menos diez gobernadores del PRI y los gobernadores de Morelos y Nuevo León dieron su aval a la propuesta de López Obrador sobre la Guardia Civil.²⁹

Alejandro Murat, gobernador de Oaxaca, habló de la necesidad de dar certeza a familias y soldados. Miguel Ángel Riquelme, gobernador de Coahuila, fue aún más lejos al dar su apoyo “sin chantajes ni regateos”. Reconoció que en su estado se logró en poco tiempo la pacificación gracias a la participación del Ejército, razón por la cual con la creación de la Guardia Nacional se podría “extender este modelo a todo el país”.³⁰ Los gobernadores de Guerrero y de Campeche también dieron su apoyo y reconocieron la necesidad de “recuperar territorios” y de una reforma “que nos dé viabilidad”, pero apuntaron ciertas condiciones. Por su parte, Héctor Astudillo, gobernador de Guerrero, subrayó la necesidad de un mando civil. El gobernador de Campeche, Alejandro Moreno Cárdenas, llamó a ajustar la Guardia Nacional al “ámbito de la competencia federal”.³¹ Con un poco más de distancia, los gobernadores panistas de Aguascalientes, Baja California y Chihuahua también manifestaron, en principio, su apoyo al proyecto de una guardia nacional. No obstante, dejaron claro su condicionamiento a su integración como cuerpo civil, subordinado a la autoridad civil y respetuoso de los derechos humanos.³²

Como los gobernadores panistas, las organizaciones empresariales también manifestaron su respaldo a la iniciativa de la Guardia Nacional. Para Gabriel Covarrubias, líder de la Canacindra (Cámara Nacional de la Industria de la

²⁹ Además de los diez gobernadores del PRI —Alejandro Murat, de Oaxaca; Héctor Astudillo, de Guerrero; Alejandro Moreno Cárdenas, de Campeche; Miguel Ángel Riquelme, de Coahuila; Alfredo del Mazo, del Estado de México; Juan Manuel Contreras, de San Luis Potosí; Quirino Ordaz, de Sinaloa; Omar Fayad, de Hidalgo; Marco Antonio Mena, de Tlaxcala; Alejandro Tello, de Zacatecas—, la propuesta de la Guardia Nacional contó con el apoyo del gobernador de Morelos, Cuauhtémoc Blanco, y del gobernador de Nuevo León, Jaime Rodríguez Calderón. BALLINAS, VÍCTOR y BECERRIL, ANDREA, “Gobernadores de Morena y PRI dan espaldarazo para crear la Guardia Nacional”, *La Jornada*, 15 de febrero, 2019.

³⁰ LÓPEZ, JANNET y BRITO, OMAR, “AMLO: gobierno y pueblo necesitan del Ejército para ‘serenar’ al país”, *Milenio*, 20 de febrero, 2019.

³¹ BALLINAS, VÍCTOR y BECERRIL, ANDREA, “Gobernadores de Morena y PRI dan espaldarazo para crear la Guardia Nacional”, *La Jornada*, 15 de febrero, 2019.

³² ALCÁNTARA, SUZZETTE y REYES, CÉSAR, “Gobernadores del PRI llaman a senadores a apoyar proyecto”, *El Universal*, 19 de febrero, 2019.

Transformación), la Guardia Nacional “es a favor de detener la ola de inseguridad” sería “bienvenida”, mientras, para el líder la Coparmex, Gustavo Hoyos Walther, la institución no sólo tendría que tener carácter civil, sino un mando civil.³³

Consciente de no contar con los votos necesarios para asegurar la aprobación del dictamen, con el apoyo de los gobernadores priistas, el gobierno de Andrés Manuel intentó entonces desplegar una campaña de persuasión y de presión. Tras una semana intensa de negociaciones, las bancadas de Morena y de la oposición en el Senado pudieron establecer un piso común. En el proceso, algunos senadores reconocieron la presión que habían ejercido los mandatarios de sus entidades a favor del proyecto de la Guardia Nacional.

Aunque se había perfilado un bloque contrario en el Senado, integrado por los coordinadores del PAN, PRD y PRI, ello no impidió el avance de las negociaciones. Entre el 17 y el 21 de febrero de 2018, ambas instancias intercambiaron propuestas y contrapropuestas y terminaron por votar de manera prácticamente unánime (un voto menos por ausencia) la aprobación del dictamen para la creación de la Guardia Nacional. En términos generales, mediante una instancia de coordinación operativa, el acuerdo contempló un mando civil para la nueva corporación y un plazo de cinco años para integrar la Guardia Nacional y regresar a los soldados a los cuarteles.

Además, se acordaron plazos para la promulgación de tres leyes secundarias: la ley orgánica de la Guardia Nacional, la ley para el registro de detenidos y una ley sobre el uso legítimo de la fuerza. Los acuerdos contemplaron también compromisos paralelos, encaminados a asegurar que los estados y los gobernadores desarrollen y apuntalen sus capacidades de policía.

En una sesión denominada como histórica, 127 de 128 senadores votaron a favor de las reformas y otorgaron al presidente la facultad para emplear a las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, pero sujeto a los criterios de control civil y democrático establecidos por la teoría constitucional moderna y organismos internacionales de derechos humanos.³⁴ El saldo final de las negociaciones sienta las bases para creación de una institución policial de naturaleza civil, adscrita a una instancia civil, la recién establecida Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana. Así, se autoriza el despliegue, sujeto a criterios de regulación, fiscalización y subordinación, de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública durante un periodo máximo de cinco años.

³³ “Gobernadores e IP se suman a plan AMLO”, *Milenio*, 20 de febrero, 2019.

³⁴ BECERRIL, ANDREA y BALLINAS, VÍCTOR, “Dan luz verde a la Guardia Nacional con mando civil”, *La Jornada*, 22 de febrero, 2019.

En términos prácticos, la aprobación del dictamen de la Guardia Nacional representó un compromiso cargado de ambigüedades.³⁵ Para la oposición, ésta parecía ofrecer una ruta clara hacia la creación de una institución policial de naturaleza civil y, por consiguiente, a la desmilitarización. Para el gobierno de López Obrador, aunque apresurada, la integración de este cuerpo con personal y disciplina militar brindaría ventajas para la consolidación de la institución de seguridad que el país demanda.

Andrés Manuel de inmediato vio en la instancia de coordinación una puerta a un comando conjunto y, mientras la oposición ha insistido en un mando civil, él y su secretario de Seguridad han reiterado que, si la ley secundaria no lo acota, el presidente podría designar por igual a un mando civil o militar.³⁶

Es verdad que, ante las guerras de Calderón y Peña Nieto, López Obrador prometió reiteradamente replegar al Ejército. “El Ejército no está preparado para esta función, es otro su encargo, es defender la soberanía nacional y no debe seguirse exponiendo al Ejército, es una institución que debemos cuidar, todos, no socavar” dijo con diferentes palabras y en diferentes ocasiones. Así, se comprometió a “ir regresando al Ejército en la medida que se va profesionalizando la Policía”. Añadió: “Ese es mi plan, creo que nos va a llevar seis meses ir regresando al Ejército para que sea la nueva Policía Federal la que se haga cargo de garantizar la tranquilidad y la seguridad pública”.³⁷

Al iniciar su gobierno, no sólo lanzó su propuesta de Guardia Nacional encomendada al Ejército y a la Secretaría de la Defensa, sino que declaró la guerra contra el combustible, recurriendo a las fuerzas armadas. En el tercer mes de su gobierno, al ver que la votación para la aprobación en el Senado se complicaba, aludió a la situación crítica del país: “más de 230 000 asesinatos en 10 años, más de un millón de víctimas de la violencia, cuarenta mil desaparecidos”, y a la necesidad de apoyarse en el Ejército y las Fuerzas Armadas “para serenar al país, para que haya paz y tranquilidad en México”.³⁸ Además, insistió en la urgencia de contar con un cuerpo de seguridad con “mística y formación”, para enfrentar la violencia y la inseguridad de casos como el de “las fosas clandestinas en Colima y para reducir los homicidios en estados que son foco rojo”. Señaló como

³⁵ “Senado saca Guardia por consenso, pero no la que pidió AMLO”, *Milenio*, 22 de febrero, 2019.

³⁶ La figura de coordinación supone que, aún con un mando civil, habrá que coordinarse con los mandos militares y navales en función de las necesidades operativas. LÓPEZ, MAYOLO, “Exigen senadores de PRI y PAN mando civil”, *Reforma*, 23 de febrero, 2019.

³⁷ Diego Petersen Farah “El Ejército mexicano: comer de la mano del presidente” *El País*, 18 de febrero de 2019.

³⁸ LÓPEZ, JANNET, “Puras trabas’ de las ONG a la Guardia: AMLO”, *Milenio*, 14 de febrero, 2019.

ilógico que “habiendo 230 000 elementos del ejército, el gobierno no pueda hacer uso de ellos para garantizar la paz porque no lo permite la ley”.³⁹

Sin duda, en la propuesta y el diseño de la Guardia Nacional algo influyó el peso de las restricciones presupuestales. Como Andrés Manuel, el secretario de Seguridad, Alfonso Durazo, explicó de manera llana que una de las razones por las cuales se contempló tener personal “comisionado” del ejército y de la marina en la Guardia Nacional es que “no hay presupuesto suficiente para crear una policía exclusivamente civil desde sus orígenes”.⁴⁰ Vale la pena reparar también en la intención largamente anunciada de hacer del Ejército un ejército de paz y de la Guardia Nacional, fuerzas de paz “equivalente a las fuerzas de paz de la ONU”.⁴¹

En los umbrales de violencia e inseguridad que hoy imperan, es prácticamente imposible saber si estas fuerzas de paz podrán serenar al país.

6. Referencias

- ALCÁNTARA, SUZZETTE y REYES, CÉSAR, “Gobernadores del PRI llaman a senadores a apoyar proyecto”, *El Universal*, 19 de febrero, 2019.
- ALZAGA, IGNACIO, “Aumento de delitos en México, por tormenta perfecta, afirma Sales”, *Milenio*, 25 de abril, 2018.
- BALLINAS, VÍCTOR y BECERRIL, ANDREA, “Gobernadores de Morena y PRI dan espaldarazo para crear la Guardia Nacional”, *La Jornada*, 15 de febrero, 2019.
- BECERRIL, ANDREA y BALLINAS, VÍCTOR, “Dan luz verde a la Guardia Nacional con mando civil”, *La Jornada*, 22 de febrero, 2019.
- BLANC, DAVID, “Indepol: la medida del subdesarrollo policial en México”, *Nexos*, 20 de noviembre, 2017. Disponible en: <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=293#ftn3>
- CANCHOLA, ALEJANDRA y MOYA, RICARDO, “Concluyen audiencias sobre Guardia Nacional”, *El Universal*, 12 de enero, 2019.
- CARRASCO ARAIZAGA, JORGE y DÁVILA, PATRICIA, “Alfonso Durazo: en materia de seguridad se anticipa un escenario de catástrofe”, *Proceso*, núm. 2181.
- CARRASCO ARAIZAGA, JORGE y DÁVILA, PATRICIA, “Mando Único Policial: el modelo fracasado”, *Proceso*, núm. 2146, 16 de diciembre, 2017. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/515386/mando-unico-policial-el-modelo-fracasado>
- COPEL, DAVID, “The Protection of Lawful Commerce in Arms Act: Facts and policy”, *The Washington Post*, 24 de mayo, 2016. Disponible en: <https://www>

³⁹ LÓPEZ, JANNET, “‘Puras trabas’ de las ONG a la Guardia: AMLO”, *Milenio*, 14 de febrero, 2019.

⁴⁰ “En 6 meses debe verse un cambio en tendencias de inseguridad. Entrevista con Alfonso Durazo” *El Financiero*, 25 de febrero, 2019.

⁴¹ MORALES, ALBERTO y ZAVALA, MISAEL, “Corporación será como Cascos Azules: AMLO”, *El Universal*, 21 de febrero, 2019.

MÓNICA DEL CARMEN SERRANO CARRETO

[washingtonpost.com/news/volokh-conspiracy/wp/2016/05/24/the-protection-of-lawful-commerce-in-arms-act-facts-and-policy/?noredirect=on&utm_term=.575bd4140c2b](https://www.washingtonpost.com/news/volokh-conspiracy/wp/2016/05/24/the-protection-of-lawful-commerce-in-arms-act-facts-and-policy/?noredirect=on&utm_term=.575bd4140c2b)

- “En 6 meses debe verse un cambio en tendencias de inseguridad. Entrevista con Alfonso Durazo” *El Financiero*, 25 de febrero, 2019.
- “Ejército saldrá de las calles en 2024: Durazo; anuncian capacitación de policías”, *Ex-célsior*, 30 de agosto, 2018.
- ESPINO, MANUEL, “SCJN invalida en su totalidad la Ley de Seguridad Interior”, *El Universal*, 15 de noviembre, 2018.
- FERRI, PABLO, “López Obrador profundiza la militarización en México para frenar la violencia”, *El País*, 15 de noviembre, 2018.
- GARCÍA, DENNIS, “Sales: record de homicidios, por factores internos y externos”, *La Jornada*, 27 de agosto, 2018.
- “Gobernadores e IP se suman a plan AMLO”, *Milenio*, 20 de febrero, 2019.
- GUERRERO, CLAUDIA, “Descarta Durazo proyecto de Guardia Nacional”, *Reforma*, 16 de agosto, 2018.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, “Cómputos Distritales 2018”, *Instituto Nacional Electoral*. Disponible en: <https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1>
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, “Concluye INE integración del Congreso de la Unión”, *Instituto Nacional Electoral*. Disponible en: <https://centralector.ine.mx/2018/08/23/concluye-ine-la-integracion-del-congreso-de-la-union/>
- “La violencia en México, entre la guerra de cárteles y la ‘paradoja de las drogas’”, *El Clarín*, 19 de enero, 2018. Disponible en: https://www.clarin.com/mundo/mexico-envuelta-peor-espiral-violencia-ultimos-20-anos_0_B1itqJHf.html
- LÓPEZ, JANNET, “Durazo insiste: en 3 años bajarán homicidios 50%”, *Milenio*, 12 de agosto, 2018.
- LÓPEZ, JANNET, “‘Puras trabas’ de las ONG a la Guardia: AMLO”, *Milenio*, 14 de febrero, 2019.
- LÓPEZ, JANNET y BRITO, OMAR, “AMLO: gobierno y pueblo necesitan del Ejército para ‘serenar’ al país”, *Milenio*, 20 de febrero, 2019.
- LÓPEZ, MAYOLO, “Exigen senadores de PRI y PAN mando civil”, *Reforma*, 23 de febrero, 2019.
- LÓPEZ, RAFAEL, “En tres sexenios decomisan 247,299 armas al narco”, *Milenio*, 24 de enero, 2018.
- LUNA, OSCAR, “Gana Sedena; podan a la PGR y a Marina”, *Reforma*, 16 de diciembre, 2018.
- MONREAL, RICARDO, “El poder judicial y la cuarta transformación”, *Milenio*, 16 de octubre, 2018.
- MORALES, ALBERTO y ZAVALA, MISAEL, “Corporación será como Cascos Azules: amlo”, *El Universal*, 21 de febrero, 2019.
- OXFORD ANALYTICA, “Cartel capabilities will increase in Mexico”, *Oxford Analytica Daily Brief*, 15 de septiembre, 2016.
- OXFORD ANALYTICA, “Mexico murder rates set to rise pre-election”, *Oxford Analytica Daily Brief*, 15 de enero, 2018.

- PHILLIPS, BRIAN, “How Does Leadership Decapitation Affect Violence? The Case of Drug Trafficking Organizations in Mexico”, *The Journal of Politics*, vol. 77, núm. 2.
- PONCE, ANA, “Guardia Nacional con la mejor capacitación”, *Milenio*, 18 de noviembre, 2018.
- PRESIDENCIA, “Sexto Informe de Gobierno 2017-2018”, *Presidencia*. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/sextoinforme/>
- REPÚBLICA DE COLOMBIA, “Policía Nacional, Informe de Gestión 2018”, *República de Colombia*. Disponible en: <https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/2018.pdf>
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, “Modelo Óptimo de la Función Policial. Diagnóstico Nacional sobre las Policías Preventivas de las Entidades Federativas”, *Secretaría de Gobernación*, 30 de abril, 2018. Disponible en: <https://www.gob.mx/sesnsp/articulos/actualizacion-del-modelo-optimo-de-la-funcion-policia?idiom=es>
- “Senado saca Guardia por consenso, pero no la que pidió AMLO”, *Milenio*, 22 de febrero, 2019.
- VALDÉS CASTELLANOS, GUILLERMO, *Historia del Narcotráfico en México*, México, Aguilar, 2013.
- VIZCAÍNO, ÁLVARO, “Alternativas a la Guardia Nacional”, *Nexos*, 3 diciembre, 2018. Disponible en: <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=1137>
- ZAVALA, MISAEL, “Abren puerta a la Guardia Nacional”, *El Universal*, 6 de septiembre, 2018.
- WEIGEND, EUGENIO y PÉREZ ESPARZA, DAVID, “Should Mexico adopt permissive gun policies: lessons from the US” *Mexican Law Review*, vol. 11, núm. 2.

Política de seguridad en México: combate al narcotráfico. Entre la seguridad nacional y la seguridad pública*

Security Policy in Mexico: Fight Against Drug Trafficking. Between National Security and Public Safety

Francisco Sánchez Espinoza**
Claudia Juárez Jaimes***

RESUMEN

En el presente trabajo, se expone un recorrido histórico de la política de combate a las drogas en México, a la par de su relación con los Estados Unidos. Más adelante, se analiza cómo el desarrollo de esta política en la actualidad se encuentra entre garantizar la seguridad nacional y la seguridad pública. Por ello, es necesario tener una aproximación teórica del término seguridad y sus diversas acepciones y, al mismo tiempo, revisar las reglas en materia de seguridad. De tal forma, será posible entender cómo la seguridad nacional se ha vinculado con la seguridad pública para hacer frente al narcotráfico con el uso de las Fuerzas Armadas.

PALABRAS CLAVE

Estado, política, narcotráfico, seguridad pública, seguridad nacional.

ABSTRACT

In the present work it is proposed a historical route of the policy of the fight against drugs in Mexico is exposed, without neglecting the relationship with the United States, to further analyze how the development of this policy at present is between two issues, ensure national security and public safety, so it is necessary to have a theoretical-conceptual approach to the term Security and its various meanings and, at the same time, a revision of the rules on security, so that we can understand how National Security has been linked to Public Security to confront Drug Trafficking with the use of the Armed Forces.

KEYWORDS

State, Politics, Drug Trafficking, Public Security, National Security

*Artículo recibido el 28 de marzo de 2018 y aceptado para su publicación el 7 de junio de 2018

**Profesor investigador en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. (frasaes_7@hotmail.com) orcid.org/0000-0003-0229-1000

***Egresada del posgrado en Ciencias Políticas de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México (claudia.juarez18@gmail.com) orcid.org/0000-0001-5668-6628

SUMARIO

1. Antecedentes
2. Construyendo la seguridad entre lo nacional y lo público
3. Política de seguridad en México: Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto
4. Conclusión

1. Antecedentes

En un inicio, el narcotráfico se localizó al norte del país. El clima favorable para la producción del opio y el contexto de la Segunda Guerra Mundial permitieron la siembra, el cultivo y la producción de drogas. De tal manera, se desarrolló un mercado que empezaría a tener nuevas maneras de operar y que daría pauta a la conformación de algunos de los cárteles más importantes, como el cártel de Juárez, el de Sinaloa y el del Golfo.

Los Estados Unidos, por su parte, intentaban establecer relaciones más claras y fáciles respecto al tráfico de drogas —desde principios del siglo con las políticas y leyes de prohibición de la droga—. Sin embargo, no se daba cumplimiento a las promesas, acuerdos y reuniones entre las naciones para darle respuesta al problema, en parte por la diferencia de prioridades y de recursos que tenían los países en los años cuarenta y cincuenta.

La preocupación de Estados Unidos por acontecimientos en su interior —como revueltas y movimientos sociales que se relacionaron con el consumo de marihuana después de la posguerra— y el clima político-electoral de la época propiciaron que el gobierno de Richard Nixon (1969-1974) tomara medidas drásticas al plantear la guerra contra las drogas. Por tal motivo, en la década de 1970, los gobiernos de México y de Estados Unidos decidieron colaborar más en el combate al tráfico de marihuana y heroína que el primer país producía e importaba al segundo.

El resultado fue una reducción en la producción de amapola y marihuana y una parcial disminución en las exportaciones, en el marco de la Operación Cóndor, la cual tenía como finalidad erradicar plantíos de droga en la zona del triángulo dorado (Sinaloa, Chihuahua, Durango). Sin embargo, durante este periodo, se desatendió la corrupción de las corporaciones policiales mexicanas, el mercado de las drogas en el país y la demanda americana de ellas. Además, dicha operación propició la expansión del narcotráfico en México. Así, se repartieron nuevas plazas y se crearon nuevos cárteles en diferentes partes del territorio, por ejemplo, el Cártel de Guadalajara, liderado por Ernesto Fonseca Carrillo y Rafael Caro Quintero y, más tarde, por Miguel Ángel Félix Gallardo.

Fue en ese momento que la estrategia de combate a las drogas se empezó a militarizar. Las fuerzas militares asumieron el cargo tanto de la erradicación de los cultivos ilícitos como de enfrentar a las organizaciones de narcotraficantes que se dedicaban a las demás actividades relacionadas con la droga. El Cártel de Guadalajara recibió un golpe duro con la detención de sus líderes, debida al asesinato de Enrique Camarena, agente de la DEA (Drug Enforcement Administration) que realizaba operaciones de investigación encubierto. Ese acontecimiento tensó la relación entre México y los Estados Unidos. Por su parte, los cárteles tuvieron un reacomodo, no sólo por la captura de los capos, sino también por la muerte de Amado Carrillo, líder del Cártel de Juárez, dos hechos fundamentales que definieron una serie de violentos reacomodos de los grupos dedicados al narcotráfico.¹

A finales del siglo xx, la estructura del narcotráfico se vio fortalecida por el control centralizado de los cárteles y la corrupción política, hasta ser una empresa de comercio criminal con nuevas actividades delictivas, como la piratería, trata de personas, secuestro, robo con violencia y extorsión. Entonces, a principios del siglo xxi, creció su poder político, económico y social, en un contexto de transición democrática, donde la rotación rápida de élites permitió que las organizaciones criminales se reconfiguraran y acumularan poder, ganancias y territorio.

De acuerdo con Eduardo Guerrero,² las condiciones estructurales del país que permitieron ese escenario fueron la creciente demanda por parte del país vecino —mayor consumidor de droga en el mundo—; la existencia de varias comunidades en condiciones de pobreza —que pueden ser la plataforma social del crimen organizado debido a la relación de clientelismo que se establece entre los narcotraficantes y los líderes de la comunidad—; la inversión económica por parte de los narcotraficantes en la construcción de obras sociales y la debilidad institucional del gobierno. Esto último, como consecuencia de su bajo desempeño en los indicadores de eficacia gubernamental, Estado de derecho, rendición de cuentas, control de corrupción e inestabilidad de los conflictos.

Por su parte, Mónica Serrano³ señala 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

¹ RAVELO, RICARDO, *Los capos. Las narco-rutas de México*, México, Plaza y Janés, 2006.

² GUERRERO GUTIÉRREZ, EDUARDO, "Narcotráfico S. A.", *Revista Nexos*. [Consulta: 17 de diciembre, 2017]. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=15083>

³ SERRANO, MÓNICA, "Narcotráfico y gobernabilidad en México", *Dialnet*. [Consulta: 28 de noviembre, 2017]. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2873255>

antinarcóticos en los Estados Unidos, la debilidad de la economía y la apertura política en México.

Ambos investigadores mencionan factores internos y externos. Lo cierto es que, en condiciones de debilidad, la economía informal crece. Esto da pauta a negocios ilícitos y manejo de dinero en grandes cantidades, instrumento de las organizaciones criminales para corromper y sobornar a políticos, policías, funcionarios o jueces. Con ello, se crea un aparato de seguridad en torno al negocio; así, la discrecionalidad de las burocracias las transforma en empresas corruptas que propician la impunidad.

Jorge Chabat⁴ expone que en 2006 el presidente Felipe Calderón heredó un complicado escenario en materia de seguridad, caracterizado por el control del crimen organizado en algunos territorios de la república mexicana. Este contexto incluía una guerra entre cárteles de la droga causante de los altos niveles de violencia; la renuencia del gobierno de Fox para usar la fuerza pública; conflictos con los Estados Unidos por la narcoviolenencia en la frontera; flujo estable de drogas hacia los Estados Unidos —que continuó a pesar de las políticas antinarcotráfico del anterior presidente—, y un aumento considerable del consumo de drogas ilícitas en México.

En este periodo, se detectaron nueve organizaciones: el Chapo Guzmán en Sonora; el cártel de Juárez en Chihuahua, Coahuila, Yucatán, y en disputa por Tamaulipas; el cártel de Tijuana en Baja California y en Morelos; el cártel de Sinaloa en Sinaloa; el cártel del Golfo en disputa por Tamaulipas, Michoacán, Guanajuato, Veracruz y Yucatán; el cártel de los hermanos Amezcua en Colima; el cártel de la familia Díaz Parada en Oaxaca; el cártel de los hermanos Valencia Cornelio en Michoacán.⁵

En esta situación y en un marco político marcado por una crisis de legitimidad, Felipe Calderón y su equipo presidencial anunciaron en diciembre de 2006 su estrategia contra el narcotráfico y el crimen organizado, e implementaron algunos operativos policiaco-militares en todo el territorio nacional. Esto fue la llamada guerra contra el narcotráfico,⁶ la primordial estrategia de dominación política del régimen mexicano.

⁴ CHABAT, JORGE, "La respuesta del gobierno de Felipe Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor", en Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coords.), *Los grandes problemas de México*, México, Colmex, 2010.

⁵ CUNJAMA, EMILIO, *Jóvenes en riesgo, pandillas y delincuencia organizada en México*, México, Tirant lo Blanch, 2014, p. 147.

⁶ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Anuncio de la operación Conjunta Michoacán, inicio de la nueva estrategia de seguridad de combate al narcotráfico*, México, Presidencia de la República, 2006.

El narcotráfico y los delitos que lo acompañan se volvieron el enemigo común por combatir, en aras de la seguridad nacional y había que hacerles frente en pro de la seguridad pública. Las fuerzas armadas encabezaron la pelea, por lo cual se abrió el debate en torno a la seguridad que el gobierno garantiza en su política frontal contra el enemigo. En ésta, se vinculan los conceptos de seguridad nacional y de seguridad pública en relación con las atribuciones y responsabilidades que tienen las Fuerzas Armadas.

Hay que hacer hincapié en que, lejos de traer mayor seguridad al país, esta medida ha exacerbado la violencia y la inseguridad. El uso del ejército en labores civiles y la desarticulación de las bandas delictivas, lejos de traer beneficios, agravaron los niveles de violencia y la violación a los derechos humanos. Los cárteles de la droga, al fragmentarse y transformarse en mafias locales, vinieron a incrementar la incidencia de delitos como la extorción, el secuestro y el robo vehicular.⁷

A pesar de que hubo expectativas positivas en los primeros años del gobierno de Enrique Peña Nieto respecto al combate a la delincuencia y la inseguridad, con un discurso basado en la planeación y prevención, la situación se mantuvo similar a la del gobierno anterior. Incluso, se puede decir que en años recientes empeoró, debido al mal manejo de la estrategia de seguridad.⁸ Entre 2013 y 2015, se reportaron 50 998 casos de homicidio, más de 11 400 que los registrados en el mismo periodo de Felipe Calderón (39 526), es decir, se dio un aumento de casi 30% en la incidencia del delito.⁹

Las manifestaciones persistentes de la violencia, el aumento de los delitos de alto impacto propagados en los estados que tenían una baja incidencia delictiva y la permanencia del negocio del tráfico de drogas han dado cuenta de la ineficacia del gobierno para solucionar el problema. Por el contrario, se ha agravado con la política de seguridad, cuya premisa es el combate frontal contra el narcotráfico. Ello ha provocado la fragmentación del tejido social, la desarticulación en las relaciones sociales, la desconfianza intrapersonal e institucional, además

⁷ MARINA, SANDRA, "En seguridad, sexenios de avances y retrocesos", *El Financiero*. [Consulta: 13 de septiembre, 2017]. Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/politica/en-seguridad-sexenios-de-avances-y-retrocesos.html>

⁸ Hubo pocos cambios en la política de Peña Nieto para realmente detener la violencia en el país debido a que la Administración ha mantenido la estrategia y cometido los mismos errores de Calderón: se enfocó principalmente en dar seguridad inmediata en áreas donde la pelea entre los grupos del narcotráfico ha surgido de nuevo, como en Jalisco, Tamaulipas y el Estado de México. Es decir, hubo una expansión de la narcoviolenencia. Véase CARRASCO, JORGE, "La violencia crece y Peña Nieto se pasma", *Revista Proceso*, agosto, 2016. [Consulta: 17 de octubre, 2017]. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/450082/la-violencia-crece-pena-nieto-se-pasma>

⁹ ÁNGEL, ARTURO, "En cada día del 2015 asesinaron 51 personas en México", *Vanguardia*. [Consulta: 12 de abril, 2016]. Disponible en: <http://www.vanguardia.com.mx/articulo/en-cada-dia-del-2015-asesinaron-51-personas-en-mexico>

de las experiencias traumatizantes para las personas que han presenciado o han sido víctimas de un delito.¹⁰

2. Construyendo la seguridad entre lo nacional y lo público

El concepto de seguridad se encuentra fijado en la trayectoria del liberalismo clásico, en el binomio libertad y orden. No podría existir una libertad real sin un orden establecido en la sociedad, garantizado por un Estado legítimo. La libertad se debe fundar en una conciencia social y una idea de justicia social, cuyo sustento sea el orden dinámico. Esto con el fin de ayudar a la mayoría a tener una mejor vida, mediante la seguridad. Por tanto, salvaguardar la vida, la propiedad, las pertenencias, los intereses y el derecho a la libertad está relacionado con la seguridad y el deseo de mantenerla dentro del estado liberal. Esto representa un aspecto clave en la corriente contractualista.¹¹

En su acepción simple, y con base en el *Diccionario esencial de la lengua española* en su versión 2006, la seguridad deriva del adjetivo *securus* y, a su vez, del verbo *curare*. Se entiende como “cualidad de seguro”, protección, “libre y exento de todo peligro, daño o riesgo”, y concierne a los estados y a los individuos. También se relaciona con la preservación del orden y defensa de la libertad, la ausencia de amenazas a los valores adquiridos y, al mismo tiempo, la ausencia de miedo a que esos valores sean atacados.¹² La seguridad ha sido un aspecto importante en la construcción del Estado moderno, desde las monarquías, donde ya se daban estrategias para mantener seguros a los reyes y príncipes en un Estado absolutista, hasta la demanda de seguridad de las personas, los bienes y servicios, y el comercio, durante el desarrollo y transición a la sociedad contractual-mercantil.

Uno de los pensadores clásicos que pone énfasis en este punto es Thomas Hobbes,¹³ quien expone que el Estado se funda en la contradicción entre las pasiones humanas y las leyes de la naturaleza. Esto es la contradicción en-

¹⁰ Las políticas prohibicionistas y de combate, en su afán de control, se han olvidado de los derechos fundamentales y fortalecen el problema que dicen querer solucionar. Véase VEGA, ARMANDO, “El narcotráfico de drogas: más allá de la represión”, *Revista LiberAddictus*, núm. 105. [Consulta: 18 de febrero, 2016]. Disponible en: http://www.liberaddictus.org/v_imprimir.php?articulo=934

¹¹ LÓPEZ PORTILLO, ERNESTO, “Seguridad pública y democracia: hacia la seguridad ciudadana —relativizar al poder frente a la libertad—”, en Arturo Alvarado y Sigrid Arzt (coords.), *El desafío democrático de México: seguridad y estado de derecho*, México, Colmex, 2001.

¹² SANTOS, MARIO, *El modelo general de administración estratégica de la seguridad nacional multidimensional*, México, Centro de Estudios Navales, 2014, p. 113.

¹³ La idea de que la seguridad individual tiene que ser conferida al Estado, poder absoluto, puede verse en HOBBS, THOMAS, *Leviatán*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

tre las normas establecidas por la razón, con el fin de preservar la vida, y la inclinación de la humanidad por un afán de poder que encuentra su límite en el temor a la muerte. Esta última es el límite de la potencia expansiva del hombre, lo cual lo mueve a conformar un Estado por el deseo de la autoconservación: el bien supremo, seguir viviendo.

Cuando el hombre tiene la sensación de ser amenazado, toma conciencia y decide establecer un orden, constituyendo el mayor poder de los humanos: el Leviatán, el monstruo bíblico que salvaguarda y protege lo justo, esto es no atentar contra la vida. Los que estén de acuerdo se someterán a las reglas de este gran animal con poder supremo y absoluto sobre todos. Así, se presenta el reconocimiento del poder soberano y de las leyes; la voluntad colectiva cargada de razón lo hará posible. Es ahí donde el Estado encuentra su razón de ser: garantizar la vida y las relaciones de la comunidad política que lo conforman.

En su libro *El contrato social* Rousseau¹⁴ define que dicho contrato es parte de la constitución de un pacto social. Éste se manifiesta como la asociación que protege y defiende con la fuerza común a las personas que la constituyen. Se forma así un orden público y un cuerpo político que conforma el Estado activo, donde el sujeto (soberano) de poder tiene que cumplir con los compromisos civiles legítimos, dar vialidad a las acciones y pedimentos comunes del pueblo, debido a la gracia, fuerza y poder que el pueblo le ha confiado. Éste, a su vez, como participante en la autoridad, está sometido a las leyes del Estado.

En este sentido, la búsqueda de protección y resguardo ante cualquier amenaza, tanto interna como externa, hace que se constituyan elementos organizativos de articulación y coerción del poder en torno a la seguridad. Ello, a su vez, remite a un elemento instrumental de legitimidad. Dicha legitimidad la tiene el Estado, como estructura organizacional en su papel de garante de la seguridad. Esto debido a que tiene el monopolio de los poderes coercitivos y del uso de la fuerza que le permite ser, por una parte, una instancia de dominación y, por otra parte, es instancia de coordinación de las decisiones colectivas, mediante sistemas administrativos, jurídicos, tributarios, burocráticos y coercitivos. Tales sistemas le permiten al Estado lograr su jurisdicción sobre un territorio, bajo la legalidad del derecho racional.

El Estado debe estar constituido por un poder político que, en palabras de John Locke,¹⁵ tenga el derecho de hacer y dictar leyes que regulen y preserven la vida, la libertad y la propiedad, así como también el derecho a emplear su

¹⁴ ROUSSEAU, JEAN-JACQUES, *El contrato social*, México, Grupo Editorial, 2005.

¹⁵ LOCKE, JOHN, *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, México, Alianza, 2004, p. 9.

propia fuerza. Para tales fines sirven los poderes Ejecutivo y Legislativo de la sociedad civil, que está conformada por aquellos que están unidos y tienen establecida una ley común y una judicatura a la cual apelar para decidir sus controversias y castigar a los infractores de la ley.

En resumen, el Estado moderno se configura como un sistema de elementos diferenciados e interconectados. Es un organismo legal y legítimo al cual la sociedad, como ente organizado, le confirió el poder para ejercer sus derechos y obligaciones, y cuya función gira en torno también de validar el derecho y los órganos que la conforman. La actividad del Estado, realizada por el Gobierno (poder del Estado), se compendia en actos jurídicos, materiales, organizaciones y tareas que se llevan a cabo por mandato de ley. Esto con el propósito de cumplir los intereses nacionales, entre ellos, se encuentra propiciar la seguridad.¹⁶

Michel Foucault¹⁷ es uno de los grandes pensadores que tratan la relación entre el Estado y la seguridad. Señala que este concepto surge junto con el liberalismo y que tiene el objetivo de garantizar que los individuos o la colectividad estén expuestos lo menos posible a peligros. Por tanto, el Estado lleva a cabo procedimientos de control, coacción y coerción en torno a la salud, el crimen, así como el combate a las conductas antisociales y la defensa frente a amenazas externas al Estado, identificadas, principalmente, en la acción de otros Estados.

Anteriormente, la seguridad se percibía bajo el postulado de que la primordial amenaza provenía del exterior, de Estados que venían a atentar contra la seguridad del país. Por tal motivo, se realizaban estrategias tradicionalistas, fundamentadas en una concepción militar, territorial y estatocéntrica.¹⁸ Así, el Estado es la unidad básica del sistema internacional y la clave de la política de seguridad, mientras el conflicto militar es un elemento primordial para entender en sí misma la seguridad.¹⁹

¹⁶ Véase SANTOS, MARIO, *El modelo general de administración estratégica de la seguridad nacional multidimensional*, México, Centro de Estudios Superiores Navales, 2014, p. 38.

¹⁷ FOUCAULT, MICHEL, *El nacimiento de la biopolítica*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.

¹⁸ La seguridad se relaciona con el paradigma estatocéntrico, que es una concepción convencional anterior a la Guerra Fría y se centraba en los temas político-militares asociados con la doctrina de la seguridad nacional, la cual privilegiaba el uso de la fuerza, en defensa del Estado. Véase GONZÁLEZ, PATRICIA, "Seguridad estatocéntrica y derechos humanos: los peligros para la democracia", XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara, México, 2007.

¹⁹ Para entender esta postura sobre la seguridad, es necesario remitirse a los conflictos bélicos que afectaron a los países en esos años (desde 1939 a 1962), pasando por la Segunda Guerra Mundial y el periodo de la Guerra Fría. Durante éstos, lo importante era proporcionar la defensa nacional para mantener la seguridad interna frente a amenazas externas contra el Estado, el cual era el único que podía hacerles frente, debido a su poder.

Cuando el ser humano se volvió el referente de la seguridad, al ser concebido integralmente, se fundó el paradigma antropocéntrico. Este paradigma conjunta diversas expresiones de seguridad, de acuerdo con las implicaciones que conlleve cada uno. De tal modo, seguridad común se refiere a la mejora de la calidad de vida interna del país; la seguridad colectiva recurre a la violencia para salvaguardar los intereses nacionales; seguridad humana o seguridad cooperativa es aquella que, mediante la cooperación entre países en un proceso de construcción de confianza, diversos actores participan por el bien común; entre otros.²⁰

Uno de los conceptos más estudiados es el de seguridad nacional, pues se ha transformado a lo largo del tiempo. Surgió en los Estados Unidos, en 1947, con el documento National Security Act (26 de junio de 1947).²¹ Más tarde, se amplió en relación con los acontecimientos de la Guerra Fría conduciéndolo a temas sobre uso de fuerza, diplomacia y capacidades militares.²²

Con los atentados del 11 de septiembre del 2001, se replanteó el concepto de seguridad nacional y se incorporaron amenazas a la seguridad, tanto externas como internas. Por ello, la seguridad nacional pasó a ser un fenómeno multidimensional que enfrenta diversas amenazas.²³

²⁰ LABORIE, MARIO, *La evolución del concepto de seguridad*, Madrid, Instituto español de estudios estratégicos, 2011.

²¹ La Ley de la Seguridad Nacional de 1947 promueve un programa integral para la seguridad futura de Estados Unidos, a través del establecimiento de nuevas políticas y procedimientos para los departamentos, organismos y funciones del Gobierno, en relación con la seguridad nacional. Cabe señalar que el concepto de seguridad nacional surge con la conformación del Estado moderno, con el establecimiento de normas e instituciones que regulan las estructuras sociales bajo los principios de soberanía y territorialidad.

²² ORTEGA, CARLOS, "Hacia una política de seguridad y defensa de México", *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales*, 2013, pp. 22-27.

²³ Cfr. BARRÓN, DIANA, *La asimétrica distribución del ingreso como amenaza a la seguridad nacional*, Tesis de licenciatura, Escuela de Ciencias Sociales, UDLAP, Puebla, 2003.

FRANCISCO SÁNCHEZ ESPINOZA, CLAUDIA JUÁREZ JAIMES

Cuadro 1		
Las amenazas a la seguridad nacional, según tipo de interferencia e impactos		
Interferencias	Antagonismos	Oposición deliberada a la consecución o preservación de los objetivos nacionales.
	Amenaza	Acción o situación que puede hacer peligrar la seguridad y defensa nacionales.
	Factor adverso	Dificultades u obstáculos que se interponen pasivamente a la consecución o mantenimiento de objetivos fijos.
	Presiones	Fuerza o coacción respaldada por la capacidad, que pretenden afectar intereses del Estado.
	Presiones dominantes	Presión o antagonismo con suficiente capacidad para enfrentar al poder nacional, y que amenaza los objetivos nacionales permanentes y/o política nacional, y pueden resultar de los intereses de algún otro Estado o grupo nacional.
Según su impacto	Externo	Tipo militar. Defensa del territorio de un país de ataques bélicos.
	Internas o domésticas	Tipo económico-social, desigualdad, distribución del ingreso-político.
	Interdomésticas	Afectan al Estado en el aspecto nacional y tienen efectos en el ámbito exterior, como la migración.
	Transnacionales	Amenazas donde no se conocen fronteras y tienen repercusiones en una región geográfica, como el narcotráfico, o el fundamentalismo ideológico o religioso.
Fuente: Elaboración a partir de Barrón, 2003.		

Las amenazas, como se puede apreciar en el cuadro 1, pueden ser interferencias u obstáculos para la preservación de los intereses del Estado, o peligros que, de acuerdo con su impacto, afectan el ámbito externo e interno, a los cuales el Estado debe hacer frente en los dos ámbitos debido a su característica interdoméstica o transnacional.

La seguridad exterior remite a la protección del país en el espacio territorial, aéreo y marítimo frente a otros Estados, para preservar la libertad, la paz y la soberanía nacional. La seguridad exterior consiste, entonces, en el mantenimiento del Estado y la protección de los intereses nacionales en lo internacional y transnacional. Mientras, la seguridad interior se relaciona con preservar el orden establecido. Ésta se enfoca en sostener, asegurar y conservar la seguridad del Estado, mediante acciones políticas, sociales y económicas que garanticen un clima propicio en el país, al combatir las presiones y los antagonismos que se presenten, a la vez que se cumplen los objetivos nacionales.²⁴

²⁴ "Entendemos a la seguridad interior como la situación de seguridad civil, económica, política y social existente en el interior de los límites legal-institucional del Estado; al mismo tiempo que entendemos a la seguridad exterior como la situación de seguridad del Estado en relación con la inserción política externa del mismo o a la preservación de su

La seguridad nacional no solamente se enfoca en conservar y defender el territorio, sino también a la población y las instituciones, de lo que ponga en peligro o afecte al Estado. De esta manera, se vincula el concepto de seguridad nacional con el de seguridad pública, para hacerle frente a los peligros.

Anterior al concepto de seguridad pública, se empleaba el de orden público, con la finalidad de mantener el orden a través de los cuerpos policiales. La función de éstos era velar por la adecuación de las conductas a las normas, en un marco de seguridad concebido de manera amplia y vinculado con la seguridad del Estado.

Ahora, la seguridad pública se relaciona con la función gubernamental, con el control de la sociedad dentro del Estado. Engloba la defensa de las instituciones y el mantenimiento de la tranquilidad de la población; la defensa del derecho individual; la protección de las personas y sus bienes, así como el deber de perseguir y detener a los responsables de delitos. De tal modo, la seguridad pública implica “el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas que tienden a garantizar la paz pública, a través de la persecución de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de policía administrativa”.²⁵

Por lo anterior, la seguridad pública busca proteger la integridad y derechos de las personas, defender la libertad, la seguridad, la propiedad, el orden y la paz pública. Para lograrlo, la autoridad debe focalizar sus acciones en la prevención, persecución, sanción de las infracciones y delitos cometidos, y en la reinserción social de los delincuentes. La seguridad pública, asimismo, busca resolver conflictos entre los integrantes de una misma sociedad, por medio de la impartición de justicia.

En este sentido, la seguridad pública tiene un valor político para el Estado, porque la actividad policiaca debe fortalecer el orden social, cuando sus acciones demuestran los valores de convivencia del Estado. Pero, cuando se realizan acciones contrarias, se puede provocar la irritación social y el aumento de un conflicto que propicie una amenaza a la paz de la sociedad.

Muchos autores señalan que el concepto de seguridad nacional envolvió al de seguridad pública, en referencia a las amenazas y peligros que combaten.²⁶

integridad institucional o territorial frente a otros Estados." Véase SAIN, MARCELO, "Condiciones institucionales del control parlamentario de las actividades y organismos de inteligencia del Estado", Seminario sobre control democrático de los organismos de seguridad interior en la República Argentina, Centro de estudios legales y sociales, Argentina, 1997, p. 140.

²⁵ GONZÁLEZ, SAMUEL, *La seguridad pública en México*, México, UNAM, 1994, p. 173.

²⁶ Principalmente, la discusión gira en torno a los delitos relacionados con el crimen organizado y el narcotráfico, problemáticas que tratan ambos tipos de seguridad.

Según Raúl Benítez, “la seguridad pública comenzó a considerarse un asunto de seguridad nacional [...] por el aumento inusitado de delitos de alto impacto.”²⁷ En este tenor, la seguridad pública fue considerada como “materia principalmente policial y la seguridad nacional, como la necesidad de garantizar la viabilidad del Estado”.²⁸

María de la Luz Lima Las engloba las posturas anteriores, al exponer que “la seguridad pública es ahora un asunto de la seguridad nacional. Ambos se encuentran íntimamente vinculados, son condiciones necesarias para el desarrollo nacional, así como medios para vivir en democracia dando como resultado el desarrollo armónico del proyecto de nación”.²⁹

Ante estas manifestaciones, Ernesto López³⁰ señala que la seguridad pública, lejos de propiciar las dinámicas y los procesos a los que hemos aludido, se centra en mantener la razón del Estado, sean o no buenos sus fines y acciones en torno a la sociedad y, particularmente, el ciudadano. Por lo tanto, expone que el concepto de seguridad ciudadana tiene la finalidad de ubicar al ciudadano como eje, razón de ser y destinatario prioritario de toda política de seguridad. Las diferencias son las siguientes:

²⁷ BENÍTEZ, RAÚL, “México: seguridad pública y seguridad nacional. Desafíos militares”, en *La seguridad nacional integral en México*, México, Universidad del ejército y fuerza armada Cesnav, 2013, pp. 93-113.

²⁸ MONTERO, JUAN CARLOS, “La estrategia contra el crimen organizado en México: análisis del diseño de la política pública”, *Revista Perfiles Latinoamericanos*, núm. 39, p. 9.

²⁹ LIMA MALVIDO, MARÍA DE LA LUZ, “De la política criminal a la seguridad nacional”, en Sergio García y Olga González (coords.), *La situación actual del sistema penal en México*, XI Jornadas sobre justicia penal, México, UNAM - Inacipe, 2011, p. 402.

³⁰ LÓPEZ PORTILLO, ERNESTO, “Seguridad pública y democracia: hacia la seguridad ciudadana —relativizar al poder frente a la libertad—”, en Arturo Alvarado y Sigríd Arzt (coords.), *El desafío democrático de México: seguridad y estado de derecho*, México, Colmex, 2001, p. 77.

Cuadro 2	
Características de la seguridad pública y la seguridad ciudadana	
Seguridad pública	Seguridad ciudadana
Doctrina de la razón del Estado	Estado democrático de derecho.
Seguridad: atribución del poder	Seguridad: condición de libertad expresada en un derecho ciudadano.
Objetivo rector: garantizar el orden público (concepción mecanicista y estática de la relación entre el individuo y las normas)	Objetivo: garantizar el ejercicio de las actividades ciudadanas, bajo un enfoque dinámico y flexible
Conservación del <i>statu quo</i>	
La seguridad es un fin en sí mismo.	La seguridad es un medio para alcanzar los fines democráticos
La responsabilidad es preservar el Estado como mecanismo de poder.	La responsabilidad la tiene el gobierno y los gobernados en un diseño y control horizontal
El individuo es un espectador pasivo de las acciones del Estado	El individuo es ciudadano porque establece una relación activa frente a su derecho a la seguridad
El control y la confianza no son necesarios debido a que la institución pública y el individuo viven en paralelo	El control y la confianza son reguladores, promovidos mediante la participación ciudadana y la verificación pública del desempeño institucional
La ausencia de control ciudadano deriva en la nula calidad del desempeño institucional, el decisionismo y la intuición	El perfil institucional tiene un carácter técnico profesional, derivado de la combinación de controles de calidad en el desempeño interno y externo.

Fuente: elaboración propia con base en López, 2001, Op.Cit.

González³¹ confronta los puntos anteriores y menciona que la ausencia de un marco legal consistente en materia de seguridad nacional propicia un vacío cultural y doctrinal. Por ello, muchas personas se desconciertan con las actividades operativas de las fuerzas armadas al interior del país, pues dan por hecho que estas autoridades se involucran en las tareas de la seguridad pública. No obstante, en la realidad, realizan operaciones en el interior, en el marco de una seguridad nacional.

De este 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, cuya vinculación se ha dado mediante el concepto de seguridad interior.

Pese a que existen ambivalencias en cómo se manejan los términos, la realidad da cuenta de que la seguridad nacional, en su división interior, reviste a la seguridad pública, lo cual se refleja en planes, acciones y operaciones que realizan los elementos del Estado. En ese contexto, todo lo que atente contra él se vuelve el enemigo, un enemigo que daña a las personas y al “bien común”.

³¹ GONZÁLEZ, JAIME, “La seguridad interior en México: concepto y campo de acción”, *Revista del centro de estudios superiores navales*, núm. 34, pp. 14-25.

3. Política de seguridad en México: Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto

Los debates en torno a la política de seguridad nacional y el concepto de seguridad nacional son relativamente recientes en nuestro país. Tanto los académicos como grupos de la sociedad civil han intentado esclarecer lo que representa el concepto. También las autoridades gubernamentales han hecho esfuerzos por definir, ampliar y diferenciar las categorías conceptuales de seguridad nacional, política de seguridad nacional y la misma doctrina de seguridad nacional, la cual rige los principios y valores de las demás.³²

Estos debates y las transformaciones en los conceptos se ven permeados por connotaciones políticas e ideológicas. Éstas propician un planteamiento general de los acontecimientos que influyeron en dichos señalamientos: *a)* el final de la guerra fría; *b)* la transición política hacia la democracia; *c)* la relativización del concepto de soberanía en un mundo globalizado, y *d)* la crisis por causa del terrorismo internacional.³³

En México, el concepto de seguridad nacional se adoptó en los años setenta, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* en 1973. Después, el concepto se incorporó al plan nacional de desarrollo en la administración del presidente Miguel de la Madrid, de 1982 a 1988.³⁴ El Plan Global de Desarrollo 1980-1982 estableció que la seguridad nacional sería llevada a cabo por las fuerzas armadas, cuya función sería

Reafirmar y consolidar la viabilidad de México como país independiente. Dentro de una visión conceptual propia a las condiciones mexicanas, la defensa de la integridad, la independencia y la soberanía de la nación se traducen en el mantenimiento de la normatividad constitucional y el fortalecimiento de las instituciones políticas de México.³⁵

³² Véase MARTÍNEZ, ALEJANDRO, "Tres momentos para entender la seguridad nacional en México", *Revista de El Colegio de San Luis*, año 4, núm. 7, pp. 236-255. [Consulta: 12 de mayo, 2015]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/4262/426239582011.pdf>

³³ CURZIO, LEONARDO, *La seguridad nacional en México*, México, UNAM, 2014.

³⁴ ORTEGA, CARLOS, "Hacia una política de seguridad y defensa de México", *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales*, año 3, núm. 34, pp. 22-27.

³⁵ PODER EJECUTIVO FEDERAL, *Plan global de desarrollo 1976-1982*. [Consulta: 13 de noviembre, 2016]. Disponible en: <http://ordenjuridico.gob.mx>

Debido a la naturaleza contextual que se vivía (la Guerra Fría), el Plan se enmarcó en una lógica de seguridad exterior, con el fin de mantener y salvaguardar la seguridad interior por medio de las Fuerzas Armadas, en función de proteger la soberanía del país. A partir de ello, la seguridad nacional se percibe como una forma de asegurar las condiciones de desarrollo nacional en un marco constitucional de libertad, paz y justicia social. Así, se procura una política pacifista que reitere el derecho y la cooperación internacional como una forma de garantizarla. La idea es tener un país seguro que proporcione la estabilidad interna en consenso y unidad nacional, bajo principios de libertad y derecho.

Sin embargo, algunos aspectos del concepto de seguridad devinieron con el cambio del partido en el poder. Así, se plasmaron cambios en el plan de desarrollo nacional de Vicente Fox. A partir de ello, se presume una crítica a lo que era la seguridad nacional en años anteriores, señalando que era usada para justificar actos ilegítimos de autoridad para procurar la permanencia del régimen, la continuidad partidista y los grupos de poder que reprimían y neutralizaban la oposición. Por tanto, se olvidaban de los objetivos centrales que conlleva la seguridad nacional.

En el plan, se establecieron las metas principales de la seguridad nacional: “velar por la protección y preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones. Para ello, el nuevo gobierno se propone emprender acciones efectivas contra la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas”.³⁶ El concepto usado en este plan corresponde a una visión amplia de la seguridad nacional. Así, enfatiza en la seguridad interior frente a las amenazas que atentan contra la integridad física de la población y de las instituciones, como “las que representen la pobreza y la desigualdad, la vulnerabilidad de la población frente a los desastres naturales, la destrucción ambiental, el crimen, la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas”.³⁷

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, del presidente Felipe Calderón, señala las directrices de la política de seguridad nacional y de seguridad pública trazadas en el Programa Nacional de Seguridad Pública. El plan está dividido en cinco ejes rectores: Estado de derecho y seguridad; economía competitiva y generadora de empleos; igualdad de oportunidades; sustentabilidad ambiental; democracia efectiva y política exterior responsable.

³⁶ PODER EJECUTIVO FEDERAL, *Plan nacional de desarrollo 2001-2006*, p. 89. [Consulta: 3 de diciembre, 2015]. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=766334&fecha=30/05/2001

³⁷ PODER EJECUTIVO FEDERAL, *Plan nacional de desarrollo 2001-2006*, p. 90. [Consulta: 3 de diciembre, 2015]. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=766334&fecha=30/05/2001.

El eje 1 manifiesta la importancia que tiene el Estado de derecho y su fortalecimiento para permitir el desarrollo humano, la justicia efectiva, el crecimiento económico y la rendición de cuentas, los cuales propician la confianza y la legitimidad de las instituciones. Para alcanzar estos propósitos, uno de los objetivos es “recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado”.³⁸

Esto último se basa en que el narcotráfico, al ser una de las manifestaciones de la delincuencia organizada, reta al Estado y se convierte en una fuerte amenaza para la seguridad nacional. De tal modo, se hace necesaria la fuerza del Estado para recuperar espacios que han sido ganados en años anteriores por los narcotraficantes y el crimen organizado. Para ello, el plan incluye estrategias de eliminación de plantíos de enervantes e intercepción de cargamentos de droga por tierra, mar y aire; modernización de las Fuerzas Armadas con equipos de inteligencia e implementación en las fuerzas policiales de sistemas de inteligencia; abatir el narcomenudeo con operativos permanentes y atacar el lavado de dinero.

Al retomar este pequeño rubro del plan nacional de desarrollo, se observa algo común entre la seguridad nacional y la seguridad pública: ambas se van a encargar de combatir el narcotráfico y los delitos ocasionados por el crimen organizado. Como bien lo señala Montero, “el PND afirma que el crimen organizado es un asunto de seguridad nacional, por lo que sus líneas de acción se enfocan principalmente hacia la política de seguridad pública”.³⁹

Asimismo, el Programa Nacional de Seguridad Pública, que deriva del plan nacional de desarrollo, establece en su objetivo 2 el combate frontal al fenómeno delictivo y la consolidación del Estado de derecho con la coordinación y corresponsabilidad de los tres niveles de gobierno, mediante la estrategia nacional de prevención del delito y combate a la delincuencia, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública.⁴⁰

Por lo anterior, una de las estrategias gira en torno a enfrentar los delitos de alto impacto, como los secuestros, homicidios dolosos y robos con violencia, mediante labores de prevención, investigación, persecución y sanción de delitos, a través de acciones conjuntas emprendidas con la Secretaría de Defensa Nacional y la Secretaría de Marina, así como con la Procuraduría General de la República, entre otras instancias.

³⁸ Objetivo 8 del Plan.

³⁹ MONTERO, JUAN CARLOS, “La estrategia contra el crimen organizado en México: análisis del diseño de la política pública”, *Revista Perfiles Latinoamericanos*, año 39, p. 25.

⁴⁰ Diario oficial de la federación, *Programa nacional de seguridad pública, 2008-2012*.

Se puede observar que existe una cooperación por parte de las instituciones encargadas de propiciar la seguridad nacional y pública en materia de combate al narcotráfico, el crimen organizado y los delitos que cometen. El enemigo del Estado es el crimen organizado y la manera de enfrentarlo es la fuerza pública.

Los cinco pilares en los que se basó la política de seguridad de Calderón fueron operaciones conjuntas, con el apoyo de los gobiernos locales; mejora de las capacidades tecnológicas y operativas de las agencias del sector de seguridad; reformas al marco jurídico e institucional; una política activa de prevención del delito, y el fortalecimiento de la cooperación internacional.⁴¹ Los puntos clave de la política de seguridad pretendían efectuar estrategias punitivas para reducir los niveles de violencia. Sin embargo, ocasionaron mayor violencia e inseguridad en el país.

Por su parte, el plan nacional de desarrollo de Enrique Peña Nieto establece cinco ejes rectores: México en paz; incluyente; con educación de calidad; próspero, y con responsabilidad global.⁴² El primer eje expone las estrategias y líneas de acción con objetivos definidos para promover y fortalecer la gobernabilidad democrática; garantizar la seguridad nacional; mejorar las condiciones de seguridad pública; garantizar un sistema de justicia penal eficaz, expedito, imparcial y transparente; garantizar el respeto y protección a los derechos humanos y la erradicación de la discriminación, así como salvaguardar a la población, sus bienes y su entorno ante un desastre natural o humano.

En el plan nacional de desarrollo, se señala que la seguridad nacional contiene objetivos e intereses estratégicos nacionales, como

la protección de la nación frente a las amenazas y riesgos; la preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; la preservación de la unidad de las partes integrantes de la federación [...] la defensa legítima del Estado respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional; y el desarrollo económico, social y político.

De acuerdo con este plan, una política integral de seguridad nacional deberá atender todos aquellos factores que puedan vulnerar el elemento humano del

⁴¹ GUERRERO GUTIÉRREZ, EDUARDO, "La estrategia fallida", *Revista Nexos*, diciembre, 2012. [Consulta: 24 de octubre, 2016]. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2103067>

⁴² Diario Oficial de la Federación, *Plan nacional de desarrollo, 2013-2018*. México.

Estado. Por ello, se amplía el concepto de seguridad nacional para abarcar la protección de los derechos humanos. Así, adquiere un carácter multidimensional y permite la tranquilidad y seguridad mediante el combate a toda manifestación de violencia y delincuencia de alto impacto.

Para garantizar ese México con paz, la presidencia de la república hace hincapié en el desarrollo de capacidades de inteligencia, implantación de sistemas de investigación e información de datos generados por las autoridades, con el fin de aprovechar los avances tecnológicos y mantener la estabilidad con un apego al derecho. Presenta un diagnóstico donde expone las consecuencias de lo que dejó la estrategia del gobierno anterior con el combate frontal al crimen organizado. Señala, así, el vacío de poder que se generó dentro de los grupos delictivos, por la aprehensión y extradición de los líderes, lo cual provocó luchas violentas a lo largo del territorio y una mayor violencia que se refleja en una ampliación de delitos.

A pesar de este pequeño diagnóstico acertado de la situación, se les da prioridad a las Fuerzas Armadas. Esto debido a su función de mantener la seguridad exterior, pero prioritariamente interior por la violencia que ha generado el crimen organizado.

En esta ocasión, se insiste en un marco jurídico que proporcione certeza sobre la actuación del Ejército. Este marco debe procurar el respeto de los derechos humanos y la modernización institucional para fortalecer la capacidad del Estado. De tal modo, será posible un mejor intercambio de información. Asimismo, será posible la cooperación con las autoridades de los tres niveles de gobierno para preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado. Por tanto, se necesitará la coordinación y cooperación internacional y el fortalecimiento de la inteligencia.

Según el plan, se procura fortalecer el Sistema de Inteligencia Militar y el Sistema de Inteligencia Naval, mediante el uso de herramientas tecnológicas, para integrarlos con diversas dependencias de la Administración Pública Federal y promover, con las instancias de la Administración Pública Federal y las Fuerzas Armadas, una doctrina de inteligencia que unifique los procedimientos de inteligencia de las instancias de Seguridad Nacional del Estado Mexicano. De esta manera, se promueve una cooperación entre las fuerzas policíacas y el ejército.

Esto entra en polémica con la seguridad pública a cargo de las instituciones policiales del país. El plan menciona la prevención social de la violencia como pilar fundamental junto con la contención del delito, a través de intervenciones policiales. Los principios que guiarán las políticas de seguridad

pública contenidas en estos dos planos son planeación, prevención, protección y respeto a los derechos humanos; coordinación; transformación institucional; evaluación y retroalimentación.

La situación actual se encuentra en el mismo tenor que con el gobierno de Felipe Calderón; a pesar de las diferencias mínimas que planteaba el gobierno de Peña Nieto, se sigue llevando una estrategia punitiva de combate y lucha frontal contra el crimen organizado y las acciones delictivas. La prevención queda en el discurso y la mayor parte del financiamiento se dirige en dotar de herramientas a las autoridades encargadas de combatir el delito, tanto el Ejército como la Policía, en una cooperación mutua.

4. CONCLUSIÓN

Hoy en día, el narcotráfico es visto como una amenaza a la seguridad nacional y pública en el país. El desarrollo histórico de la política de seguridad en México y la relación con los Estados Unidos en su combate al narcotráfico dan cuenta de ello, al tomar el narcotráfico como tema prioritario en sus agendas. En el discurso y en los hechos, no basta con sólo emplear a los órdenes de gobierno encargados de la seguridad pública para hacer frente a este problema. También se han incorporado las Fuerzas Armadas en la lucha por garantizar la seguridad nacional, debido a que el narcotráfico es considerado como un fenómeno que atenta contra el orden público y el mismo Estado.

Con el tiempo, la evolución de los conceptos se ha reflejado en los planes de Gobierno y en las leyes: la seguridad nacional se ha ampliado y cubre ámbitos desde lo económico hasta lo ambiental. La seguridad interna, que parte de esta seguridad nacional, encuentra lazos vinculantes con la seguridad pública. De tal suerte, no sólo tienen una aproximación a nivel conceptual. Ahora, también en términos operativos se puede crear un desajuste en el momento de llevar a cabo estas acciones conjuntas de seguridad. Así, se puede provocar confusión en las acciones emprendidas por parte de las autoridades y en la percepción que tienen las personas sobre éstas.

Por lo anterior, se plantea que bajo esta dinámica es necesario contar con un marco legal para aclarar las funciones y delegar responsabilidades específicas a cada uno de los órdenes de gobierno a nivel operativo. Esto con el fin de que haya una cooperación intergubernamental que no transgreda las acciones realizadas por una u otra instancia, con estricto apego a los derechos humanos. Sin embargo, en este trabajo, se retoma la envergadura que la política de

combate al enemigo ha tenido para provocar la desestabilidad política, social y económica en el país.

En el panorama actual el Estado, en su lucha por mantener el poder ante el crimen organizado, ha perdido control, legitimidad y espacio. Por ello, en el presente trabajo, se propone una reconfiguración de perspectiva en el ataque al crimen organizado. Así, en lugar de que se priorice la política punitiva que se ha llevado a cabo en los últimos años, se debe volver la mirada a mejorar la economía, fortalecer la educación y la salud.

Bibliografía

- ÁNGEL, ARTURO, “En cada día del 2015 asesinaron 51 personas en México”, *Vanguardia*. [Consulta: 12 de abril, 2016]. Disponible en: <http://www.vanguardia.com.mx/articulo/en-cada-dia-del-2015-asesinaron-51-personas-en-mexico>
- BARRÓN, DIANA, *La asimétrica distribución del ingreso como amenaza a la seguridad nacional*, Tesis de licenciatura, Escuela de Ciencias Sociales, UDLAP, Puebla, 2003.
- BENÍTEZ, RAÚL, “México: seguridad pública y seguridad nacional. Desafíos militares”, en *La seguridad nacional integral en México*, México, Universidad del ejército y fuerza armada Cesnav, 2013.
- CARRASCO, JORGE, “La violencia crece y Peña Nieto se pasma”, *Revista Proceso*, agosto, 2016. [Consulta: 17 de octubre, 2017]. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/450082/la-violencia-crece-pena-nieto-se-pasma>
- CHABAT, JORGE, “La respuesta del gobierno de Felipe Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor”, en Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coords.), *Los grandes problemas de México*, México, Colmex, 2010.
- CUNJAMA, EMILIO, *Jóvenes en riesgo, pandillas y delincuencia organizada en México*, México, Tirant lo Blanch, 2014.
- CURZIO, LEONARDO, *La seguridad nacional en México*, México, UNAM, 2014.
- FOUCAULT, MICHEL, *El nacimiento de la biopolítica*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.
- GONZÁLEZ, JAIME, “La seguridad interior en México: concepto y campo de acción”, *Revista del centro de estudios superiores navales*, núm. 34.
- GONZÁLEZ, PATRICIA, “Seguridad estatocéntrica y derechos humanos: los peligros para la democracia”, XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara, México, 2007.
- GONZÁLEZ, SAMUEL, *La seguridad pública en México*, México, UNAM, 1994.
- GUERRERO GUTIÉRREZ, EDUARDO, “La estrategia fallida”, *Revista Nexos*, diciembre, 2012. [Consulta: 24 de octubre, 2016]. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2103067>
- GUERRERO GUTIÉRREZ, EDUARDO, “Narcotráfico S. A.”, *Revista Nexos*. [Consulta: 17 de diciembre, 2017]. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=15083>

- HOBBS, THOMAS, *Leviatán*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- LABORIE, MARIO, *La evolución del concepto de seguridad*, Madrid, Instituto español de estudios estratégicos, 2011.
- LIMA MALVIDO, MARÍA DE LA LUZ, “De la política criminal a la seguridad nacional”, en Sergio García y Olga González (coords.), *La situación actual del sistema penal en México*, XI Jornadas sobre justicia penal, México, unam - Inacipe, 2011.
- LOCKE, JOHN, *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, México, Alianza, 2004.
- LÓPEZ PORTILLO, ERNESTO, “Seguridad pública y democracia: hacia la seguridad ciudadana –relativizar al poder frente a la libertad–”, en Arturo Alvarado y Sigrid Arzt (coords.), *El desafío democrático de México: seguridad y estado de derecho*, México, Colmex, 2001.
- MARINA, SANDRA, “En seguridad, sexenios de avances y retrocesos”, *El Financiero*. [Consulta: 13 de septiembre, 2017]. Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/politica/en-seguridad-sexenios-de-avances-y-retrocesos.html>
- MARTÍNEZ, ALEJANDRO, “Tres momentos para entender la seguridad nacional en México”, *Revista de El Colegio de San Luis*, año 4, núm. 7, pp. 236-255. [Consulta: 12 de mayo, 2015]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/4262/426239582011.pdf>
- MONTERO, JUAN CARLOS, “La estrategia contra el crimen organizado en México: análisis del diseño de la política pública”, *Revista Perfiles Latinoamericanos*, núm. 39.
- ORTEGA, CARLOS, “Hacia una política de seguridad y defensa de México”, *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales*, año 3, núm. 34, 2013.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL, *Plan global de desarrollo 1976-1982*. [Consulta: 13 de noviembre, 2016]. Disponible en: <http://ordenjuridico.gob.mx>
- PODER EJECUTIVO FEDERAL, *Plan nacional de desarrollo 2001-2006*, p. 89. [Consulta: 3 de diciembre, 2015]. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=766334&fecha=30/05/2001
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Anuncio de la operación Conjunta Michoacán, inicio de la nueva estrategia de seguridad de combate al narcotráfico*, México, Presidencia de la República, 2006.
- RAVELO, RICARDO, *Los capos. Las narco-rutas de México*, México, Plaza y Janés, 2006.
- ROUSSEAU, JEAN-JACQUES, *El contrato social*, México, Grupo Editorial, 2005.
- SAÍN, MARCELO, “Condiciones institucionales del control parlamentario de las actividades y organismos de inteligencia del Estado”, Seminario sobre control democrático de los organismos de seguridad interior en la República Argentina, Centro de estudios legales y sociales, Argentina, 1997.
- SANTOS, MARIO, *El modelo general de administración estratégica de la seguridad nacional multidimensional*, México, Centro de Estudios Navales, 2014.
- SERRANO, MÓNICA, “Narcotráfico y gobernabilidad en México”, *Dialnet*. [Consulta: 28 de noviembre, 2017]. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2873255>

FRANCISCO SÁNCHEZ ESPINOZA, CLAUDIA JUÁREZ JAIMES

VEGA, ARMANDO, “El narcotráfico de drogas: más allá de la represión”, *Revista LiberAddictus*, núm. 105. [Consulta: 18 de febrero, 2016]. Disponible en: http://www.liberaddictus.org/v_imprimir.php?articulo=934

La función policial desde la perspectiva de los derechos humanos y la ética pública*

The Police Function from the Perspective of Human Rights and Public Ethics

María José Bernal Ballesteros**

RESUMEN

Los altos índices de inseguridad y violencia que actualmente registran diversos países en América Latina, así como el abuso de la fuerza pública y las constantes violaciones a los derechos humanos, hacen necesario replantear la función policial con una perspectiva basada en los derechos humanos y en una nueva concepción de la ética pública. Este trabajo se fundamenta en la teoría de los derechos humanos; desde esta perspectiva, se aborda la función policial y se analiza la manera en que lleva a cabo esta función pública y si se apega o no a los principios constitucionales y convencionales en la materia. En contrapeso, se aborda la ética pública como una posible solución. Fortalecer el aspecto preventivo es indispensable, pues el objetivo consiste en evitar que en el ejercicio de la función policial se cometan violaciones a derechos humanos, más allá de los instrumentos de reacción y reparación con los que se cuenta.

PALABRAS CLAVE

Función policial, seguridad ciudadana, derechos humanos, ética pública.

ABSTRACT

The high rates of insecurity and violence currently registered by different Countries in Latin America, as well as the abuse of public forces and the constant violations of Human Rights, make it necessary to rethink the Police Function with a perspective based on Human Rights and a new conception of Public Ethics. This work is based on the theory of Human Rights; From this perspective, Police Function is addressed, and the way in which it carries out this Public Function is also analyzed and whether or not it adheres to the Constitution and Conventional Principles of the subject matter. In counter balance, Public Ethics is addressed as a possible solution. Strengthening the preventive aspect is essential because the objective is to prevent violations of Human Rights from being committed in the exercise of the Police Function, beyond the instruments of reaction and restitution that are available.

KEYWORDS

Police Function, Citizen Security, Human Rights, Public Ethics.

*Artículo recibido el 5 de diciembre de 2017 y aceptado para su publicación el 30 de mayo de 2018

**Titular de la Defensoría Municipal de Derechos Humanos de Toluca, México. (majo.ballesteros07@gmail.com) orcid.org/0000-0001-6090-8457

MARÍA JOSÉ BERNAL BALLESTEROS

SUMARIO

1. La seguridad en el siglo **xxi**
2. La función policial
3. Los derechos humanos en la actuación policial
4. La ética pública en la función policial
5. Reflexiones finales

1. La seguridad en el siglo **xxi**

En las sociedades del siglo **xxi**, la seguridad se ha colocado como una de las principales preocupaciones y demandas ciudadanas, lo mismo a nivel personal que en el ámbito público. Desde una perspectiva nacional, o bien, desde el ámbito internacional, la seguridad sigue siendo un tema pendiente en las agendas de los Estados. A nivel internacional, el interés en materia de seguridad atiende, principalmente, a los devastadores eventos que se relacionan con los movimientos masivos de personas migrantes¹ y refugiadas,² las hambrunas, las pandemias, las drogas, el crimen organizado y el terrorismo.

Por cuanto hace al ámbito interno de los Estados, los motivos que originan esta creciente demanda varían en atención a las características y contextos propios de cada sociedad. Podemos hablar, por ejemplo, de la corrupción,³ de la violencia,⁴ del abuso de autoridad, del uso excesivo de la fuerza pública, de los actos de tortura,⁵ así como otras situaciones que ponen en riesgo la dignidad y la integridad de las personas.

¹ De acuerdo con la ONU, actualmente, se encuentran 258 millones de migrantes en todo el mundo: 48% más que en el año 2000. "Migración: De la obsesión por los riesgos, a aprovechar las oportunidades", *Noticias ONU*, 11 de enero, 2018. [Consulta: junio, 2018]. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2018/01/1424892>

² Según la agencia de la ONU para los refugiados, el número de personas desplazadas por la fuerza incrementó a 68.5 millones, a finales de 2017. De ellas, 16.2 millones se vieron forzadas a desplazarse dentro y fuera de las fronteras de su país durante ese mismo año, lo cual justifica la magnitud de la población que se está desplazando, equivalente a 44 500 personas cada día, o a una persona cada dos segundos. ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, "Con 68 millones de personas desplazadas, es urgente un pacto mundial sobre refugiados", *Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*. [Consulta: junio, 2018]. Disponible en: <http://www.acnur.org/noticias/press/2018/6/5b29091d4/con-68-millones-de-personas-desplazadas-es-urgente-un-pacto-mundial-sobre.html>

³ De acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción 2017 elaborado por Transparency International, México bajo un punto respecto del año pasado (de 30 a 29 puntos). Estos resultados evidencian que México continúa sin mejorar en el tema de corrupción. TRANSPARENCY INTERNATIONAL, "Índice de Percepción de la Corrupción 2017 de Transparency International América", *Transparency International*, 2018. [Consulta: junio, 2018]. Disponible en: https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/america_ipc-2017.pdf

⁴ En 2017, se registró un deterioro de la paz en 10.7% respecto del año pasado (4.3%) lo cual indica que 2017 fue el año más violento en México. INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE, *Índice de paz México 2018*, México, IEP, p. 9. [Consulta: junio, 2018]. Disponible en: <http://indicedepazmexico.org/wp-content/uploads/2018/04/Indice-de-Paz-Mexico-2018.pdf>

⁵ La Unidad Especializada en Investigación del Delito de Tortura de la Procuraduría General de la República reportó

Frente a este conjunto de factores de riesgo, el Estado de derecho se plantea nuevas estrategias que permitan asegurar el desarrollo y el bien común de sus gobernados. No obstante, debemos reconocer que nos encontramos frente a una enorme tarea que presenta desafíos importantes por cumplir.

La falta de satisfacción de las necesidades humanas fundamentales es otro factor que incide en la inseguridad pública. Las principales carencias que reportan los índices actuales se relacionan con la pobreza, la desigualdad y la falta de oportunidades. Burton, en su teoría de las necesidades humanas básicas, advierte que “las conductas que son respuestas a la frustración de tales necesidades frecuentemente son agresivas y contraproductivas”.⁶ Es decir, en una sociedad donde impera la insatisfacción de las necesidades humanas básicas,⁷ aumenta la desviación del comportamiento humano respecto de los estándares sociales y de las normas jurídicas. En otras palabras, incrementan las conductas delictivas.

En cualquier Estado de derecho, la función policial tiene un amplio campo de acción en el tema de la seguridad. Las estrategias y vías que cada gobierno implemente respecto a sus funcionarios encargados de hacer cumplir la ley tienen una repercusión directa, ya sea positiva o negativa, en la seguridad de la ciudadanía. Por ello, previo al análisis concreto de la función policial, se ha de entender a la seguridad desde la perspectiva de los derechos humanos, es decir como un mínimo vital que requiere de medidas concretas para su garantía.

El vocablo seguridad proviene del latín *securitas*, que a su vez proviene del adjetivo *securus*: sin temor o sin temor a preocuparse.⁸ En una concepción personal, se trata de una condición de sentirse seguro y, en el ámbito de la administración pública, de un derecho a la seguridad ciudadana.

Tradicionalmente, a este vocablo se le ha vinculado con una interpretación policial. Sin embargo, su significación no debe ser limitativa, pues el término es neutro y supone una concepción más amplia y compleja. La seguridad

4390 casos de tortura, en revisión a nivel federal, e inició 777 investigaciones según el nuevo sistema de justicia adversarial. AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Informe 2017/18 Amnistía Internacional. La situación de los derechos humanos en el mundo*, Londres, Amnistía Internacional, 2018, p. 314. [Consulta: junio, 2018]. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/countries/americas/mexico/report-mexico/>

⁶ BURTON, WEAR JOHN, *Conflict: Resolution and prevention*, Londres, The Macmillan Press, 1990, p. 34.

⁷ Entre las necesidades fundamentales de carácter moral, se encuentran las relacionadas con la identidad, la autonomía, la seguridad y el desarrollo de las personas. Por su parte, entre las necesidades básicas materiales, podemos ubicar los alimentos, la salud y la vivienda. PAVARINI, MASSIMO, PÉREZ CARRILLO, AGUSTÍN Y TENORIO TAGLE, FERNANDO, *Seguridad Pública. Tres puntos de vista convergentes*, México, Flasad - Conacyt - Ediciones Coyoacán, 2006, p. 166.

⁸ VALENCIA RAMÍREZ, VERÓNICA GUADALUPE, “La seguridad pública como derecho humano”, en *Certamen de ensayo sobre derechos humanos*, Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México - Legislatura del Estado de México, 2002, pp. 8-23.

MARÍA JOSÉ BERNAL BALLESTEROS

va mucho más allá de la protección contra la violencia y del uso de la fuerza pública; supone una protección integral de la persona ante las amenazas y vulnerabilidades de su entorno personal y público.

En palabras de Valencia Ramírez: “En un Estado democrático y progresista, la seguridad es un factor coadyuvante del bienestar social y de la calidad de vida. El desenvolvimiento de una nueva cultura y concepción de la seguridad no debe estar circunscrita únicamente a la prevención o persecución del delito, sino orientada a promover la salvaguarda y garantía de todos los derechos humanos”.⁹

La transición del Estado autoritario al Estado democrático produjo una evolución en el concepto de seguridad.¹⁰ Su actual significado no se preocupa únicamente por garantizar el orden como una expresión de la fuerza y supremacía del poder del Estado. La grandeza de esta nueva percepción implica ir más allá de la lucha contra la delincuencia, conlleva la exigencia de un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica.¹¹

Desde un enfoque cronológico, el término seguridad ha sufrido múltiples transformaciones. La seguridad pública, la seguridad social, la seguridad jurídica, la seguridad humana y la seguridad ciudadana son algunas de las diversificaciones del término que han evolucionado en sincronía con los eventos históricos de la humanidad.

El primer término en aparecer fue el de seguridad pública, entendida como el conjunto de acciones encaminadas a asegurar el orden público, la integridad y los bienes de las personas. La seguridad social atendió a las constantes

⁹ En el Estado de derecho tradicional, los ciudadanos estaban regidos por la ley, no por los hombres; en el Estado constitucional al que refiere la filosofía política alemana, se exige la existencia de instituciones bien estructuradas, de un régimen de separación y colaboración de poderes públicos que garanticen la efectividad y la generación de la misma norma jurídica. Desde esta perspectiva, la seguridad supone un marco normativo que atienda a las necesidades de cada sociedad y que de la misma manera se cuente con las instituciones, estrategias y políticas públicas necesarias para garantizar la seguridad en el ámbito personal y público. VALERO, RICARDO, “La seguridad colectiva en América Latina”, en Manuel Becerra Ramirez y Nuria González Martín (coords.), *Estado de Derecho Internacional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2012, pp. 259-392.

¹⁰ De acuerdo con Martín del Campo, México fue parte de un proceso de transición prolongada. A diferencia de otros países como Argentina, Portugal o la entonces Unión Soviética, en México no hubo un colapso del régimen autoritario. No obstante, se produjo una disolución paulatina que permitió establecer una forma de democracia predominantemente electoral. MARTÍN DEL CAMPO, LABASTIDA, JULIO, “La transición del autoritarismo a la democracia en México”, en Miguel Carbonell Sánchez, Héctor Felipe Fix-Fierro, Luis Raúl González Pérez y Diego Valadés (coords.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Estado constitucional*, tomo 4, vol. 2, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015, pp. 121-188.

¹¹ Cfr. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. [Consulta: octubre, 2017]. Disponible en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>

demandas ante los riesgos y condiciones de trabajo en la época de la industrialización. En el ámbito del derecho, se dio la seguridad jurídica como una garantía judicial.¹² La seguridad humana surge como un concepto propuesto en 1993 por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo cuya significación responde a dos factores: la percepción de inseguridad¹³ y el Estado de satisfacción de necesidades.¹⁴

El enfoque actual de la seguridad se relaciona con el desarrollo humano como una nueva dimensión de la seguridad humana. Ésta busca situar al ser humano como eje del desarrollo y tiene una correlación con factores como los derechos humanos, la salud, el medioambiente, la democracia, la seguridad alimentaria. Asimismo, “incluye el acceso a los elementos básicos para la vida; la protección del individuo frente al crimen y al terrorismo; las enfermedades sociales; la corrupción política; las migraciones masivas; el desarrollo político, económico y democrático; la sustentabilidad ambiental y los esfuerzos para controlar y reducir la contaminación”.¹⁵

De esta manera, la seguridad humana se integra al tradicional concepto de seguridad, con una visión amplia que busca garantizar a las personas una vida segura y digna, libre de necesidades y temores. En este contexto, la igualdad de oportunidades ocupa un lugar importante para el desarrollo máximo de las capacidades humanas. Así, el bienestar de las personas se sitúa como el principal objetivo de la seguridad humana, aunado a los tratamientos asociados con la fuerza pública, con el mantenimiento de la ley y el orden público, así como de la erradicación de la violencia y la inseguridad.

La seguridad ciudadana constituye una de las piedras angulares del respeto a los derechos humanos enfocados, de la misma manera, en la persona humana. Este tipo de seguridad se suele estudiar como sinónimo de la seguridad

¹² VALERO, RICARDO, “La seguridad colectiva en América Latina”, en Manuel Becerra Ramírez y Nuria González Martín (coords.), *Estado de Derecho Internacional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2012.

¹³ De acuerdo con datos del Inegi, 76.8% de la población de 18 años y más estima que vivir en su ciudad es inseguro. En este sentido, las ciudades con mayor percepción de inseguridad se encuentran la Región Oriente de la Ciudad de México, Coatzacoalcos, Fresnillo, Región Norte de la Ciudad de México, Chilpancingo de los Bravo y Cancún. Además, 81.3% de la población mexicana siente inseguridad en los cajeros automáticos situados en la vía pública, 74.3% en el transporte público, 68.7% en las calles que habitualmente usa y 68.1% en el banco. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, “Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana 2018”, *Inegi*. [Consulta: junio, 2018]. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/app/saladeprensa/noticia.html?id=4134>

¹⁴ VALENCIA RAMÍREZ, VERÓNICA GUADALUPE, “La seguridad pública como derecho humano”, en *Certamen de ensayo sobre derechos humanos*, Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México - Legislatura del Estado de México, 2002.

¹⁵ VALERO, RICARDO, “La seguridad colectiva en América Latina”, en Manuel Becerra Ramírez y Nuria González Martín (coords.), *Estado de Derecho Internacional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2012, p. 373.

MARÍA JOSÉ BERNAL BALLESTEROS

pública, aunque en estricto sentido conservan diferencias contundentes, sobre todo en cuanto a la persona como objeto o fin de su tutela.

La seguridad pública se centra en el orden político, a través de acciones que tienden a garantizar la paz pública, por medio de la prevención y represión de los delitos y las faltas contra el orden público. Por su parte, la seguridad ciudadana se sitúa como objeto central de la protección estatal para la persona humana, así como para un ambiente armónico y pacífico.¹⁶

La seguridad ciudadana supone una situación social en donde todas las personas, como miembros de la sociedad, gozan libremente de sus derechos y libertades fundamentales. Por otra parte, este tipo de seguridad implica la capacidad del Estado para garantizar el pleno ejercicio de estos derechos y para responder ante las afectaciones que se causen a los mismos.¹⁷ Bajo este contexto, la seguridad ciudadana se puede entender como:

la situación institucional y social en la cual las personas pueden gozar plenamente y ejercer integralmente sus libertades y derechos [...] comprende el conjunto de las acciones institucionales y sociales tendientes a resguardar y garantizar plena y efectivamente las libertades y derechos de las personas, a través de la prevención, conjuración e investigación de los delitos, las infracciones y los hechos vulneratorios del orden público.¹⁸

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha referido que la seguridad ciudadana es:

aquella situación donde las personas pueden vivir libres de las amenazas generadas por la violencia y el delito, a la vez que el Estado tiene

¹⁶ De acuerdo con el Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, "la expresión seguridad ciudadana surgió, fundamentalmente, como un concepto en América Latina en el curso de las transiciones a la democracia, como medio para diferenciar la naturaleza de la seguridad en democracia frente a la seguridad en los regímenes autoritarios. En estos últimos, el concepto de *seguridad* está asociado a los conceptos de 'seguridad nacional' [...] En los regímenes democráticos [...] se asocia a la 'seguridad ciudadana' y se utiliza en referencia a la seguridad primordial de las personas y grupos sociales". COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. [Consulta: octubre, 2017]. Disponible en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>

¹⁷ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Desarrollo humano en Chile. Las paradojas de la modernización*, Santiago de Chile, PNUD, 1998.

¹⁸ ÁLVAREZ, ALEJANDRO, "El estado de la seguridad en América Latina: una aproximación a la evaluación situacional e institucional de la seguridad ciudadana en la región", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - LAC SURF, 2006. [Consulta: octubre, 2017]. Disponible en: <https://es.scribd.com/document/36299474/EL-ESTADO-DE-LA-SEGURIDAD-EN-AMERICA-LATINA>

las capacidades necesarias para garantizar y proteger los derechos humanos directamente comprometidos frente a las mismas. En la práctica, la seguridad ciudadana, desde un enfoque de los derechos humanos, es una condición donde las personas viven libres de la violencia practicada por actores estatales o no estatales.

La garantía de la seguridad ciudadana exige una buena calidad de vida para la ciudadanía. “La pobreza y la falta de oportunidades, el desempleo, el hambre, el deterioro ambiental, la represión política, la violencia, la criminalidad y la drogadicción pueden constituir amenazas a la seguridad ciudadana.”¹⁹ El aseguramiento de la integridad física y de los bienes de las personas ocupa un lugar relevante en el cumplimiento de esta obligación. La seguridad ciudadana busca evitar cualquier temor o acción violenta que afecte el libre ejercicio de los derechos y libertades fundamentales tendientes al progreso y el desarrollo humano.

Los actuales índices de violencia²⁰ han posicionado a la seguridad ciudadana como una de las principales demandas sociales en los países de América Latina. El crimen organizado;²¹ la presencia de un alto número de armas de fuego en manos de particulares; el abuso de sustancias estupefacientes; la violencia contra los grupos en situación de vulnerabilidad y los conflictos que involucran a movimientos sociales y comunitarios son sólo algunas de las formas de violencia que incrementan la inseguridad.

La construcción de una política pública en materia de seguridad ciudadana exige el cumplimiento de ciertos estándares que a la vez conformen los límites de la actividad estatal. Estas directrices encuentran su fundamento en el derecho internacional de los derechos humanos. Los Estados deben cumplirlos para garantizar los derechos más vulnerados frente a los contextos críticos de violencia e inseguridad. Para poder alcanzar este objetivo, se requiere capacidad

¹⁹ INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL Y MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN DE LA REPÚBLICA DE CHILE, *Guía para la identificación, preparación y evaluación de proyectos de seguridad pública*, Santiago de Chile, Iples - Mideplan, 1998, p. 5.

²⁰ Los homicidios femininos en América Latina “ascienden a 4.3 por 100 000 mujeres, cifra que es casi el doble que el promedio mundial de 2.3 víctimas por 100 000 mujeres”. JAITMAN, LAURA, *Los costos del crimen y de la violencia: nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2017, p. 98, [Consulta: noviembre, 2017]. Disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8133/Los-costos-del-crimen-y-de-la-violencia-nueva-evidencia-y-hallazgos-en-América-Latina-y-el-Caribe.pdf?sequence=8>

²¹ Según la organización Semáforo Delictivo, en el primer trimestre de 2018, las ejecuciones del crimen organizado aumentaron 35%, pues en marzo se registraron 2346 homicidios, de los cuales 75% corresponden a ejecuciones por parte del crimen organizado. GANDARIA, MANRIQUE, “Ejecuciones del crimen organizado aumentan 35% en primer trimestre de 2018: Semáforo Delictivo”, *El Sol de Toluca*, 24 de abril, 2018. [Consultada: junio, 2018]. Disponible en: <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/justicia/ejecuciones-del-crimen-organizado-aumentan-35-en-prim-trimestre-de-2018-semaforo-delictivo-1637991.html>

institucional por parte de las autoridades legítimas para diseñar, implementar y evaluar estas políticas de prevención y control de la violencia. Esto es, en palabras de Alejandro Álvarez, una gobernabilidad democrática de la seguridad ciudadana.²²

Por lo anterior, la seguridad se puede analizar a partir de diversas perspectivas, así como factores, que influyen positiva o negativamente en cada caso concreto. Dentro de esta gama de vertientes, el presente trabajo se centra en el análisis de la función policial, a partir de la perspectiva de los derechos humanos, entendidos como el piso común en el que se debe basar dicha función pública.

2. La función policial

La función policial ocupa un lugar primordial en materia de seguridad ciudadana. Por ello, la legitimidad y eficacia de las actuaciones de estos agentes estatales son fundamentales para promover la seguridad, la justicia y los derechos humanos en las sociedades democráticas. La cuestión policial justifica su trascendencia actual, pues, además de ejercer una función indispensable de la administración del Estado, es un instrumento de intervención social que tiene un efecto en las principales formas de relación entre el Estado y la sociedad.²³

Desde esta perspectiva, la investigación que se expone analiza el ejercicio y la normatividad de la función policial, para determinar si dicha función pública cumple con los estándares mínimos que exigen los criterios en materia de derechos humanos o, en su defecto, para destacar los desafíos que en la actualidad se presentan.

La función pública atribuida a los policías tiene como principales objetivos mantener la seguridad y el orden en lugares públicos; hacer respetar las leyes y proteger a los ciudadanos y sus bienes de peligros y actos delictivos. En México, la función policial se divide en tres:²⁴ municipal, estatal y federal.

²² ÁLVAREZ, ALEJANDRO, "El estado de la seguridad en América Latina: una aproximación a la evaluación situacional e institucional de la seguridad ciudadana en la región", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - LAC SURE, 2006. [Consulta: octubre, 2017]. Disponible en: <https://es.scribd.com/document/36299474/EL-ESTADO-DE-LA-SEGURIDAD-EN-AMERICA-LATINA>

²³ Cfr. GIL MÁRQUEZ, TOMAS, *El sistema de seguridad pública en la constitución española de 1978*, Memoria de la tesis doctoral, Universitat A.Oliba. [Consulta: octubre, 2017]. Disponible en: <http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/9364/Ttgm.pdf?sequence=1>

²⁴ De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), al primer trimestre de 2017 se reportaron 331 000 policías y agentes de tránsito en México, de éstos, 82 de cada 100 son hombres. Su escolaridad en promedio es de 11 años, es decir, el equivalente a tener dos años dentro del nivel medio superior de educación. Laboran 65.4 horas a la semana y ganan 31.3 pesos por hora trabajada. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, "Estadística a propósito de los policías y agentes de tránsito", *Inegi*. [Consulta: noviembre, 2017]. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2017/agentes2017_Nal.pdf

Las dos primeras, es decir, las policías municipal y estatal, sólo tienen carácter preventivo. Mientras, la policía federal tiene funciones mucho más amplias, como salvaguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas; prevenir delitos; preservar las libertades, el orden y la paz públicos, y, adicionalmente, investigar y perseguir a los presuntos responsables de delitos de índole federal.

La función policial es un término cuya significación está impulsada por toda una serie de variables que incluyen políticas públicas, factores culturales y económicos, así como la infraestructura social y gubernamental de los Estados. Los enfoques de esta función varían en casi todos los casos, desde una policía con alto nivel de control, hasta lo que se ha denominado como policía por consentimiento. “El primer tipo suele ser altamente centralizado, preferentemente reactivo y de tipo militarista. El segundo puede ser centralizado, pero interpreta la actividad policial más bien como una respuesta a las necesidades de la comunidad local en cuanto a la detección y resolución de los problemas que requieren intervención policial.”²⁵

El cumplimiento de esta importante responsabilidad supone un elemento positivo para la satisfacción de las necesidades y para la tutela de las libertades y derechos fundamentales de la sociedad. Pero, como es natural, el ejercicio de estas facultades presenta simultáneamente la posibilidad de graves abusos o trasgresiones a los derechos. Es precisamente en este supuesto donde los derechos humanos deben reubicarse en la cima de la función policial.

La erradicación de la corrupción, el abuso del poder, el uso excesivo de la fuerza pública, las detenciones ilegales y arbitrarias, así como los actos de tortura²⁶ son algunos de los desafíos que plantea el ejercicio de la función policial en nuestros días. Para poder establecer líneas de acción que permitan combatir estas malas prácticas resulta indispensable analizar la función policial desde sus orígenes, así como desde el ámbito normativo que determina los límites legales con los que deben actuar los elementos de seguridad. Asimismo, se

²⁵ OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, *Policía 2: integridad y responsabilidad de la policía. Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*, Nueva York, Naciones Unidas, 2010, p. 1. [Consulta: octubre, 2017]. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison_reform/crimeprevention/The_Integrity_and_Accountability_of_the_Police_Spanish.pdf

²⁶ Para un análisis más detallado de la tortura como desafío del Estado de derecho, así como de la situación específica que vive actualmente el Estado mexicano en materia de abuso de autoridad y actos de tortura, véase BERNAL BALLESTEROS, MARÍA JOSÉ, “La tortura en México como desafío del Estado de derecho en el siglo XXI”, en Enrique Cruz Martínez y Mario Cruz Martínez (coords.), *Perspectiva de los desafíos del Estado de derecho en el México del siglo XXI*, México, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 221-242.

MARÍA JOSÉ BERNAL BALLESTEROS

debe advertir que los aspectos culturales, económicos y políticos de los Estados constituyen variantes por considerar en cada caso concreto.

Los orígenes etimológicos de la palabra policía devienen del griego *polis*, que significa ciudad o Estado y, más concretamente, del vocablo *Politeia*, que se refería a lo relativo a la Constitución de la ciudad o del ordenamiento jurídico del Estado. Posteriormente, se transformó al término en latín *politia*, para finalmente convertirse en el término que actualmente conocemos como policía.²⁷

En el Estado absolutista, el poder se encontraba monopolizado, a través de sus instituciones y se ejercía, incluso, de manera ilegal o arbitraria. La función policial —es decir, el orden y la fuerza públicos—, en aquel momento, se concentraba en las fuerzas militares, lo cual generaba una confusión entre la función militar y la función policial. Más tarde, con la Revolución francesa, el actuar del Estado quedó limitado al ministerio de la ley, para poner fin al despotismo y garantizar los derechos fundamentales, a través de su reconocimiento normativo.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano fue el documento de mayor importancia en aquel momento, dado su contenido protector de derechos y libertades fundamentales. Éste estableció en su artículo 12 que: “la garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita de una fuerza pública. Esta fuerza se instituye, por tanto, para beneficio de todos y no para la utilidad de aquellos que la tienen a su cargo”.²⁸ A través de este pronunciamiento, por primera vez, la fuerza pública como mecanismo de coerción y orden social, quedó claramente encaminada hacia el bien común y el aseguramiento de la dignidad de las personas.

Es posible ubicar tantos modelos policiales como países, dado que el desempeño de la seguridad pública se vincula directamente con la historia y cultura de cada sociedad. Sin embargo, resalta la similitud entre las mismas. Dentro del contexto histórico, han destacado dos grandes modelos: el continental o francés y el anglosajón o inglés. El modelo continental o de policía del Estado se caracterizó por ser un sistema policial constituido desde el poder hacia el pueblo, es decir, un poder centralizado, con estructura organizativa militarizada, alejado de la sociedad y con un mayor uso de la fuerza física. Por su parte, el modelo inglés fue un modelo descentralizado, legitimado y cercano a la sociedad, al cual

²⁷ DELGADO MALLARINO, VÍCTOR ALBERTO, “Policía, derechos humanos y libertades individuales”, *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, núm. 17, p. 87.

²⁸ ASAMBLEA NACIONAL FRANCESA, “Declaración de los Derechos del Hombre”, *Conseil Constitutionnel*. [Consulta: octubre, 2017]. Disponible en: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseilconstitutionnel/root/bank_mm/espannol/es_ddhc.pdf

se le atribuyó un menor empleo de la fuerza física y de la coacción, a cambio de un mayor enfoque en la función de prevención.²⁹

Las diferentes concepciones sobre la policía se deben a que este término se encuentra estrechamente vinculado con las características sociopolíticas y culturales de cada sociedad. A pesar de ello, podemos encontrar definiciones que, con sus respectivas adecuaciones, se pueden utilizar para el presente estudio.

De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española, la palabra policía refiere a un “cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos, a las órdenes de las autoridades políticas”. Por su parte, Sotelo define a la policía como “un organismo civil armado, que tiene a su cargo velar porque se cumplan la Constitución, las leyes y los reglamentos que de ella emanan, protegiendo la vida humana y la propiedad, para hacer más segura, agradable y cómoda la convivencia social”.³⁰

Delgado Mallarino ha señalado que existen diversas acepciones del término policía, dentro de las cuales podemos destacar: a) la policía como poder; b) la policía como función; c) la policía como servicio; d) la policía como norma, y e) la policía como institución.³¹

La policía como poder se refiere a la facultad que tiene el Estado a través de sus agentes. Normalmente se le reconoce en los textos constitucionales la capacidad de limitar las libertades y derechos, cuando esto implique el aseguramiento de la comunidad. La policía como función, dice el autor, se refiere a la actividad permanente y constante, tendiente a preservar la armonía y el orden social. La policía como servicio es una obligación a cargo del Estado, cuyo fin es satisfacer las necesidades de seguridad y mantenimiento de la paz y el orden público de una nación. La policía como norma es el conjunto de prerrogativas que facultan al Estado, a través de sus agentes, para llevar a cabo acciones con el fin de impedir que se violen las normas en perjuicio de la comunidad social. Finalmente, este autor entiende la policía como institución al ser un cuerpo civil, de carácter permanente y que se encuentra a cargo del Estado, con principios, objetivos, políticas e ideologías específicas.

Desde sus orígenes, el Estado se ha relacionado con el derecho, no obstante, éste no siempre funcionó como un límite a la actuación estatal. El Estado de derecho, según Márquez Rábago, logró su consolidación con el triunfo del

²⁹ Cfr. JAR CONSUELO, GONZALO, “El papel de la policía en una sociedad democrática”, *Revista española de investigaciones sociales*, núm. 85, pp. 199-220.

³⁰ SOTELO REGIL, LUIS, *Policía profesional*, México, Limusa, 2000, p. 17.

³¹ DELGADO MALLARINO, VÍCTOR ALBERTO, “Policía, derechos humanos y libertades individuales”, *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, núm. 17, pp. 87-110.

MARÍA JOSÉ BERNAL BALLESTEROS

liberalismo francés, es decir, con el agotamiento del absolutismo. Esto dio lugar a la primera república federal (en Estados Unidos de América, en 1787) y, posteriormente, a la Carta de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.³²

En cualquier Estado de derecho existen mínimos que deben ser atendidos en cuanto a la estructura y funcionamiento de los gobiernos y del poder que aquel detenta. Uno de los principales elementos que distinguen este tipo de Estado es que todas las actuaciones deben de estar regidas bajo el principio de legalidad. Pero, el hecho de que una sociedad se rija de acuerdo con sus leyes no le garantiza vivir en un verdadero Estado de derecho. Se trataría de un término más limitado, es decir, un Estado de legitimidad. Esta idea es precisamente la que encierra Ferrajoli cuando afirma:

Para que una norma sea válida además de vigente, no basta que haya emanado de las formas predispuestas para su producción, sino que también es necesario que sus contenidos sustanciales respeten los principios y los derechos fundamentales establecidos tanto en la Constitución como en los cuerpos normativos internacionales. Es así como a través de esta evolución jurídica se da un nuevo significado al constitucionalismo.³³

El Estado de derecho va más allá de un cuerpo normativo, conlleva una relación estrecha entre derecho, democracia y derechos humanos.³⁴ Su cumplimiento exige el imperio de la ley, pero, además, que haya diferenciación o separación en la actuación de los poderes. Asimismo, es necesario que se dé la fiscalización de la administración, es decir, un control jurídico y un control político, y que se cumpla con el irrestricto respeto de los derechos y libertades fundamentales. Así, en palabras de Elías Díaz, el Estado de derecho puede ser entendido como “aquel en que esas regulaciones normativas se producen hoy desde la libre participación democrática, incorporando eficazmente los derechos fundamentales”.³⁵

³² MÁRQUEZ RABAGO, SERGIO, “El Estado de derecho en México”, en David Cienfuegos Salgado y Luis Gerardo Rodríguez Lozano (coords.), *Estado, derecho y democracia en el momento actual. Contexto y crisis de las instituciones contemporáneas*, Monterrey, Fondo editorial jurídico, 2008, pp. 211-230. [Consulta: noviembre, 2017]. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2990/13.pdf>

³³ FERRAJOLI, LUIGI, *Derechos y garantías: La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2006, p. 43.

³⁴ Cfr. BERNAL BALLESTEROS, MARÍA JOSÉ, OLVERA GARCÍA, JORGE y URIBE ARZATE, ENRIQUE, “Los derechos humanos en el contexto del Estado constitucional”, *Dignitas*, núm. 21, p. 43.

³⁵ DÍAZ, ELÍAS, “Estado de derecho y legitimidad democrática”, en Miguel Carbonell, Wistano Orozco y Rodolfo Vázquez (coords.), *Estado de derecho: concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México, Siglo XXI, 2002, pp. 70-71.

Dicho de otra manera, los derechos humanos son la razón de ser del Estado de derecho, y la democracia, por su parte, sólo puede existir en un Estado de derecho pleno y consistente. La función policial se analizará desde esta perspectiva, pues al ser una responsabilidad estatal que atiende necesidades de primer orden de la ciudadanía debe, indiscutiblemente, implementarse a través de políticas sustentadas en el respeto y tutela de los derechos humanos que permitan garantizar la paz social.

Entonces, la actuación policial aparece como una función estatal tendente a garantizar el orden público y, consecuentemente, la efectividad del derecho humano para la seguridad ciudadana. El Estado, a través de la legalidad y legitimidad que rige sus actos, es quien ostenta el monopolio de la fuerza. Dicha atribución se encuentra conferida en la policía como institución, encargada de velar por el orden y la seguridad públicos, para lo cual cuenta con facultades amplias de prevención, control y coerción.

De manera genérica y no limitativa, se puede decir que la función policial implica que los agentes de seguridad, dentro del ámbito de sus respectivas competencias deben proteger a la integridad de las personas y sus bienes; mantener la tranquilidad y el orden público; salvaguardar el ejercicio de las libertades públicas; prevenir los delitos y faltas administrativas, y, en los casos de la policía judicial, actuar como agente auxiliar de la procuración con apego a la ley, la ética y el respeto a los derechos humanos.³⁶

Respecto a la policía y el uso de la fuerza pública, cabe decir que los derechos humanos constituyen, o deberían constituir, el principal límite del uso de la fuerza pública. Independientemente del contexto social y de los motivos por los cuales los agentes estatales deban implementar esta fuerza, la premisa de la protección de los derechos fundamentales debe regir su actuación en todo momento.

El empleo de la fuerza pública se configura desde dos vertientes: la preventiva y la reactiva. La primera atiende a la prevención general de la conducta ilícita—contraria a la norma y al orden social— y evita, al mismo tiempo, las acciones de contención y control de los agentes de seguridad. Por su parte, la función reactiva del uso de la fuerza busca incidir en la conducta ya desplegada que violenta la norma y pone en riesgo su propia seguridad, la de terceros y la de la propia policía. Por tanto, en este supuesto, es necesario emplear el uso de la fuerza pública para restablecer el orden y la convivencia armónica de la sociedad.³⁷

³⁶ RAMÍREZ RAMÍREZ, EFRÉN, *Los derechos humanos en la formación de la policía judicial. Manual de capacitación*, México, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal e Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2005, pp. 135-137.

³⁷ ROBLEDÓ MADRID, WILFRIDO, "Uso de la fuerza pública, ¿Cómo y cuándo utilizarla?", en *El uso de la fuerza pública en un estado democrático de Derecho. Memoria del Congreso internacional*, México, Instituto Nacional de Ciencias

MARÍA JOSÉ BERNAL BALLESTEROS

La facultad estatal para emplear la fuerza pública atiende a su responsabilidad de garantizar el orden y la paz públicos, a través de la resolución de conflictos individuales o colectivos. Sin embargo, en muchas ocasiones se ha abusado de esta facultad, causando graves afectaciones a la integridad de las personas. La fuerza pública debe emplearse en congruencia con los principios de necesidad y de proporcionalidad. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado:

Conforme a las pautas internacionales que se han elaborado referentes al uso de la fuerza por parte de los agentes de seguridad pública para cumplir su función, esa actividad debe ser necesaria y proporcional a las necesidades de la situación y al objetivo que se trata de alcanzar. Asimismo, la adecuación de los procedimientos de los agentes estatales de seguridad a los parámetros internacionales significa que el empleo de la fuerza debe ser tanto necesario como proporcional a la situación, es decir, que debe ser ejercido con moderación y con proporción al objetivo legítimo que se persiga.

Antes de recurrir al empleo de la fuerza física, medios de coacción o uso de armas de fuego, es indispensable que los policías utilicen medios no violentos para enfrentar la situación de riesgo o que atente contra la seguridad ciudadana. Para ello, es ineludible que se actualicen dos aspectos. Primero, debe existir una normatividad estatal específica para el uso de la fuerza pública, en la cual se incluya una perspectiva de derechos humanos. Segundo, los cuerpos de seguridad deben estar totalmente capacitados en la materia, es decir, tener una cultura de legalidad y de respeto a los derechos humanos.

Aun cuando México no tiene una ley general sobre el uso de la fuerza pública, existen diversas disposiciones en los estándares normativos a los cuales se deben sujetar las actuaciones de los agentes estatales de seguridad. El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos alude a que la seguridad pública es una función a cargo de la federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias. Por ello, las instituciones de seguridad pública deben regirse por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.³⁸

Penales, 2011.

³⁸ El Estado de México publicó la Ley que regula el uso de la fuerza pública en el Estado de México el 18 de marzo de 2016, no obstante, entrará en vigor una vez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva sobre la acción de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas (presentadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humana-

Por su parte, el Protocolo de Actuación de la Policía Federal sobre el Uso de la Fuerza establece los parámetros y condiciones mínimas que diferencian y definen el uso, las técnicas, los niveles y los principios con los cuales los policías federales deben ejercer la fuerza. Si bien es cierto que dicho protocolo no es aplicable a todos los elementos de seguridad, no debe pasar desapercibido que constituye un elemento normativo importante por cuanto hace a su contenido y a los criterios nacionales e internacionales que alude.³⁹

En el ámbito internacional, el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley⁴⁰ establece que, en el desempeño de sus tareas, protegerán la dignidad humana, manteniendo y defendiendo los derechos humanos. Establece que el uso de la fuerza debe ser excepcional, en la medida en que sea necesaria para la prevención de un delito y no podrá usarse de manera que exceda estos límites. Asimismo, en su artículo tercero, señala que dichos funcionarios sólo podrán usar la fuerza cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas.

Por otro lado, los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley,⁴¹ conocidos como Principios de la Habana, señalan en el numeral 4 que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en el desempeño de sus funciones, utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos, antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego. Según este texto, pueden utilizar estos últimos solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto. Asimismo, su numeral 19

nos, así como por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México) y que la Legislatura haga las adecuaciones. En dichas acciones de inconstitucionalidad, se solicitó la invalidez de algunas de sus disposiciones, al referir que la ley publicada en el Estado de México no cumplía con los estándares y criterios internacionales y nacionales en materia de uso de la fuerza pública. En 2017, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016. Actualmente, queda pendiente la publicación de dicha ley. Cfr. "Acción de Inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016", *Suprema Corte de Justicia de la Nación*. [Consulta: noviembre, 2017]. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/proyectos_resolucion_scjn/documento/2017-02/ACCION%20INCONS%20%2027%20Y%2028%20ACUMULADAS%20DEFINITIVA%20A%20PUBLICAR_0.pdf

³⁹ Cfr. Acuerdo 04/2012 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se emiten los lineamientos generales para la regulación del uso de la fuerza pública por las instituciones policiales de los órganos desconcentrados en la Secretaría de Seguridad Pública, 23 de abril 2012, Diario Oficial de la Federación.

⁴⁰ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, "Resolución 34/169", *Organización de las Naciones Unidas*, 17 de diciembre, 1979. [Consulta: octubre, 2017]. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/LawEnforcementOfficials.aspx>

⁴¹ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, "Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley", *Organización de las Naciones Unidas*, La Habana, Cuba, 7 de septiembre, 1990. [Consulta: noviembre, 2017]. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx>

indica que los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley procurarán que todos los funcionarios de este orden reciban capacitación en el empleo de la fuerza y sean examinados de conformidad con normas de evaluación adecuadas. Los funcionarios que deban portar armas de fuego estarán autorizados para hacerlo sólo tras haber finalizado la capacitación especializada en su empleo.

De manera particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador, consideró la excepcionalidad, necesidad, proporcionalidad y humanidad en el uso de la fuerza, en el sentido siguiente:

El uso de la fuerza debe estar limitado por los principios de proporcionalidad, necesidad y humanidad. La fuerza excesiva o desproporcionada por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que da lugar a la pérdida de la vida puede por tanto equivaler a la privación arbitraria de la vida. El principio de necesidad justifica sólo las medidas de violencia militar no prohibidas por el derecho internacional, que son relevantes y proporcionadas para garantizar el pronto sometimiento del enemigo con el menor gasto posible de recursos humanos y económicos. El principio de humanidad contempla y limita intrínsecamente el principio de necesidad, al prohibir las medidas de violencia que no son necesarias (es decir, relevantes y proporcionadas) para el logro de una ventaja militar definitiva. En situaciones de paz, los agentes del Estado deben distinguir entre las personas que, por sus acciones, constituyen una amenaza inminente de muerte o lesión grave y aquellas personas que no presentan esa amenaza, y usar la fuerza sólo contra las primeras.⁴²

Recapitulando, tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como los instrumentos internacionales reconocen que el Estado tiene la obligación de garantizar las libertades y derechos de su población, preservar el orden público y que el uso de la fuerza pública por parte de los encargados de hacer cumplir la ley, debe ser excepcional, legal, racional, proporcional, congruente, oportuna y con irrestricto respeto a los derechos humanos.⁴³

⁴² CORTE IDH, *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas*, sentencia del 4 de julio de 2007, párrafo 85.

⁴³ Para el logro de lo descrito, es necesaria la existencia de ordenamientos legales, reglamentarios y protocolarios que detallen y den precisión del ejercicio del acto de policía en relación con el uso de fuerza pública y uso de armas de fuego, como lo dispone la Tesis Aislada del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: seguridad pública. No basta la previsión de principios constitucionales que rijan la fuerza pública por parte de los cuerpos policíacos para normar

En concordancia, los cuerpos de seguridad policial deberán tener en cuenta estos parámetros para ejercer sus funciones públicas. Es decir, la fuerza no debe emplearse de acuerdo con la voluntad de cada elemento de seguridad. Por el contrario, el uso de la fuerza se debe ajustar a los criterios internacionales y nacionales que determinan exclusivamente cuándo ha de emplearse la fuerza pública, y, en este supuesto, de qué forma.⁴⁴ Así, la función policial debe atender siempre a los criterios normativos permitidos y a la preservación de la dignidad humana, aún en casos de extrema urgencia.

La función policial es un aspecto que se debe analizar, tomando en consideración distintos aspectos. Si bien existen cifras elevadas que evidencian el uso excesivo de la fuerza pública⁴⁵ de los policías, también es necesario resaltar que las leyes y las instituciones con las cuales se cuentan requieren una exhaustiva revisión y reestructuración. La capacitación, la sensibilización, el cambio de cultura y la participación ciudadana juegan un papel importante para lograr el cambio social tan esperado. Así, el perfeccionamiento del Estado de derecho exige que los derechos humanos sean el eje transversal de todas las actuaciones de la administración pública, incluyendo, por supuesto, la función policial.

3. Los derechos humanos en la actuación policial

Los derechos humanos se encuentran relacionados con la historia de la propia humanidad. Desde sus orígenes, el ser humano ha encabezado constantes luchas para acceder a mejores formas de vida, el respeto de su dignidad y de sus derechos y libertades fundamentales.

En el contexto actual, los derechos humanos coadyuvan a los elementos de gobernanza, incluyendo evidentemente a la administración pública. Pero, el trasfondo de estos derechos no sólo debe permear las actividades o responsabilidades estatales, pues la cultura de tutela de estos derechos constituye un elemento indispensable para el bien común y la satisfacción en las necesidades

su actividad, sino que su uso debe ser objeto de desarrollo normativo a nivel legal, reglamentario y protocolario, Tesis P. LXVII, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Novena Época, tomo XXXIII, enero de 2011, p. 65.

⁴⁴ La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el 26 de enero de 2006, emitió la Recomendación General número 12, sobre el uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios y servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley, dirigido al secretario de Seguridad Pública del Gobierno Federal, procuradores generales de la república y de Justicia Militar, gobernadores de las entidades federativas, jefe de Gobierno del Distrito Federal, procuradores generales de Justicia y responsables de Seguridad Pública de las entidades federativas y de los municipios.

⁴⁵ En 2017, la CNDH reportó que, entre los principales hechos violatorios contenidos en los 146 expedientes de queja, tuvieron más frecuencia la detención arbitraria (24), empleo arbitrario de la fuerza pública (7), ejercicio de violencia desproporcionada durante la detención (6) y daño derivado del empleo arbitrario de la fuerza pública (4). COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2017*, México, CNDH, 2018, p. 40.

básicas en cualquier sociedad democrática de derecho. Visto desde este punto, está claro que los derechos humanos en engranaje con una normatividad adecuada y la ética pública tienen un impacto positivo y directo en la buena administración, entendida en su más amplio sentido.

Cuando nos referimos a los derechos humanos, debemos aludir a la dignidad, pues es el punto medular de su protección. Al respecto, Kant sostiene: “[Todo] tiene un precio o una dignidad. Lo que tiene un precio puede ser sustituido por otra cosa como equivalente; en cambio, lo que se halla por encima de todo precio y, por tanto, no admite equivalente, posee dignidad”.⁴⁶

Hablar de derechos humanos supone situar al ser humano como eje rector de cualquier actividad estatal o particular. Esto supone, además, enfocar las acciones a la protección y tutela de la dignidad humana, entendida como el valor mismo de la esencia de las personas. La definición de los derechos humanos es un concepto plural, existen tantas definiciones como autores, no obstante, los elementos que le distinguen del resto de los derechos son claros y contundentes. Se trata de un conjunto de prerrogativas, principios y valores atribuidos al ser humano y que son indispensables para el aseguramiento de su dignidad, así como para su pleno desarrollo.

En cuanto a sus características, los derechos humanos son universales, porque son patrimonio de todos los seres humanos; imprescriptibles, porque no se adquieren o se pierden con el paso del tiempo; inalienables, porque no pueden ser objeto de transferencia a otro sujeto; irrenunciables, porque no se puede hacer dejación voluntaria de ellos; e indivisibles, porque conforman una unidad, y no existe rango de jerarquía entre ellos.⁴⁷

De acuerdo con Milagros Otero Parga, los derechos humanos pueden ser entendidos como “aquellos que reconocen o deben reconocer las leyes, y cuya titularidad corresponde al individuo en función de la dignidad que le otorga su naturaleza humana, y no por concesión de las normas positivas, sino con anterioridad e independencia de ellas”.⁴⁸

Por su parte, Mireille Roccatti Velázquez entiende que los derechos humanos son “aquellas facultades y prerrogativas inherentes a la persona humana, que le corresponden por su propia naturaleza, indispensables para asegurar su pleno desarrollo dentro de una sociedad organizada, mismos que deben ser

⁴⁶ KANT, IMMANUEL, *Fundamentación de la metafísica de la costumbre*, Madrid, Ediciones Encuentro, 2003, p. 74.

⁴⁷ BERNAL BALLESTEROS, MARÍA JOSÉ, *Luces y sombras del ombudsman. Un estudio comparado entre México y España*, Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México - Universidad de Santiago de Compostela, 2015.

⁴⁸ OTERO PARGA, MILAGROS, *Estudios de derechos humanos: Introducción a los derechos humanos, objeción de conciencia y ética judicial*, Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2003, p. 17.

reconocidos y respetados por el poder público o autoridad, debiendo ser garantizados por el orden jurídico positivo”.⁴⁹

Lo cierto es que, sin importar con cual comulgemos, todas las definiciones coinciden en que los derechos humanos son prerrogativas inherentes al ser humano, cuyo principal objetivo es salvaguardar la dignidad y su desarrollo integral. Además, suponen un conjunto de deberes y obligaciones, tanto para los Estados como para los individuos, y que el orden jurídico nacional e internacional deben reconocerlos y garantizarlos.

En este orden de ideas, la seguridad se debe entender como un derecho humano y un elemento *sine qua non* para la dignidad de las personas. *Contrario sensu*, la inseguridad supone una situación de riesgo en la gente y en sus bienes. Desde una perspectiva genérica, se trata de un derecho cuyo fin es asegurar el pleno y libre ejercicio del resto de los derechos fundamentales. Desde un enfoque más concreto, el derecho humano a la seguridad tutela la integridad de las personas, es decir, el conjunto de condiciones físicas, psíquicas y morales que le permiten al ser humano su existencia.

El derecho internacional de los derechos humanos, a través de sus diversos instrumentos normativos, alude a la obligación del Estado de garantizar la seguridad personal de los individuos. En términos del artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”. El artículo 1 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre indica: “Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”. El artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos expresa: “Toda persona tiene el derecho a la libertad y a la seguridad personales”. Por último, el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala: “Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales”.

Como se puede advertir de los preceptos normativos referidos, el derecho a la seguridad se vincula directamente con otros derechos fundamentales. Así, se constituye como la antesala del goce y disfrute de derechos como la vida; la integridad personal; la libertad y la seguridad personales, la protección judicial y las garantías procesales; la privacidad; la honra; la libertad de expresión, de reunión y de asociación; el derecho a participar en los asuntos de interés público; derecho al disfrute pacífico de los bienes y, como consecuencia de todos los anteriores, el derecho a la dignidad de las personas.

⁴⁹ ROCCATTI, MIREILLE, *Los derechos humanos y la experiencia del ombudsman en México*, Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 1996, p. 19.

Este artículo plantea una perspectiva clara en el ámbito de los derechos humanos. Se sostiene que la función policial, como actividad principal de la seguridad ciudadana —en cualquier escenario desde donde se quiera analizar— debe tener como principio y fin la tutela y protección de los derechos humanos.

Contrario a lo aquí expuesto, se puede sostener que cualquier actividad del Estado que no cumpla con estos parámetros establecidos por el bloque de constitucionalidad en materia de derechos humanos, es decir, con los instrumentos internacionales y locales, estará dando un paso en la dirección incorrecta y al mismo tiempo, abrirá la brecha a actos de corrupción y de inseguridad que condenan el bienestar común y la vida pacífica de las sociedades.

La tutela de estos mínimos vitales constituye una obligación para todos los agentes estatales, es decir, de conformidad con el artículo primero constitucional, todas las autoridades o servidores públicos tienen, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, el deber de proteger, respetar y garantizar los derechos humanos.⁵⁰ En congruencia con dicha responsabilidad, los policías deberán cumplir con sus responsabilidades, incluso cuando ello suponga la limitación de ciertas libertades o derechos fundamentales, pero siempre asegurando la dignidad de las personas y de conformidad con los principios de necesidad y proporcionalidad.

Por tanto, los derechos humanos deben ser ese piso común que permita a todas las naciones avanzar en la dirección correcta hacia la paz y el desarrollo. Esto implica que tanto las autoridades como la sociedad nos sumemos y replanteemos las estrategias fallidas y divididas que se han llevado a cabo hasta el día de hoy.

Es necesario cerrar la brecha entre la normatividad y la realidad, que vivimos, así como diseñar estrategias conjuntas entre Gobierno y sociedad para fomentar un cambio de cultura en materia de derechos humanos. Asimismo, sensibilizarnos y entender tres aspectos indispensables: la función policial debe ser siempre respetuosa de la dignidad de las personas; los policías también tienen derechos humanos, y la seguridad sólo se alcanzará en medida que la ciudadanía respete y colabore con la función policial.

4. La ética pública en la función policial

⁵⁰ Para un estudio más detallado de las obligaciones generales y específicas en materia de derechos humanos, véase: Almanza Vega, Rigoberto Delfino, *La reforma constitucional en materia de derechos humanos y los nuevos paradigmas del juicio de amparo*, México, Porrúa, 2015.

La palabra ética proviene del griego *ethos*, que significa costumbre, hábito; por su parte, costumbre, en latín, se deriva del término *mos, moris*; es decir, la ética por sí sola se relaciona con la costumbre y la moral. “El carácter moral expresa el modo de ser del hombre por medio del cual éste conoce, juzga y actúa justa o injustamente. Moral y ética hacen referencia por tanto al modo de ser de las personas.”⁵¹

Pero, cuando ésta se pone en práctica en el servicio público, entonces se habla de la ética pública, entendida como aquella “que estudia y analiza el perfil, la formación y el comportamiento responsable y comprometido de las personas que se ocupan de los asuntos públicos, generando un cambio de actitud en ella al inculcarles valores de servicio público”.⁵² Esta disciplina constituye un aspecto importante en el ejercicio de la función estatal porque establece los parámetros y las directrices que deben regir el actuar de cada servidor público y, por consiguiente, tiene un efecto directo en la actividad estatal y en la calidad de la Administración Pública.

La educación se fortalece a través de principios y valores que inician desde casa y que a través de la formación académica y profesional se van fortaleciendo. Los principios y valores generan conciencia y ésta, a su vez, permite generar responsabilidad ante nuestros comportamientos. Diego Bautista explica que “cuando no hay educación, ni principios ni valores en la mente de las personas, se da paso a la ignorancia [...] cultivo para los antivalores y las prácticas corruptas”.⁵³

En el mismo sentido, Betancourt Higareda sostiene que la formación ética y cívica dentro de una sociedad es un factor que influye positivamente en las sociedades, más allá de los factores socioeconómicos y culturales de cada Estado. Para sostener dicha afirmación hace referencia al contexto histórico, concretamente, a las civilizaciones griega y romana. Resalta que, desde aquella época, la ética y la jurisprudencia constituyeron el pilar fundamental de dichas sociedades, conscientes de la importancia que estas virtudes representaban para alcanzar el desarrollo, la prosperidad y la felicidad de sus respectivos pueblos.⁵⁴

⁵¹ NAESSENS, HILDA, “Ética pública y transparencia”, en *200 años de Iberoamérica (1810-2010) Congreso internacional*, Santiago de Compostela, Universidade de Santiago de Compostela, 2010, p. 2114.

⁵² NAESSENS, HILDA, “Ética pública y transparencia”, en *200 años de Iberoamérica (1810-2010) Congreso internacional*, Santiago de Compostela, Universidade de Santiago de Compostela, 2010, p. 2116.

⁵³ DIEGO BAUTISTA, OSCAR, “¿Cómo abordar la corrupción? Una vía para su solución a través de la ética pública” en *Colección cuadernos para prevenir y controlar la corrupción*, Tomo 4, México, Poder Legislativo del Estado de México, 2017, p. 24.

⁵⁴ BETANCOURT HIGAREDA, FELIPE CARLOS, “Injusticia, desigualdades estructurales, y la construcción del Estado de derecho

En palabras de Mario Cruz Martínez, “la ética pública es el espacio común de los ciudadanos, y más aún, es la forma en cómo todas y todos adoptan conductas que se vinculan justamente al cumplimiento de las reglas del funcionamiento de la comunidad política”.⁵⁵ Es, además, un importante mecanismo de control de la arbitrariedad en el uso del poder público.⁵⁶

En la actualidad, la ética pública y los derechos humanos tienen una estrecha relación. El objetivo de ésta será que, con base en el cumplimiento de determinados principios y valores, el servidor público realice su función de manera eficaz, pero, sobre todo, salvaguardando la dignidad, así como las libertades y derechos fundamentales de los gobernados. Más allá de contar con una normatividad administrativa que regule la función pública, se requiere de una nueva percepción de la realidad basada en la protección de los derechos humanos mediante el perfil adecuado de los servidores públicos.

Para coadyuvar con dicho objetivo, es importante que los agentes de seguridad y policías den cumplimiento a los principios con el debido interés superior de la niñez, el deber objetivo de cuidado de la perspectiva de género y de la legalidad. Además de que su actuar debe ajustarse a los valores de honradez, lealtad, imparcialidad, eficacia, interés público, respeto a los derechos humanos, igualdad y no discriminación, integridad, cooperación, liderazgo, transparencia y rendición de cuentas.

Una de las principales consecuencias de la falta de ética y valores en el desempeño de la función pública es la corrupción,⁵⁷ así como la ineficacia en

en México”, en Enrique Cruz Martínez y Mario Cruz Martínez (coords.), *Perspectiva de los desafíos del Estado de derecho en el México del siglo XXI*, México, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 43-64.

⁵⁵ CRUZ MARTÍNEZ, MARIO, “Por una ética pública de la democracia en México: la cultura gubernamental de los derechos humanos”, en Enrique Cruz Martínez (coord.), *Por una nueva ética de lo público en México: Experiencias sobre el impacto de la corrupción en la eficiencia gubernamental*, México, Fontamara - Universidad Autónoma del Estado de México, 2015, p. 185.

⁵⁶ En el caso del Estado mexicano, se han implementado algunas acciones con el objetivo de impactar favorablemente en la ética del sector público. Entre las estrategias implementadas, se encuentran: a) el código de ética de los servidores públicos del Gobierno Federal; las reglas de integridad para el ejercicio de la función pública y los lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés; b) Código de conducta de los servidores públicos de la oficina de la Presidencia de la República; c) Comité de ética y de prevención de conflictos de interés de la Oficina de la Presidencia de la República; d) Código de ética para los diputados federales.

⁵⁷ De acuerdo con el Barómetro Global de la Corrupción, más de seis de cada diez personas que viven en América Latina y el Caribe suponen que el nivel de corrupción aumentó (62%). Solamente uno de cada diez piensa que disminuyó, mientras la cuarta parte no percibe cambios. PRING, CORALIE, *Las personas y la corrupción: América Latina y el Caribe. Barómetro Global de la Corrupción*, Berlín, Transparency International, 2017, p. 9. [Consulta: noviembre de 2017]. Disponible en: http://www.libertadciudadana.org/archivos/BAROMETRO2017/LAC%20GCB%20SP_9_October_2017.pdf

el ejercicio público. Estos elementos repercuten negativamente en la garantía del derecho a la buena administración. En este sentido, Bielsa refiere que la “corrupción en la función pública es la desnaturalización o desviación del regular ejercicio de la función pública, entendida ésta como la entera actividad del Estado, y no sólo en las funciones del Poder Ejecutivo como poder administrador, sino también en el ejercicio de las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales”.⁵⁸

Las causas que originan el fenómeno de la corrupción son variadas y atienden a distintos factores y entornos sociales. La función policial es un factor recurrente que trastoca el tema de la seguridad ciudadana y, por consiguiente, afecta a toda la ciudadanía. La población de América Latina y el Caribe señala a la policía y a los representantes del Gobierno como los más corruptos. Cerca de la mitad de los ciudadanos (47%) que habitan en la región consideran que las personas que trabajan en estas instituciones son todas, o casi todas, corruptas.⁵⁹

Ante estas cifras, es claro que las instituciones policiales requieren de una reestructuración de fondo, cuyo pilar sea, precisamente, los valores y la ética en el ejercicio público. Debido a que la corrupción evidencia una falta de respeto a los derechos humanos, resulta indispensable erradicar esta conducta, no sólo en los cuerpos de seguridad, sino en todos los servidores públicos. Para ello, es indispensable adquirir una cultura real de los derechos humanos, que los cuerpos de seguridad los hagan suyos, los conozcan y los entiendan. Esto con el fin de que, posteriormente, ejerzan sus funciones con una perspectiva de respeto a tales derechos fundamentales.

En los momentos de inseguridad e inestabilidad económica y social, como los que se viven actualmente, se debe contar con instituciones e instancias eficientes, “pero además, honestas, capaces de renovar un vínculo entre los actores gubernamentales, la acción pública, los resultados y las expectativas que los ciudadanos tienen de quienes los gobiernan”.⁶⁰ En medida que los cuerpos de policía lleven a cabo sus funciones apegadas a la normatividad y a la ética, se podrán obtener los resultados deseados en el ámbito de la seguridad ciudadana.

Debemos entender que la función de la policía se encuentra estrechamente vinculada con el respeto y la garantía de los derechos humanos. Es necesario

⁵⁸ BIELSA, RAFAEL ANTONIO y BRENNIA, RAMÓN GERÓNIMO, *Reforma de la justicia y nuevas tecnologías*, Buenos Aires, Ad Hoc, 1996, p. 276.

⁵⁹ PRING, CORALIE, *Las personas y la corrupción: América Latina y el Caribe. Barómetro Global de la Corrupción*, Berlín, Transparency International, 2017, p. 9. [Consulta: noviembre de 2017]. Disponible en: http://www.libertadciudadana.org/archivos/BAROMETRO2017/LAC%20GCB%20SP_9_October_2017.pdf

⁶⁰ CRUZ MARTÍNEZ, ENRIQUE, *Por una nueva ética de lo público en México: Experiencias sobre el impacto de la corrupción en la eficiencia gubernamental*, México, Fontamara - Universidad Autónoma del Estado de México, 2015, p. 7.

devolver a la sociedad la confianza en la fuerza pública instituida para su protección. Para tal efecto es indispensable asegurar la integridad y la eficacia del ejercicio de la función policial.

Bajo este contexto, me parece oportuno señalar que, ante los graves problemas que se plantean en las sociedades actuales, la ética pública se constituye como un remedio importante. Sobre todo, se debe enfocar en la prevención. Aunque no es lo único que una nación requiere para garantizar una buena administración y un verdadero Estado de derecho, esto se plantea como una directriz importante que nos permitirá estar más cerca de los objetivos planeados.

5. Reflexiones finales

Los derechos humanos deben constituirse como un límite y a la vez como un objetivo de las instituciones de seguridad pública. En las sociedades democráticas es evidente que los derechos humanos y la función policial tienen una relación estrecha, pues su finalidad es lograr el bienestar de la ciudadanía y garantizar su integridad y seguridad.

La actividad de la fuerza pública legítimamente orientada a la protección de la seguridad ciudadana ocupa un papel fundamental. Sin embargo, en la actualidad, el abuso de las autoridades policiales se ha constituido como un factor de riesgo para la seguridad de las personas.

Si bien es cierto que los cuerpos policiales, en ejercicio de sus funciones, cuando la ley lo estime necesario, pueden limitar el ejercicio de ciertos derechos y libertades, esto no puede, bajo ningún supuesto, justificar violaciones a derechos humanos. Las herramientas legales con las que cuentan los agentes estatales para defender la seguridad de la ciudadanía no pueden ser utilizadas para avasallar estos derechos.

La formación de la función policial desde la perspectiva de la ética pública y de los derechos humanos es un requisito *sine qua non* en los Estados democráticos de derecho. Son éstos quienes, a través de sus agentes, están obligados a garantizar el orden y la seguridad públicos. La participación de la ciudadanía en el alcance de este objetivo es un factor relevante, no obstante, estará sujeta al nivel de confianza que tengan en sus instituciones de seguridad, de ahí que resulte importante trabajar en dicha reestructuración institucional y funcional.

Las estrategias y políticas públicas en materia de seguridad deben ser evaluadas desde la perspectiva de los derechos humanos. Sólo a través de una ética pública, basada en el respeto a la dignidad y a los derechos y libertades

fundamentales, podremos cruzar esta ola de inseguridad y violencia que desafortunadamente se ha generalizado en gran parte de América Latina.

Desde esta perspectiva, la solución que se plantea radica en una nueva cultura gubernamental de los derechos humanos. Esto quiere decir que todos los servidores públicos, independientemente del rango y de las funciones que desempeñen, deben conocer y entender los derechos humanos. De esta manera, estarán en posibilidades de llevar a cabo sus funciones con ética y con respeto a estos mínimos vitales.

Esta propuesta tiene un trasfondo relativamente sencillo, pero aún no se ha logrado establecer en la praxis del Estado de derecho actual. Se trata pues de forjar, en primer lugar, ciudadanos honrados, que conozcan y respeten los derechos humanos para que, consecuentemente, tengamos servidores públicos éticos. De tal forma sería posible inhibir la reproducción de conductas corruptas.

El ejercicio de la función policial es indispensable para el desarrollo y progreso de los Estados y, de igual manera, constituye una herramienta valiosísima para el aseguramiento de las personas, de sus bienes y de la sociedad misma. Por ello, su resignificación desde el ámbito de los derechos humanos, a través de la implantación de una cultura y de la ética pública, debe ser una tarea de urgencia en las agendas estatales.

Referencias

- “Acción de Inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016”, *Suprema Corte de Justicia de la Nación*. [Consulta: noviembre, 2017]. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/proyectos_resolucion_scjn/documento/2017-02/ACCION%20INCONS%20%2027%20Y%2028%20ACUMULADAS%20DEFINITIVA%20A%20PUBLICAR_0.pdf
- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, “Con 68 millones de personas desplazadas, es urgente un pacto mundial sobre refugiados”, *Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*. [Consulta: junio, 2018]. Disponible en: <http://www.acnur.org/noticias/press/2018/6/5b29091d4/con-68-millones-de-personas-desplazadas-es-urgente-un-pacto-mundial-sobre.html>
- ÁLVAREZ, ALEJANDRO, “El estado de la seguridad en América Latina: una aproximación a la evaluación situacional e institucional de la seguridad ciudadana en la región”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - LAC SURF, 2006. [Consulta: octubre, 2017]. Disponible en: <https://es.scribd.com/document/36299474/EL-ESTADO-DE-LA-SEGURIDAD-EN-AMERICA-LATINA>
- AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Informe 2017/18 Amnistía Internacional. La situación de los derechos humanos en el mundo*, Londres, Amnistía Internacional, 2018, p. 314.

MARÍA JOSÉ BERNAL BALLESTEROS

- [Consulta: junio, 2018]. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/countries/americas/mexico/report-mexico/>
- ASAMBLEA NACIONAL FRANCESA, “Declaración de los Derechos del Hombre”, *Conseil Constitutionnel*. [Consulta: octubre, 2017]. Disponible en: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseilconstitutionnel/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf
- BERNAL BALLESTEROS, MARÍA JOSÉ, “La tortura en México como desafío del Estado de derecho en el siglo xxi”, en Enrique Cruz Martínez y Mario Cruz Martínez (coords.), *Perspectiva de los desafíos del Estado de derecho en el México del siglo xxi*, México, Tirant lo Blanch, 2017.
- BERNAL BALLESTEROS, MARÍA JOSÉ, OLVERA GARCÍA, JORGE y URIBE ARZATE, ENRIQUE, “Los derechos humanos en el contexto del Estado constitucional”, *Dignitas*, núm. 21.
- BERNAL BALLESTEROS, MARÍA JOSÉ, *Luces y sombras del ombudsman. Un estudio comparado entre México y España*, Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México - Universidad de Santiago de Compostela, 2015.
- BETANCOURT HIGAREDA, FELIPE CARLOS, “Injusticia, desigualdades estructurales, y la construcción del Estado de derecho en México”, en Enrique Cruz Martínez y Mario Cruz Martínez (coords.), *Perspectiva de los desafíos del Estado de derecho en el México del siglo xxi*, México, Tirant lo Blanch, 2017.
- BIELSA, RAFAEL ANTONIO y BRENNAN, RAMÓN GERÓNIMO, *Reforma de la justicia y nuevas tecnologías*, Buenos Aires, Ad Hoc, 1996.
- BURTON, WEAR JOHN, *Conflict: Resolution and prevention*, Londres, The Macmillan Press, 1990.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. [Consulta: octubre, 2017]. Disponible en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2017*, México, CNDH, 2018.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, “Principales hallazgos de la evaluación de la política de desarrollo social 2018”, *Coneval*. [Consulta: junio, 2018]. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Paginas/IEPDS_2018_principales_hallazgos.aspx
- CRUZ MARTÍNEZ, ENRIQUE, *Por una nueva ética de lo público en México: Experiencias sobre el impacto de la corrupción en la eficiencia gubernamental*, México, Fontamara - Universidad Autónoma del Estado de México, 2015.
- CRUZ MARTÍNEZ, MARIO, “Por una ética pública de la democracia en México: la cultura gubernamental de los derechos humanos”, en Enrique Cruz Martínez (coord.), *Por una nueva ética de lo público en México: Experiencias sobre el impacto de la corrupción en la eficiencia gubernamental*, México, Fontamara - Universidad Autónoma del Estado de México, 2015.
- DELGADO MALLARINO, VÍCTOR ALBERTO, “Policía, derechos humanos y libertades individuales”, *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, núm. 17.

- DÍAZ, ELÍAS, “Estado de derecho y legitimidad democrática”, en Miguel Carbonell, Wis-tano Orozco y Rodolfo Vázquez (coords.), *Estado de derecho: concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México, Siglo XXI, 2002.
- DIEGO BAUTISTA, OSCAR, “¿Cómo abordar la corrupción? Una vía para su solución a través de la ética pública” en *Colección cuadernos para prevenir y controlar la corrupción*, Tomo 4, México, Poder Legislativo del Estado de México, 2017.
- FERRAJOLI, LUIGI, *Derechos y garantías: La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2006.
- GANDARIA, MANRIQUE, “Ejecuciones del crimen organizado aumentan 35% en primer trimestre de 2018: Semáforo Delictivo”, *El Sol de Toluca*, 24 de abril, 2018. [Consultada: junio, 2018]. Disponible en: <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/justicia/ejecuciones-del-crimen-organizado-aumentan-35-en-primer-trimestre-de-2018-semaforo-delictivo-1637991.html>
- GIL MÁRQUEZ, TOMAS, *El sistema de seguridad pública en la constitución española de 1978*, Memoria de la tesis doctoral, Universitat A.Oliba. [Consulta: octubre, 2017]. Disponible en: <http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/9364/Ttgm.pdf?sequence=1>
- INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE, *Índice de paz México 2018*, México, IEP, p. 9. [Consulta: junio, 2018]. Disponible en: <http://indicedepazmexico.org/wp-content/uploads/2018/04/Indice-de-Paz-Mexico-2018.pdf>
- INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL Y MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN DE LA REPÚBLICA DE CHILE, *Guía para la identificación, preparación y evaluación de proyectos de seguridad pública*, Santiago de Chile, Ilpes - Mideplan, 1998.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, “Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana 2018”, *Inegi*. [Consulta: junio, 2018]. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/app/saladeprensa/noticia.html?id=4134>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, “Estadística a propósito de los policías y agentes de tránsito”, *Inegi*. [Consulta: noviembre, 2017]. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2017/agentes2017_Nal.pdf
- JAITMAN, LAURA, *Los costos del crimen y de la violencia: nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2017, p. 98. [Consulta: noviembre, 2017]. Disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8133/Los-costos-del-crimen-y-de-la-violencia-nueva-evidencia-y-hallazgos-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf?sequence=8>
- JAR CONSUELO, GONZALO, “El papel de la policía en una sociedad democrática”, *Revista española de investigaciones sociales*, núm. 85.
- KANT, IMMANUEL, *Fundamentación de la metafísica de la costumbre*, Madrid, Ediciones Encuentro, 2003.
- MÁRQUEZ RÁBAGO, SERGIO, “El Estado de derecho en México”, en David Cienfuegos Salgado y Luis Gerardo Rodríguez Lozano (coords.), *Estado, derecho y democracia en el momento actual. Contexto y crisis de las instituciones contemporáneas*,

MARÍA JOSÉ BERNAL BALLESTEROS

- Monterrey, Fondo editorial jurídico, 2008, pp. 211-230. [Consulta: noviembre, 2017]. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2990/13.pdf>
- MARTÍN DEL CAMPO, LABASTIDA, JULIO, “La transición del autoritarismo a la democracia en México”, en Miguel Carbonell Sánchez, Héctor Felipe Fix-Fierro, Luis Raúl González Pérez y Diego Valadés (coords.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Estado constitucional*, tomo 4, vol. 2, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015.
- “Migración: De la obsesión por los riesgos, a aprovechar las oportunidades”, *Noticias ONU*, 11 de enero, 2018. [Consulta: junio, 2018]. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2018/01/1424892>
- NAESSENS, HILDA, “Ética pública y transparencia”, en *200 años de Iberoamérica (1810-2010) Congreso internacional*, Santiago de Compostela, Universidade de Santiago de Compostela, 2010.
- OTERO PARGA, MILAGROS, *Estudios de derechos humanos: Introducción a los derechos humanos, objeción de conciencia y ética judicial*, Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2003.
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, *Policía 2: integridad y responsabilidad de la policía. Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*, Nueva York, Naciones Unidas, 2010, p. 1. [Consulta: octubre, 2017]. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/The_Integrity_and_Accountability_of_the_Police_Spanish.pdf
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, “Resolución 34/169”, *Organización de las Naciones Unidas*, 17 de diciembre, 1979. [Consulta: octubre, 2017]. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/LawEnforcementOfficials.aspx>
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, “Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley”, *Organización de las Naciones Unidas*, La Habana, Cuba, 7 de septiembre, 1990. [Consulta: noviembre, 2017]. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx>
- PAVARINI, MASSIMO, PÉREZ CARRILLO, AGUSTÍN y TENORIO TAGLE, FERNANDO, *Seguridad Pública. Tres puntos de vista convergentes*, México, Flasad - Conacyt - Ediciones Coyoacán, 2006.
- PRING, CORALIE, *Las personas y la corrupción: América Latina y el Caribe. Barómetro Global de la Corrupción*, Berlín, Transparency International, 2017, p. 9. [Consulta: noviembre de 2017]. Disponible en: http://www.libertadciudadana.org/archivos/BAROMETRO2017/LAC%20GCB%20SP_9_October_2017.pdf
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Desarrollo humano en Chile. Las paradojas de la modernización*, Santiago de Chile, PNUD, 1998.

- RAMÍREZ RAMÍREZ, EFRÉN, *Los derechos humanos en la formación de la policía judicial. Manual de capacitación*, México, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal e Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2005.
- ROBLEDO MADRID, WILFRIDO, “Uso de la fuerza pública, ¿Cómo y cuándo utilizarla?”, en *El uso de la fuerza pública en un estado democrático de Derecho. Memoria del Congreso internacional*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2011.
- ROCCATTI, MIREILLE, *Los derechos humanos y la experiencia del ombudsman en México*, Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 1996.
- SOTELO REGIL, LUIS, *Policía profesional*, México, Limusa, 2000.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL, “Índice de Percepción de la Corrupción 2017 de Transparency International América”, *Transparency International*, 2018. [Consulta: junio, 2018]. Disponible en: https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/america_ipc-2017.pdf
- VALENCIA RAMÍREZ, VERÓNICA GUADALUPE, “La seguridad pública como derecho humano”, en *Certamen de ensayo sobre derechos humanos*, Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México - Legislatura del Estado de México, 2002.
- VALERO, RICARDO, “La seguridad colectiva en América Latina”, en Manuel Becerra Ramírez y Nuria González Martín (coords.), *Estado de Derecho Internacional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2012.

Seguridad, tecnologías de la información y derechos humanos: impunidad gubernamental e inercia ciudadana*

Security, Information Technologies and Human Rights: Government Impunity and Citizen Inertia

María Amelia Solórzano Peña**

Ramiro Contreras Acevedo***

RESUMEN

Este trabajo muestra las contradicciones y fracasos de las políticas públicas de prevención social de la violencia y la delincuencia y del delito. Esto es consecuencia de los excesos e ineficacia en el uso de las tecnologías de la información y comunicación, la impunidad y la inercia del ciudadano que no se percibe parte del fenómeno social de la inseguridad en México. El problema tiene origen en la incorporación acrítica del término seguridad ciudadana a la política pública. El diseño metodológico corresponde al paradigma crítico, mediante una investigación-acción emancipadora-transformadora y a un enfoque metodológico mixto que dará soporte a la argumentación para eliminar los cuestionamientos o atribuciones de subjetividad que se confieren a las investigaciones sociales. La aportación de la investigación al conocimiento existente permite develar la mimetización de lo que hasta ahora se ha entendido como seguridad ciudadana en México y las falsas promesas del trinomio seguridad, TIC y derechos humanos.

PALABRAS CLAVE

Violencia, delincuencia, prevención del crimen, tecnologías de la información, violación a los derechos humanos, corrupción, política pública.

ABSTRACT

This work shows the contradictions and failures of public policies of social prevention of violence and delinquency and crime. This is a consequence of the excesses and inefficiency in the use of Information and Communication Technologies, impunity and the inertia of the citizen that is not perceived as part of the social phenomenon of insecurity in Mexico. The problem originates in the uncritical incorporation of the term Citizen Security into Public Policy. The methodological design corresponds to the critical paradigm, through an emancipatory-transformative research-action and a mixed methodological approach that will support the argumentation to eliminate the questions or attributions of subjectivity that are conferred to social investigations. The contribution of research to existing knowledge allows us to reveal the mimicry of what up to now has been understood as Citizen Security in Mexico and the false promises of the Trinomial Security, ICT and Human Rights

KEYWORDS

Violence, Crime, Crime Prevention, Information Technology, Violation of Human Rights, Corruption, Public Policy

*Artículo recibido el 16 de diciembre de 2017 y aceptado para su publicación el 17 de abril de 2018

**Profesora investigadora en la Universidad de Guadalajara, México. (solorzanop@hotmail.com) orcid.org/0000-0001-6943-5916

***Profesor investigador en la Universidad de Guadalajara, México. (ramirocontreras2000@yahoo.com.mx) orcid.org/0000-0002-7396-8050

SUMARIO

1. Introducción
2. Los términos *seguridad ciudadana* y *seguridad pública* en las políticas públicas
3. El trinomio seguridad –tecnología de la información y la comunicación– derechos humanos
4. Impunidad gubernamental e inercia ciudadana. ¿Fenómenos aislados?

1. Introducción

La reflexión que queremos presentar en estas páginas se centra en la fallida vinculación que se pretendió realizar en México del término *seguridad ciudadana* en las políticas públicas con el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y los derechos humanos. Este fue el resultado de las reformas estructurales de carácter neoliberal, que son “consecuencia de los pactos con organismos financieros internacionales, acuerdos comerciales o de seguridad con el exterior”.¹ Pese a las evidencias de ausencia del Estado de derecho, del sometimiento a los intereses de otros países o de organismos de financiación internacional, el ciudadano mexicano permanece “inerte, apático e inactivo” y no se percibe como parte del fenómeno de la inseguridad.

Para visibilizar el significado que se le dio a *seguridad ciudadana*, se decidió partir de algunas opiniones de expertos en el encuadre epistemológico que desde el neoliberalismo se le ha atribuido a la seguridad o inseguridad. Un régimen neoliberal “coloca al mercado, la libertad individual y la desigualdad en el centro de las relaciones sociales, también instaura la idea de escasez, el deseo de competencia, la diferenciación y el miedo al otro en el centro de las subjetividades”.² Según estos modos de ver tales fenómenos, se ha de enfatizar la potencialidad del riesgo, la necesidad de implementar medidas preventivas para actuar en defensa de la vida, la libertad y la propiedad. Se alienta la victimización, el estado de alerta permanente, la significación del miedo y la desconfianza en el otro.³

Se busca apoyar una combinación de libertad económica con autoritarismo en materia de orden público y seguridad ciudadana,⁴ misma que funciona

¹ CÁRDENAS GRACIA, JAIME FERNANDO, *El modelo jurídico del neoliberalismo*, México, UNAM, 2016, p. 111.

² GARCÍA, SERGIO y ÁVILA, DÉBORA, “Introducción”, en *Enclaves de riesgo: Gobierno neoliberal, desigualdad y control social*, Madrid, Útiles, 2015, p. 17.

³ FERNÁNDEZ, MARIANA CECILIA, “Foucault y la gubernamentalidad en las sociedades de seguridad”, *Question*, vol. 1, núm. 44, p. 88.

⁴ RODRÍGUEZ, CÉSAR y UPRIMNY, RODRIGO, “¿Justicia para todos o seguridad para el mercado?”, en *La falacia neoliberal. Crítica y alternativas*, Colombia, Universidad Nacional de Colombia, 2003, p. 421

como medio de control social y encuentra su “justificación teórica” en la protección de la sociedad y de los individuos, de aquellos identificados como “delincuentes”.⁵ Así pues, la seguridad ciudadana,⁶ restringida a la prevención y control de la delincuencia, ha adquirido una preponderante importancia objetiva y subjetiva sobre otros temas sociales: “la lucha contra la pobreza y sus consecuencias sociales y culturales de marginalidad y exclusión es subordinada al carácter criminógeno de aquella, es decir, la lucha contra la pobreza —la inversión social—, no parecería tener por propósito satisfacer los derechos de los pobres sino prevenir que delinca”.⁷

El significado del concepto *seguridad ciudadana* propuesto desde el encuadre epistemológico del neoliberalismo, busca hacer exigibles las obligaciones impuestas a los Estados que desean obtener acceso a la denominada “cooperación internacional para el desarrollo”⁸ a través de créditos y financiamiento internacional⁹ y no para defender a los sectores vulnerables o proteger a la sociedad civil de un país.¹⁰

En este contexto, el sometimiento del Estado mexicano a intereses políticos, financieros y económicos internacionales es una constante a lo largo de los últimos treinta años.¹¹ Como consecuencia de la “memoria selectiva y eliminación colectiva del pasado político incómodo”, se ha desarrollado un modelo neoliberal *sui generis*, “a la mexicana”,¹² con un “amplio sentido social”¹³ para

⁵ SILVA SENARQUÉ, SANTOS ALFONSO, *Control social, neoliberalismo y derecho penal, Parte III*, Perú, Fondo Editorial de la UNMSM, 2002, p. 289.

⁶ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) señala que “el concepto de seguridad ciudadana es el más adecuado para el abordaje de los problemas de criminalidad y violencia desde una perspectiva de derechos humanos, en lugar de los conceptos de ‘seguridad pública’, ‘seguridad humana’, ‘seguridad interior’ u ‘orden público’”. Véase COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA, 31 de diciembre, 2009.

⁷ DE REMENTERÍA, IBÁN, “El estado de la seguridad ciudadana”, *Polis*, núm. 11.

⁸ La cooperación internacional al desarrollo es fundamentalmente una forma de ayuda con la cual se busca el incremento de la capacidad productiva y el crecimiento económico. No se presta atención especial a factores como las condiciones de vida de los pueblos (salud, educación, vivienda) o la equidad social. Véase ÁLVAREZ ORELLANA, SCARLETT MARINA, “Una introducción a la cooperación internacional al desarrollo”, REDUR, núm. 10, p. 290.

⁹ CÁRDENAS GARCÍA, JAIME FERNANDO, “Las características jurídicas del Neoliberalismo”, *Cuestiones Constitucionales*, vol. 32.

¹⁰ SILVA SERNAQUÉ, SANTOS ALFONSO, “El neoliberalismo y derecho penal en las sociedades democráticas”, *Barco de Papel*, vol. 2, núm. 2.

¹¹ La transformación neoliberal en México fue ortodoxa con los lineamientos del Banco Mundial (BM) y del Fondo Monetario Internacional (FMI). Véase CZARNECKI, LUKASZ, “La concepción de la pobreza en el modelo neoliberal: ¿Cómo entender la lucha contra la pobreza en México?”, *Frontera norte*, vol. 25, núm. 49, p. 180.

¹² Un régimen político neoliberal, autoritario e ilegítimo, corrupto, privatizador, ajeno a los intereses nacionales y ciego ante las apremiantes necesidades de las grandes mayorías de la población mexicana. Véase SOLÍS GONZÁLEZ, JOSÉ LUIS, “Neoliberalismo y crimen organizado en México: El surgimiento del Estado narco”, *Frontera Norte*, vol. 25, núm. 50.

¹³ Peña Nieto afirmó durante la plenaria de la VII Cumbre de las Américas celebrada en Panamá, los días 10 y 11 de abril de 2015 que “el modelo mexicano es neoliberal pero con amplio sentido social”.

justificar la imposición del paquete de reformas estructurales¹⁴ que supuestamente se realizaron para garantizar el ejercicio de los derechos sociales¹⁵ y cerrar las brechas de desigualdad social.¹⁶

Por lo arriba expuesto, queda evidenciado que, en materia de seguridad, el país se ha subordinado al marco de la cooperación bilateral impuesta por Estados Unidos mediante el Acuerdo de la Iniciativa Mérida.¹⁷ Este estableció la estrategia de cooperación para el desarrollo (cdcs) de la *United States Agency for International Development* (USAID) que ha aportado más de 50 millones de dólares al Gobierno de México para “mejorar la seguridad ciudadana mediante el desarrollo de modelos de prevención del delito que fortalezcan la resiliencia de las comunidades y atiendan factores de riesgo asociados al involucramiento de los jóvenes en actividades relacionadas con la violencia”.¹⁸

Hay que hacer notar que aunque existe la recomendación de la CIDH y la asistencia técnica del USAID al Gobierno mexicano mediante el Programa para la Convivencia Ciudadana (pcc),¹⁹ ni la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni el Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018, ni el Programa Nacional de Seguridad Pública 2014–2018 ni el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014–2018 utilizan el término *seguridad ciudadana* cuando se refieren a la prevención general y especial de los delitos o a las acciones del Estado para garantizar el goce, ejercicio y respeto de los derechos humanos.

¹⁴ La reforma con rasgos claramente neoliberales son consecuencia de los pactos con organismos financieros internacionales, acuerdos comerciales o de seguridad con el exterior. Véase CÁRDENAS GRACIA, JAIME FERNANDO, *El modelo jurídico del neoliberalismo*, México, UNAM, 2016, p. 111.

¹⁵ Las reformas propuestas proponen un modelo de nación diferente al consagrado en los principios sociales de la Constitución de 1917 y sus posteriores reformas. Véase CÁRDENAS GRACIA, JAIME FERNANDO, *El modelo jurídico del neoliberalismo*, México, UNAM, 2016, p. 111.

¹⁶ El neoliberalismo “asistencialista” genera políticas de estabilización y ajuste estructural, para crear los programas que se utilizan para “tranquilizar” a la sociedad y evitar los movimientos sociales. CZARNECKI, LUKASZ, “La concepción de la pobreza en el modelo neoliberal: ¿Cómo entender la lucha contra la pobreza en México?”, *Frontera norte*, vol. 25, núm. 49. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13625606008>.

¹⁷ Objetivos de la Iniciativa Mérida: Mejorar los programas de las agencias de seguridad de Estados Unidos en la vigilancia de su territorio; equipamiento y activos para apoyar a las agencias de seguridad homólogas; tecnología computarizada para fortalecer la coordinación de las fuerzas de seguridad e información entre México y Estados Unidos; tecnologías para aumentar la capacidad de México para recolectar inteligencia para propósitos de orden público. Véase ARÁMBULA REYES, ALMA, *Iniciativa Mérida Compendio*, México, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis de la Subdirección de Política Exterior de la Cámara de Diputados, 2008, p. 7.

¹⁸ *United States Agency for International Development* (USAID) Prevención de la violencia y la delincuencia, 2016.

¹⁹ Como resultado de las experiencias del Programa para la Convivencia Ciudadana (pcc) se generó un catálogo de 20 publicaciones con base en seis ejes temáticos: jóvenes en riesgo, salud comunitaria, relación gobierno-sociedad, policía comunitaria, comunicación para la prevención y resiliencia comunitaria. Se promueven conceptos, metodologías, herramientas y las denominadas “buenas prácticas”.

Sin embargo, para ajustarse a los términos del acuerdo bilateral de la Iniciativa Mérida y guardar cierta “coherencia conceptual” con el discurso del USAID, el término *seguridad ciudadana* quedó reducido solamente a un “enfoque”, dentro del marco normativo y la política pública de la prevención social de la violencia y la delincuencia.²⁰ De igual forma, se introdujo en el diseño de las estrategias para el logro de un Gobierno cercano y moderno,²¹ como objetivo estratégico en el programa de digitalización nacional²² y como tema prioritario de las políticas de ciencia, tecnología e innovación (CTI).²³ No obstante, ninguno de esos instrumentos señala qué debe entenderse por dicho término o si el “enfoque” que se le otorga, desde la prevención social de la violencia y la delincuencia, es también aplicable a estas políticas públicas.

Entonces, el problema que se señala en este escrito y que aquí quiere reflexionarse, consiste en que de acuerdo a las tendencias impuestas por organismos internacionales se incorporó acriticamente el término “seguridad ciudadana” a la política pública nacional, dándole o suponiéndole un significado polisémico. Es decir, el problema se originó por la utilización del término “seguridad ciudadana” sin razonar si es factible su introducción y adecuación a nuestra realidad política, económica, jurídica, social, cultural, etc., con consecuencias y gastos enormes.

La seguridad, las TIC y los derechos humanos se señalan como elementos clave, tanto por la Iniciativa Mérida, como por el PND 2013-2018 para “llevar a México a su máximo potencial”. Por tanto, el objetivo de esta investigación es mostrar las contradicciones de dicho trinomio: entre el discurso, la norma y los programas sectoriales, además del alejamiento del Estado de derecho y la inercia del ciudadano que no se percibe parte del problema de la inseguridad. La fallida vinculación entre el término *seguridad ciudadana* y el trinomio seguridad - TIC - derechos humanos en las políticas públicas mexicanas se tomó como objeto de estudio. El objetivo es desvincular la lectura de la realidad, de los paradigmas y modelos ineficaces que han sido impuestos en forma acrítica e incidir en el proceso de transformación de dicha realidad.

Para lograr este propósito, si bien el sustento teórico de la prevención social de la violencia y la delincuencia conforme al programa mexicano tiene un sustento teórico de base criminológica,²⁴ en el ejercicio de elegir el posicionamiento

²⁰ Véanse el artículo 22, fracción I del Reglamento de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, México.

²¹ Véase “Programa Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de agosto, 2013.

²² Véase “Estrategia Digital Nacional”, *Diario Oficial de la Federación*, 1 de noviembre, 2013.

²³ Véase “Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación 2014-2018”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de julio, 2014.

²⁴ La teoría ecológica del delito, la teoría epidemiológica del delito y la teoría de la eficacia colectiva. Véase “Pro-

MARÍA AMELIA SOLÓRZANO PEÑA, RAMIRO CONTRERAS ACEVEDO

epistemológico del investigador se optó por los postulados de los estudios críticos de seguridad²⁵ con base en la teoría crítica²⁶ desde el enfoque de la escuela de Gales²⁷ como teoría sustantiva que favorece el abordaje del fenómeno social. El diseño del marco metodológico corresponde al paradigma crítico,²⁸ que aunado a una investigación-acción²⁹ emancipadora³⁰-transformadora y a un enfoque metodológico mixto³¹ que diera soporte a la argumentación,³² eliminará los cuestionamientos o atribuciones de subjetividad que, en muchas ocasiones, se confieren a las investigaciones sociales.

Finalmente, la aportación de la investigación al conocimiento existente permite develar la mimetización de lo que hasta ahora se ha entendido como

grama Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018", *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril, 2014.

²⁵ Bajo la denominación de "estudios críticos de seguridad" se agrupan varios enfoques y escuelas que comparten la oposición ontológica y epistemológica a la visión clásica de la seguridad. Véase PÉREZ DE ARMIÑO, KARLOS, "¿Más allá de la seguridad humana? Desafíos y aportes de los estudios críticos de seguridad", *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, núm. 1, 2011, p. 263.

²⁶ La teoría crítica considera que los problemas de seguridad y la manera en que experimentamos la seguridad/ inseguridad no constituyen una realidad objetiva. De modo que las decisiones en materia de seguridad no son ni naturales, ni irrevocables, ni inmutables. Véase LARENAS ÁLVAREZ, ANGIE, "La confluencia entre estudios críticos de seguridad y seguridad humana: las dinámicas de inclusión y superación", *Relaciones Internacionales*, núm. 23, p. 88.

²⁷ Ha contribuido a la ampliación de la agenda de seguridad, al posicionar a la persona como el objeto referente de la seguridad ante una gama de amenazas que va desde la violencia hasta la pobreza y la opresión política. Véase PÉREZ DE ARMIÑO, KARLOS, "¿Más allá de la seguridad humana? Desafíos y aportes de los estudios críticos de seguridad", *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, núm. 1, 2011, p. 271.

²⁸ La investigación realizada desde el paradigma crítico tiene como objetivo la producción de conocimiento útil para la transformación de la realidad. Véase VARGAS BEAL, XAVIER, *¿Cómo hacer investigación cualitativa? Una guía práctica para saber qué es la investigación en general y cómo hacerla, con énfasis en las etapas de la investigación cualitativa*, México, Etxeta, 2011, p. 13.

²⁹ Este método, compartido con el paradigma crítico, "sirve al propósito de la construcción de sentido en los términos que a las distintas ciencias sociales les son útiles", debido a que, el interés epistemológico está ubicado en la construcción de conocimiento teórico. Véase VARGAS BEAL, XAVIER, *¿Cómo hacer investigación cualitativa? Una guía práctica para saber qué es la investigación en general y cómo hacerla, con énfasis en las etapas de la investigación cualitativa*, México, Etxeta, 2011, p. 37.

³⁰ La investigación-acción emancipadora se constituye como una herramienta de transformación social dirigida a promover un auténtico desarrollo humano, para lograr un conocimiento humanizador y emancipatorio. Véase TORREGO-EGIDO, LUIS, "¿Investigación difusa o emancipatoria? Participación e inclusión en investigación educativa", *Magis, Revista Internacional de Investigación en Educación*, vol. 7, núm. 14, p. 123.

³¹ La premisa central es que el uso de enfoques cuantitativos y cualitativos en combinación provee una mejor comprensión de los problemas de investigación que cualquier enfoque utilizado independientemente. Véase SILVIO DONOLO, DANILO, "Triangulación: Procedimiento incorporado a nuevas metodologías de investigación", *Revista digital Universitaria UNAM.mx*, vol. 10, núm. 8, p. 6.

³² Respecto a los cuestionamientos del estatus científico y el rigor de los estudios sociales, el criterio de objetividad para el paradigma crítico es el argumento; el discurso es considerado como teoría en la medida en que explique racionalmente la realidad. Véase MELCHOR AGUILAR, JAIME y MARTÍNEZ REVILLA, ANEL, "Los Sistemas de Investigación en México", *Cinta de Moebio*, núm. 14.

seguridad ciudadana en México, que en el marco de la Iniciativa Mérida³³ se traduce como “militarización de la seguridad”, según la interpretación y adecuaciones *ad hoc* que cada administración del gobierno estadounidense ha realizado. Esta sumisión ha pasado factura en México, puesto que en 10 años se ha atravesado una crisis de violencia nunca antes vista con índices similares a los de países como Irak, Siria, Nigeria y Afganistán. La Iniciativa ha sido calificada como “la materialización del neoliberalismo”,³⁴ ya que jurídicamente se fundamenta en acuerdos que comprometen la soberanía nacional,³⁵ e institucionalmente en una estrategia de política exterior de los Estados Unidos³⁶ que promueve mecanismos *ad hoc* de “orden interno” en la región conforme con sus intereses socioeconómicos y geopolíticos.³⁷ La lectura de los resultados del acuerdo de cooperación no es optimista con respecto a la medición de indicadores relativos a gobernabilidad, paz, seguridad, Estado de derecho, entre otros, ya que México se ubica por debajo de la media o con tendencia al descenso; incluso, en algunos indicadores los resultados son tan negativos que no le permiten posicionarse en la clasificación.³⁸

La deficiente actuación del Estado mexicano, la sumisión a intereses internacionales por encima del de los mexicanos, los excesos de los servidores públicos, las contradicciones y fracasos de las políticas públicas, la corrupción y la impunidad y la exclusión de la participación ciudadana en la toma democrática de decisiones abren una amplia gama de posibilidades para realizar investigaciones que abonen a la producción de conocimiento útil para la transformación integral del país y de sus habitantes.

³³ La importancia de este acuerdo de cooperación bilateral no radica realmente en la recepción de recursos, puesto que representan una fracción respecto al gasto público asignado en materia de seguridad. La importancia está en que, sin tener la calidad de tratado internacional, impulsó las reformas constitucionales y legislativas en materia penal que se realizaron en nuestro país y que fueron impuestas por los Estados Unidos para proteger su estabilidad y seguridad. Véanse RANGEL CORTÉS, VÍCTOR MANUEL, “Iniciativa Mérida y la reproducción del derecho penal mexicano”, en *Reforma Judicial*, núm. 25-26.

³⁴ RANGEL CORTÉS, VÍCTOR MANUEL, “Iniciativa Mérida y la reproducción del derecho penal mexicano”, *Reforma Judicial*, núm. 25-26, p. 85.

³⁵ CÁRDENAS GARCÍA, JAIME FERNANDO, “Las características jurídicas del Neoliberalismo”, *Cuestiones Constitucionales*, vol. 32, p. 42.

³⁶ Al amparo este acuerdo, los Estados Unidos toman posesión militar del territorio, de la infraestructura y los recursos estratégicos, así como de la conciencia de los mexicanos. Véase SÁNCHEZ SANDOVAL, AUGUSTO, *Seguridad nacional y derechos humanos*, México, UNAM, 2013, p. 137.

³⁷ DELGADO-RAMOS, GIAN CARLO y ROMANO, SILVINA MARÍA, “Plan Colombia e Iniciativa Mérida: negocio y seguridad interna”, *El Cotidiano*, núm. 170, p. 89.

³⁸ Las calificaciones de la variable de Estado de derecho del Índice de Gobernabilidad del Banco Mundial siempre han sido negativas, es decir, por debajo de cero, ubicadas en la parte izquierda de la distribución. Véase RÍOS, VIRIDIANA, ENRÍQUEZ, ALEJANDRA, ESPEJEL, OMAR y GALINDO, MARIANA, “Estado de Derecho”, *México ¿cómo vamos?*, vol. 1, p. 7.

2. Los términos *seguridad ciudadana* y *seguridad pública* en las políticas públicas

El Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018 ha sido denominado, equivocadamente, “Programa Nacional de Prevención del Delito” (Pronapred). Es una equivocación porque, en primer lugar, constitucionalmente la prevención de los delitos es privativa de la seguridad pública; en segundo, porque ni su fundamento, ni sus objetivos se orientan al delito, a su prevención o la reducción de la incidencia delictiva.

Efectivamente, los significados que el marco jurídico mexicano atribuye a los términos seguridad ciudadana³⁹ y seguridad pública⁴⁰ establecen claramente que la diferencia radica en los objetos de estudio que les son atribuidos. La seguridad pública se centra en el delito, mientras que la seguridad ciudadana en las causas que generan violencia y delincuencia, tal y como se desprende del siguiente cuadro comparativo:

Gráfico 1. Cuadro comparativo de los conceptos de prevención del delito y prevención social de la violencia y la delincuencia⁴¹

Prevención del delito	Prevención social de la violencia y la delincuencia
Estrategias y medidas que buscan la reducción del riesgo de que ocurran delitos, así como sus efectos dañinos potenciales en los individuos y la sociedad, incluyendo el temor al delito, mediante la intervención para influir en sus múltiples causas. ¹	Acciones destinadas a atacar las causas sociales estructurales de la violencia y la delincuencia, tales como el desempleo, la desintegración familiar o las carencias en la educación formal, mediante programas integrales de desarrollo social, cultural y económico, incluidos los de salud, educación, vivienda, empleo y desarrollo urbano. ²

³⁹ Obligación del Estado de garantizar la seguridad de la persona actuando sobre las causas que originan la violencia, la delincuencia y la inseguridad. Véase: Artículo 22, fracción I del Reglamento de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

⁴⁰ Función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los municipios que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. Véase: Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 5 de febrero de 1917, Diario Oficial de la Federación: 15 de septiembre de 2017.

⁴¹ Cuadro elaborado con información obtenida del Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018.

Cuando el operador político no logra establecer con precisión los objetos de estudio de la seguridad pública y la seguridad ciudadana, produce consecuentemente la ambigüedad de los significados de los tipos de prevención y el posterior impacto que tendrían los resultados en la política pública.

En el siguiente gráfico se puede verificar que los objetivos relativos a la prevención social de la violencia y la delincuencia en ningún momento hacen referencia expresa al delito o su prevención, ya que son atribuciones exclusivas en materia de seguridad pública.

Gráfico 2. Cuadro comparativo de los objetivos del Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018 y el Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018⁴²

Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018	Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018
Objetivo 1. Consolidar una coordinación efectiva para el diseño, implementación y evaluación de la política de seguridad pública.	Objetivo 1. Incrementar la corresponsabilidad de la ciudadanía y actores sociales en la prevención social mediante su participación y desarrollo de competencias.
Objetivo 2. Reducir la incidencia de los delitos con mayor impacto en la población.	Objetivo 2. Reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia de las poblaciones de atención prioritaria.
Objetivo 3. Reducir la incidencia de los delitos vinculados con la economía ilegal.	Objetivo 3. Generar entornos que favorezcan la convivencia y la seguridad ciudadana.
Objetivo 4. Desarrollar en las instituciones de seguridad pública esquemas de proximidad y cercanía con la sociedad.	Objetivo 4. Fortalecer las capacidades institucionales para la seguridad ciudadana en los gobiernos municipales, delegacionales, estatales y federal.
Objetivo 5. Fortalecer las capacidades de las instituciones policiales.	Objetivo 5. Asegurar la coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la implementación de programas de prevención social.
Objetivo 6. Fortalecer el sistema penitenciario nacional y el especializado en menores de edad que infringen la ley penal.	

Ante los nulos resultados del Pronapred, en el 2014, producto de un análisis externo se detectaron errores de diseño en la implementación de estrategias

⁴² Cuadro elaborado con información obtenida del Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018 y el Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018.

y la ausencia de elementos para la evaluación de sus resultados. Además, se acusó la falta de claridad en la metodología de elección de las demarcaciones y en el monto de recursos asignado a cada una.⁴³ Posteriormente, se insistió en transparentar los criterios de selección de polígonos, corregir los errores en la metodología y aclarar el destino del gasto, puesto que gran parte del presupuesto se empleó en difusión de contenidos relacionados con el programa: campañas temáticas, entrega de aparatos auditivos, actividades en torno a huertos comunitarios y rehabilitación de espacios públicos como estrategia de prevención situacional del delito. Sin embargo, no se identificó que su implementación fuese producto de diagnósticos que acreditaran la existencia de factores de riesgo y cómo podrían incidir en la prevención del delito o en la disminución en la posibilidad de ser víctima de la violencia y la delincuencia⁴⁴.

Cuando la Auditoría Superior de la Federación (ASF) fiscalizó el desempeño del subsidio Pronapred y de la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (CIPSV),⁴⁵ confirmó que no se identificaron elementos para determinar los efectos de la política pública en la reducción de los factores de riesgo. Además, se comprobó que 57.1% de los programas (48 de 84), así como 87% de las líneas de acción (114 de 131), que se financiarían con recursos establecidos en el Anexo 18 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación del 2014,⁴⁶ no tenían relación con las acciones previstas en el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018.

La inversión de más de 9778 millones asignados durante el periodo 2013 a 2016 no se materializó en una reducción significativa en la incidencia delictiva⁴⁷ o en la percepción de inseguridad de los ciudadanos.⁴⁸ Una vez más, se

⁴³ CHAPA KOLOFFON, LILIAN, FERNÁNDEZ NOVELO, LEONEL Y LEY, SANDRA, "México Prevención del Delito en México: ¿Dónde Quedó la Evidencia?", *México Evalúa*, 2014.

⁴⁴ CHAPA KOLOFFON, LILIAN Y LEY, SANDRA, "Prevención del delito en México: ¿Cuáles son las prioridades?", *México Evalúa*, 2015.

⁴⁵ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, "Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014 del Dictamen de la Auditoría de Desempeño 14-0-04100-07-0113 'Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia'", *Secretaría de Gobernación*, 23 de octubre, 2015. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0113_a.pdf

⁴⁶ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014. México, Diario Oficial de la Federación: 3 de diciembre de 2013.

⁴⁷ Durante 2016 se generaron 31.1 millones de delitos asociados con 24.2 millones de víctimas. Esto representa una tasa de 1.3 delitos por víctima (mismo nivel registrado en 2015). Véase INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública 2017*, Boletín de Prensa núm. 417/17, 26 de septiembre de 2017.

⁴⁸ Se estima que 74.3% de la población de 18 años y más considera que vivir en su entidad federativa es inseguro a consecuencia de la delincuencia. La cifra es estadísticamente superior a las estimadas en ediciones anteriores de

hizo evidente la utilización de términos o modelos impuestos sin realizar los procesos de contextualización, análisis y distinción crítica. La literatura especializada en prevención,⁴⁹ incluso la publicada por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, advierte sobre las características particulares cuando se aplica el modelo de prevención social,⁵⁰ también conocido como “prevención mediante el desarrollo social” que requiere trabajo, compromiso, inversión, supervisión y evaluación continua y cuyos resultados se visualizan a largo plazo.⁵¹ Sin embargo, aunque la lectura del tipo de prevención hubiera sido la correcta, los resultados obtenidos hasta el momento tampoco han sido representativos, en relación con los factores de riesgo identificados como prioritarios en el Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, o sea: los embarazos tempranos,⁵² el consumo y abuso de drogas ilegales,⁵³ los ambientes familiares deteriorados o problemáticos,⁵⁴ entre otros. Por ello, paulatinamente, el programa perdió su estatus prioritario.⁵⁵

El montaje respecto al “supuesto cambio de paradigma”, adoptado en cada sexenio para reducir el delito, se redujo a la presentación de programas de política pública con nombres distintos, pero siendo los mismos acuerdos de cooperación bilateral, y, naturalmente, los mismos pésimos resultados:⁵⁶ los

la encuesta. Véase INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública 2017*, Boletín de Prensa núm. 417/17, 26 de septiembre de 2017.

⁴⁹ SAGANT, VALÉRIE Y SHAW, MARGARET, *International Report 2010 on Crime Prevention and Community Safety: Trends and Perspectives*, Canadá, International Centre for the Prevention of Crime, 2010.

⁵⁰ La prevención social puede ser un tanto inespecífica en su dimensión de seguridad, debido a que la seguridad sería un efecto a largo plazo del esfuerzo concertado de diversas políticas públicas. Véase CENTRO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD CIUDADANA, “Apoyando la prevención en América Latina”, +Comunidad + Prevención, núm. 1, p. 4.

⁵¹ OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, *Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la prevención del delito*, Nueva York, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2011, p. 15.

⁵² En la OCDE, México tiene la más alta tasa de fertilidad en adolescentes, 73.6 bebés vivos por cada mil partos y ésta poco ha cambiado en las últimas décadas. Véase ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, “La situación de México”, *Panorama de la Sociedad 2016*. Disponible en: <https://www.oecd.org/mexico/sag2016-mexico.pdf>

⁵³ El consumo de cualquier droga ilegal en personas entre los 12 y 65 años aumentó en los últimos cuatro años. La marihuana y la cocaína son las sustancias que más se consumen en el país. Véase INSTITUTO NACIONAL DE PSIQUIATRÍA RAMÓN DE LA FUENTE MUÑIZ, *Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco (2016-2017): Reporte drogas, 2017*. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1zIPBiYB3625GBGIW5BX0TT_YQN73eWhR/view

⁵⁴ Más de dos quintas partes de los hombres casados o unidos con mujeres de 15 años o más (10.8 millones) han ejercido algún tipo de violencia contra sus parejas a lo largo de su relación: 40% de manera emocional, 25.3% económica, 11.6% física y 5.3% sexual. Véase INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, “Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2016”, *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/dutih/2016/>

⁵⁵ En consecuencia, se eliminó la partida correspondiente al Pronapred del anexo 19 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2017.

⁵⁶ A cinco años de la administración de Peña Nieto, se ha alcanzado 94.31% de homicidios registrados durante todo el periodo de Calderón.

MARÍA AMELIA SOLÓRZANO PEÑA, RAMIRO CONTRERAS ACEVEDO

niveles de violencia son equiparables a países en guerra declarada⁵⁷ y México es considerado entre los diez más violentos del mundo.⁵⁸

Este escenario se convirtió en terreno propicio para que los Estados Unidos aplicaran su política injerencista basada en la lucha contra el narcotráfico, justificada en la cooperación bilateral y bajo el amparo de la Ley de Seguridad Interior que es el equivalente a la Ley de Autorización de Defensa Nacional (HR 1540)⁵⁹ norteamericana. Se implementó mediante el modelo de seguridad ciudadana, entendida como la militarización de la seguridad pública⁶⁰ y la implementación del sistema penal acusatorio y oral, que armoniza el modelo penal al de Estados Unidos.

3. El trinomio seguridad –tecnología de la información y la comunicación– derechos humanos

El conocimiento es el activo más importante que los bienes de capital y mano de obra existen en una economía del conocimiento. El conocimiento debe ser de gran calidad y sofisticación, de manera que permee en las actividades económicas y sociales. Su razón de ser es la creación, difusión y el uso del conocimiento. Este es el nuevo horizonte rector de las políticas públicas educativas y de producción de las tecnologías de la información y la comunicación.⁶¹

El modelo de desarrollo económico, en la sociedad del conocimiento, “implica un proceso colaborativo que involucra al gobierno (en sus tres niveles), empresas, universidades y sus centros de investigación e instituciones sociales a través de ecosistemas de innovación, por lo que toda esta actividad

⁵⁷ WORLD HEALTH ORGANIZATION, *World health statistics 2017: monitoring health for the SDGs, Sustainable Development Goals*, Geneva, World Health Organization, 2017. Disponible en: <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/255336/1/9789241565486-eng.pdf?ua=1>

⁵⁸ UPPSALA UNIVERSITET, *Uppsala Conflict Data Program*, México, Department of Peace and Conflict Research, 2017. Disponible en: <http://ucdp.uu.se/#country/70>

⁵⁹ *The American republic is fractured. The tendency is towards the establishment of a totalitarian State, a military government dressed in civilian clothes. The adoption is tantamount to the militarization of law enforcement, the repeal of the Posse Comitatus Act and the Inauguration in 2012 of Police State USA*. Véase CHOSSUDOVSKY, MICHEL, “The Inauguration of Police State USA. Towards a Democratic Dictatorship?”, *Globalresearch*, 1 de julio de 2012. Disponible en: <https://www.globalresearch.ca/the-inauguration-of-police-state-usa-2012-obama-signs-the-national-defense-authorization-act/28441>

⁶⁰ El Estado mexicano, en correspondencia con la Iniciativa Mérida, ha militarizado al país y acude a la represión, al miedo y al terror como medio de control sistémico. CEJA MARTÍNEZ, JORGE, “Seguridad ciudadana, militarización y criminalización de las disidencias en México (2006-2012)”, *Espacio Abierto*, vol. 22, núm. 4, p. 681. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/122/12229041008.pdf>

⁶¹ SÁNCHEZ, CARLOS y RÍOS, HUMBERTO, “La economía del conocimiento como base del crecimiento económico en México”, *Enl@ce: Revista Venezolana de Información*, vol. 8, núm. 2.

y dinámica denota un creciente interés por vincular conocimiento científico al desarrollo local, regional y nacional, derivando en tendencias que se van consolidando y que suben en el ranking de importancia atribuida a la ciencia y la tecnología”.⁶²

Esto cobra relevancia debido a la actual vinculación entre seguridad y TIC. Un ejemplo es que el término “seguridad ciudadana” se encuentra presente en las estrategias del Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018, posicionado como un objetivo estratégico en la Estrategia Digital Nacional e identificado como tema prioritario en el que las TIC deben funcionar como instrumentos para el logro de los objetivos planteados en esta área por el Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación 2014-2018 (Peciti). Sin embargo, ninguno de estos instrumentos señala qué debe entenderse por el mismo o si alguna de las acepciones expuestas en el marco de la prevención social de la violencia y la delincuencia es el aplicable a estas políticas públicas. Inclusive, se infiere que dichos programas sectoriales no están diseñados con la misma visión de lo que debe entenderse por seguridad ciudadana.

Muestra de lo anterior es que, en el Peciti 2014-2018, el tema prioritario, denominado seguridad ciudadana, viene vinculado con los objetivos y la estrategia sectoriales en materia de inteligencia militar, procuración de justicia, sistema penal acusatorio, seguridad integral asociada al turismo y a impulsar las relaciones bilaterales.⁶³ Por otra parte, el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018, en sus estrategias para la inserción de México en la sociedad de la información y del conocimiento, busca fortalecer la “seguridad ciudadana” utilizando medios digitales. La Estrategia Digital Nacional, en el objetivo *seguridad ciudadana*, se refiere a la utilización de las TIC para promover la seguridad, y prevenir y mitigar los daños causados por los desastres naturales.

Por otra parte, respecto a la vinculación seguridad - derechos humanos, el Programa de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia califica a la “seguridad como derecho humano”. Señala que “la violencia y la delincuencia son situaciones que generan amenazas a los derechos humanos y afectan la construcción de la seguridad ciudadana”. No obstante, el Manual y Protocolo para la Elaboración de Políticas Públicas de Derechos Humanos Conforme a los

⁶² VALENZUELA REYNAGA, RODOLFO, MORENO MILANES, MARÍA DOLORES y PEIMBERT ROMERO, MARLENE, “Indicadores de economía basada en el conocimiento en organizaciones de Cd. Obregón, Sonora, México, *Revista El Buzón de Pacioli*, número especial 74, p. 4.

⁶³ Cuadro de Alineación de las estrategias de los Programas Sectoriales 2013-2018 con las oportunidades estratégicas del Peciti. Véase “Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación 2014-2018”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de julio, 2014.

Nuevos Principios Constitucionales y el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018 son omisos en cuanto la utilización del término seguridad.

Los instrumentos de las políticas públicas, los programas y estrategias se pusieron en marcha para atender a problemas nacionales, cuya solución es considerada fundamental para el país. Sin embargo, durante todos estos años no se ha dejado claro qué se entiende por seguridad ciudadana vinculada a la CTI.

Por esta falta de visión y de claridad conceptual, ahora de los términos *seguridad ciudadana* y *economía del conocimiento*, sin haber realizado diagnósticos que permitieran dimensionar los retos que implicaba la vinculación de estos programas sectoriales, nuevamente se realizaron falsas promesas y resultados muy poco exitosos. Lo anterior ha propiciado el rezago de México frente a otras naciones en la apropiación y aprovechamiento de las TIC.⁶⁴ Se mantiene la enorme brecha digital: 42.6% de la población no es usuaria de internet.⁶⁵ Además, se hizo público el escándalo atribuido al exceso y mal uso de los servicios de inteligencia, por realizar acciones de espionaje a periodistas y activistas a través de las TIC⁶⁶ y la ineficacia e ineficiencia de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Desde su creación en el 2014 a la fecha, los resultados en lo conducente a congelar cuentas e incautar bienes provenientes del narcotráfico, de las redes de corrupción y las bandas criminales, no reflejan ningún impacto en la incidencia delictiva. Esto llevó a la renuncia de su titular, una vez que se publicó el Informe de Evaluación Mutua sobre medidas contra el lavado de dinero y financiamiento al terrorismo en el 2018. Aunado a todo lo anterior, es igualmente innegable la impune violación a los derechos humanos.

Posteriormente, en el 2017 se canceló el apoyo financiero para el Pronapred, se disminuyó significativamente el presupuesto asignado a Plataforma México y al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen), que desarrolla el trabajo de inteligencia civil para el Estado mexicano. De igual forma, los recursos destinados a la promoción de los derechos humanos y combate a la discriminación fueron drásticamente reducidos.⁶⁷ En el 2018, pusieron

⁶⁴ WORLD ECONOMIC FORUM, "Networked Readiness Index 2016". *World Economic Forum*. Disponible en: <http://reports.weforum.org/global-information-technology-report-2016/economies/#economy=MEX>

⁶⁵ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, "Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información en los Hogares 2016", *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/dutih/2016/>

⁶⁶ AHMED, AZAM y PERLROTH, NICOLE, "Somos los nuevos enemigos del Estado: el espionaje a activistas y periodistas en México", *New York Times*, 19 de junio, 2017.

⁶⁷ "Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017", *Diario Oficial de la Federación*, 30 de noviembre, 2016.

en marcha los lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito,⁶⁸ a fin de reactivar el subsidio a la acciones de prevención social de la violencia y la delincuencia, aunque de forma limitada y condicionada. En cuanto al área de CTI, la asignación de recursos en ese ramo se redujo 3.7% en términos reales respecto del año anterior.⁶⁹

4. Impunidad gubernamental e inercia ciudadana. ¿Fenómenos aislados?

El presidente Enrique Peña Nieto afirmó que: “para combatir la corrupción se debe partir de reconocer que es un asunto cultural y se encuentra en el ADN de los mexicanos”⁷⁰ e invitó a construir una nueva cultura ética en la sociedad mexicana. Si la corrupción es una característica de los mexicanos, la impunidad ya es identificada mundialmente como una particularidad inherente al país. Debido a esta situación, es el cuarto país del mundo y primero de América con mayor índice de impunidad,⁷¹ que está directamente relacionada con la corrupción y el Estado de derecho.

Pero no sólo están las confusiones conceptuales arriba señaladas; Véase que no hay correlación significativa entre el índice de corrupción y los indicadores de pobreza, producto interno bruto y desigualdad. La impunidad existe independientemente de las condiciones sociales o económicas locales del país.⁷² Por otro lado, respecto a la corrupción, a pesar de la promulgación de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción⁷³ y los avances en la implementación del sistema, descendió 28 posiciones en el Índice de Percepción de la Corrupción en el sector público. Con ello, se ubicó en el último lugar, entre los 35 países que integran la OCDE. Además, se sabe que 51% de los mexicanos han sobornado a autoridades en el último año para acceder a servicios públicos.

⁶⁸ “Lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito”, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de enero, 2018.

⁶⁹ “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018”, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de noviembre, 2017.

⁷⁰ Discurso presentado en el evento “Los 300 líderes más influyentes de México”, el día 8 de septiembre de 2014.

⁷¹ LE CLERCO ORTEGA, JUAN ANTONIO y SANCHEZ LARA, GERARDO RODRÍGUEZ, *Índice Global de Impunidad 2017*, México, Universidad de Las Américas de Puebla, 2017.

⁷² LE CLERCO ORTEGA, JUAN ANTONIO y SANCHEZ LARA, GERARDO RODRÍGUEZ, *Índice Global de Impunidad 2017*, México, Universidad de Las Américas de Puebla, 2017.

⁷³ “Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción”, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio, 2016.

Respecto a la corrupción, en un estudio realizado en el 2015 por la Universidad Autónoma de México⁷⁴ se identifica la percepción que la población tiene sobre dos fenómenos que le son inherentes, pero a los que no suele asociarse: la corrupción y la impunidad. En lo que respecta a la corrupción, 92% de los encuestados considera que hay corrupción en el país; 63.6% asoció la corrupción con las palabras *delitos* e *ilegalidad*, 52.6% con “función de gobierno y malos políticos”, 26.2% con “mentiras, deshonestidad y descontento” y sólo 4.7% con “personas distintas a servidores públicos”. Cuando se les pidió autoevaluarse, en una escala donde 0 es “nada honesto” y 10 es “muy honesto”, el promedio de los encuestados se calificó con 7.9. De ellos, 18.3% aceptó que era común que ellos iniciaran la acción corrupta. En cuanto a la impunidad, los encuestados aceptan haber realizado diversas conductas poco éticas o ilícitas, porque 90% considera que hay muy pocas posibilidades de ser atrapado.

Los resultados anteriores pueden compararse con otra encuesta sobre corrupción realizada en el 2016.⁷⁵ En ella, 79% de la población asocia la palabra *corrupción* con una actividad característica y casi exclusiva de los políticos y los trabajadores del Estado (gobernantes saqueando el erario público, policías pidiendo mordidas para “perdonar” multas y burócratas solicitando “propinas” para facilitar trámites). Así, 96% considera que participa “poco” o “nada” en actos de corrupción. Los entrevistados se mostraron indignados ante la posibilidad de que sus actos fueran catalogados como “corruptos” (ofrecer una mordida para pasar la verificación, poner un “diablito” para pagar menos luz y contratar a un familiar en el trabajo) y “explicaron” que sus actos son ejemplos de “astucia”, “audacia” e “ingenio”, una especie de justicia social o redistribución de la riqueza en un contexto de desigualdad, saqueo y abusos históricos.

El panorama no es alentador: a los altos índices de violencia, delincuencia y criminalidad que se registran en nuestro país, se unen los escasos resultados en el cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas. A la mala administración de los recursos, se le añade la falta de ética y compromiso de las autoridades a todos los niveles de gobierno amparados en la creencia de que la corrupción y la impunidad son la “regla y no la excepción”.

La inercia ciudadana es la reacción lógica en un sistema de inseguridad ciudadana. El riesgo de victimización al que se encuentra expuesto el ciudadano que decide emanciparse de las relaciones de poder de las elites es real. Pero en este caso, el miedo asociado a la percepción de estar en riesgo es al Estado.

⁷⁴ Resultados de la Encuesta Nacional de Corrupción y Cultura de la Legalidad. Véase “Los mexicanos vistos por sí mismos”, *Nexos*, 1 de noviembre, 2015.

⁷⁵ Opción, Evaluación cuantitativa sobre la corrupción en México, 2016.

Así lo confirman los informes de tortura, las desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y detenciones arbitrarias, la impunidad por violaciones de derechos humanos y crímenes de derecho internacional.

Finalmente, como se ha explicado a lo largo de este documento, esta no es una investigación realizada en los términos de un paradigma positivista de investigación. El propósito no ha sido establecer relaciones de causa y efecto entre variables, ya que no se busca comprobar ninguna hipótesis, ni contribuir a alguna postura teórica o emitir conclusiones con base en resultados empíricos. Por el contrario, lo que se busca es la producción de conocimiento útil para construir soluciones para la transformación de la realidad. Por ese motivo, queda claro que la aportación de esta investigación permite develar la mimetización de lo que hasta ahora se ha entendido como “seguridad ciudadana” en México y las falsas promesas del trinomio “seguridad - TIC - derechos humanos”, que se usaron en el discurso, la norma y los programas sectoriales, además del alejamiento del Estado de derecho y la inercia del ciudadano que no se percibe parte del problema de la inseguridad. La exposición de esta “mimetización” permite desvincular la lectura de la realidad, de los paradigmas y modelos ineficaces que han sido impuestos; además, en forma acrítica para poder incidir en el proceso de emancipación de los ciudadanos y en la toma de decisiones para la transformación de su realidad, sin ninguna otra pretensión empírica.

Aunado a lo anterior, el momento histórico no permite todavía cerrar algunas conclusiones. Quizá lo que aquí podría considerarse son reflexiones o referencias a tareas “prometidas”: la aprobación *express* de la Ley de Justicia Interior sin dar voz ni atención a las preguntas y propuestas de organismos internacionales, diversas ONG, académicos e investigadores y a los ciudadanos en general, abre una amplia gama de posibilidades para realizar investigación. Las decisiones en materia de seguridad no son ni naturales, ni irrevocables, ni inmutables.⁷⁶ Es posible que, en el corto plazo, sea prioritario realizar investigación respecto a la forma como México deber realizar un cambio radical en la distribución del poder y en la manera en que el poder debe ser concebido y ejercido.

⁷⁶ LARENAS ÁLVAREZ, ANGIE, “La confluencia entre estudios críticos de seguridad y seguridad humana: las dinámicas de inclusión y superación”, *Relaciones Internacionales*, núm. 23. Disponible en: <https://revistas.uam.es/rrii/article/view/5180>

Bibliografía

- AHMED, AZAM y PERLROTH, NICOLE, “Somos los nuevos enemigos del Estado: el espionaje a activistas y periodistas en México”, *New York Times*, 19 de junio, 2017. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2017/06/19/mexico-pegasus-nso-group-espionaje/?action=click&contentCollection=Americas&module=Translations®ion=Header&version=es-LA&ref=en-US&pgtype=article>
- AMNISTÍA INTERNACIONAL, “Informe 2016/2017”, *Amnistía Internacional*. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/countries/americas/mexico/report-mexico/>
- “Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito”, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de febrero, 2016.
- ÁLVAREZ ORELLANA, SCARLETT MARINA, “Una introducción a la cooperación internacional al desarrollo”, REDUR, núm. 10. Disponible en: <http://www.unirioja.es/dptos/dd/redur/numero10/alvarez.pdf>
- ARÁMBULA REYES, ALMA, *Iniciativa Mérida Compendio*, México, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis de la Subdirección de Política Exterior de la Cámara de Diputados, 2008. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-CI-A-02-08.pdf>
- CÁRDENAS GRACIA, JAIME FERNANDO, *El modelo jurídico del neoliberalismo*, México, UNAM, 2016.
- CÁRDENAS GARCÍA, JAIME FERNANDO, “Las características jurídicas del Neoliberalismo”, *Cuestiones Constitucionales*, vol. 32. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88541038001>
- CEJA MARTÍNEZ, JORGE, “Seguridad ciudadana, militarización y criminalización de las disidencias en México (2006-2012)”, *Espacio Abierto*, vol. 22, núm. 4, p. 681. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/122/12229041008.pdf>
- CENTRO DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD CIUDADANA, “Apoyando la prevención en América Latina”, + Comunidad + Prevención, núm. 1. Disponible en: http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/com_y_prev_01.pdf
- CENTRO INTERNACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA CRIMINALIDAD, “Estrategias y mejores prácticas en prevención del delito con relación a áreas urbanas y juventud en riesgo”, *Actas del Taller realizado en el 11º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia penal*, Montreal, 2007.
- CHAPA KOLOFFON, LILIAN, FERNÁNDEZ NOVELO, LEONEL y LEY, SANDRA, “Prevención del Delito en México: ¿Dónde Quedó la Evidencia?”, *México Evalúa*, 2014. Disponible en: <http://mexicoevalua.org/2014/01/08/prevencion-del-delito-en-mexico-donde-queda-la-evidencia/>
- CHAPA KOLOFFON, LILIAN y LEY, SANDRA, “Prevención del delito en México: ¿Cuáles son las prioridades?”, *México Evalúa*, 2015. Disponible en: <http://mexicoevalua.org/2015/06/16/prevencion-del-delito-en-mexico-cuales-son-las-prioridades/>
- CHOSSUDOVSKY, MICHEL, “The Inauguration of Police State USA. Towards a Democratic Dictatorship?”, *Globalresearch*, 1 de julio, 2012. Disponible en: <https://www.>

- globalresearch.ca/the-inauguration-of-police-state-usa-2012-obama-signs-the-national-defense-authorization-act/28441
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, “Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos”, *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 31 diciembre, 2009. Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/seguridad/seguridadindice.sp.htm>
- CZARNECKI, LUKASZ, “La concepción de la pobreza en el modelo neoliberal: ¿Cómo entender la lucha contra la pobreza en México?”, *Frontera norte*, vol. 25, núm. 49. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13625606008>
- DE REMENTERÍA, IBÁN, “El estado de la seguridad ciudadana”, *Revista Polis*, núm. 11. Disponible en: <http://polis.revues.org/5759>
- DELGADO-RAMOS, GIAN CARLO Y ROMANO, SILVINA MARÍA, “Plan Colombia e Iniciativa Mérida: negocio y seguridad interna”, *El Cotidiano*, núm. 170.
- “Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas”, *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, enero, 2017. Disponible en: http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx
- “Estrategia Digital Nacional”, *Diario Oficial de la Federación*, 1 de noviembre, 2013.
- FERNÁNDEZ, MARIANA CECILIA, “Foucault y la gubernamentalidad en las sociedades de seguridad”, *Question*, vol. 1, núm. 44. Disponible en: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/43754/Documento_completo.pdf?sequence=1
- GARCÍA, SERGIO Y ÁVILA, DÉBORA, *Enclaves de riesgo: Gobierno neoliberal, desigualdad y control social*, Madrid, Útiles.
- GRAMCKOW, HEIKE, GREENE, JACK, MARSHALL, INEKE Y BARÃO, LISA, “Part 1: Crime, Poverty and the Police”, *Addressing the Enforcement Gap to Counter Crime: Investing in Public Safety, the Rule of Law and Local Development in Poor Neighborhoods*, International Bank for Reconstruction and Development of The World Bank, 2016. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/142491467989521605/pdf/105089-WP-PUBLIC-Crime-and-Enforcement-Part1.pdf>
- INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE, “Mexico. Índice de Paz 2016”, *Institute for Economics and Peace*. Disponible en: http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2016/04/%C3%8Dndice-de-Paz-M%C3%A9xico-2016_ES.pdf
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, “Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, 2016”, *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/ndireh/2016/>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, “Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información en los Hogares 2016”, *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/dutih/2016/>

MARÍA AMELIA SOLÓRZANO PEÑA, RAMIRO CONTRERAS ACEVEDO

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública, 2017”, Boletín de Prensa número 417/17, 26 de septiembre, 2017. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/envipe/envipe2017_09.pdf

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, Mortalidad, Proyectos estadísticos, *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/registros/vitales/mortalidad/>

INSTITUTO NACIONAL DE PSIQUIATRÍA RAMÓN DE LA FUENTE MUÑOZ, *Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco (2016-2017): Reporte drogas, 2017*. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1zIPBiYB3625GBGIW5BX0TT_YQN73eWhR/view

JAITMAN, LAURA y GUERRERO COMPEÁN, ROBERTO, “Closing Knowledge Gaps: Toward Evidence-Based Crime Prevention Policies in Latin America and the Caribbean”, *Inter-American Development Bank, Institutional Capacity of State Division*, octubre, 2015. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39898005>

LARENAS ÁLVAREZ, ANGIE, “La confluencia entre estudios críticos de seguridad y seguridad humana: las dinámicas de inclusión y superación”, *Relaciones Internacionales*, núm. 23. Disponible en: <https://revistas.uam.es/rrii/article/view/5180>

LE CLERCQ ORTEGA, JUAN ANTONIO y SÁNCHEZ LARA, GERARDO RODRÍGUEZ, “Índice Global de Impunidad 2016”, *Universidad de Las Américas de Puebla*. Disponible en: http://www.udlap.mx/igimex/assets/files/igimex2016_ESP.pdf

LE CLERCQ ORTEGA, JUAN ANTONIO y SÁNCHEZ LARA, GERARDO RODRÍGUEZ, “Índice Global de Impunidad 2017”, *Universidad de Las Américas de Puebla*. Disponible en: http://www.udlap.mx/cesij/files/IGI-2017_esp.pdf

“Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción”, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio, 2016.

“Ley de Seguridad Interior”, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de diciembre, 2017.

“Lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito”, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de enero, 2018.

“Los mexicanos vistos por sí mismos”, *Nexos*, 1 de noviembre, 2015. Disponible: <https://www.nexos.com.mx/?p=26737>

300

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Manual y Protocolo para la Elaboración de Políticas Públicas de Derechos Humanos Conforme a los Nuevos Principios Constitucionales*, México, Secretaría de Gobernación, 2014.

MELCHOR AGUILAR, JAIME, MARTÍNEZ REVILLA, ANEL, “Los Sistemas de Investigación en México”, *Cinta de Moebio*, núm. 14. Disponible en: <http://www.moebio.uchile.cl/14/melchor.htm>

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, “Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la prevención del delito”, Nueva York, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2011. Disponible en: <https://>

- www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Handbook_on_the_Crime_Prevention_Guidelines_Spanish.pdf
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, “La situación de México”, *Panorama de la Sociedad 2016*. Disponible en: <https://www.oecd.org/mexico/sag2016-mexico.pdf>
- PARDINAS, JUAN, IMPUNIDAD, “Corrupción y Competitividad. Índice de Competitividad Nacional 2015”, *La corrupción en Mexico: Transamos y no avanzamos*, México, Instituto Mexicano para la Competitividad, 2015. Disponible en: http://imco.org.mx/indices/documentos/2015_ICI_Libro_La%20corrupcion_en_Mexico.pdf
- PASIN, JULIA, “Complejo tutelar y prevención social del delito. Rupturas y continuidades”, *V Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto de Investigaciones*, Argentina, Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires, 2009.
- PÉREZ DE ARMIÑO, KARLOS, “¿Más allá de la seguridad humana? Desafíos y aportes de los estudios críticos de seguridad”, *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, núm. 1, 2011.
- “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo, 2013.
- “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de noviembre, 2016.
- “Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación 2014-2018”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de julio, 2014.
- “Programa Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de agosto, 2013.
- “Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril, 2014.
- “Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril, 2014.
- “Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril, 2014.
- RANGEL CORTÉS, VÍCTOR MANUEL, “Iniciativa Mérida y la reproducción del derecho penal mexicano”, *Reforma Judicial*, núm. 25-26. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/reforma-judicial/article/view/10451/12595>
- “Reglamento de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia”, *Diario Oficial de la Federación*: 19 de septiembre, 2014.
- RODRÍGUEZ, CÉSAR Y UPRIMNY, RODRIGO, “¿Justicia para todos o seguridad para el mercado?”, en *La falacia neoliberal. Crítica y alternativas*, Colombia, Universidad Nacional de Colombia, 2003.
- ROJAS, DIANA MARCELA, “El Taller del Imperio Global: Análisis De La Intervención De Estados Unidos En Colombia (1998-2008)”, *Análisis Político*, vol. 22, núm. 65,

MARÍA AMELIA SOLÓRZANO PEÑA, RAMIRO CONTRERAS ACEVEDO

2009. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/45962/47517>
- SÁNCHEZ, CARLOS, RÍOS, HUMBERTO, “La economía del conocimiento como base del crecimiento económico en México”, *Enl@ce: Revista Venezolana de Información*, vol. 8, núm. 2.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, “Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014 del Dictamen de la Auditoría de Desempeño 14-0-04100-07-0113 ‘Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia’”, *Secretaría de Gobernación*, 23 de octubre, 2015. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0113_a.pdf
- SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, “Datos Abiertos de Incidencia Delictiva, Acumulado Enero-Octubre 2017”, *Secretariado Ejecutivo*. Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-datos-abiertos.php>
- SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, “Incidencia delictiva del fuero común, Informe de víctimas de homicidio, secuestro y extorsión”, *Secretariado Ejecutivo*. Disponible en: <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-victimas.php#>
- SILVA SENARQUÉ, SANTOS ALFONSO, *Control social, neoliberalismo y derecho penal, parte 3*, Perú, UNMSM, 2002.
- SILVIO DONOLO, DANILO, “Triangulación: Procedimiento incorporado a nuevas metodologías de investigación”, *Revista digital Universitaria UNAM*, vol. 10, núm. 8. Disponible en: <http://www.revista.unam.mx/vol.10/num8/art53/art53.pdf>
- SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, “Datos Abiertos de Incidencia Delictiva, Acumulado enero-octubre, 2017”. Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-datos-abiertos.php>
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL, Corruption Perceptions Index 2016, *Transparency International*. Disponible en: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#table
- TORREGO-EGIDO, LUIS, “¿Investigación difusa o emancipatoria? Participación e inclusión en investigación educativa”, *Magis Revista Internacional de Investigación en Educación*, vol. 7, núm. 14.
- UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT, “Prevención de la violencia y la delincuencia, 2016”. [Disponible en: <https://www.usaid.gov/es/mexico/prevencion>]
- UPPSALA UNIVERSITET, *Uppsala Conflict Data Program*, México, Department of Peace and Conflict Research, 2017. Disponible en: <http://ucdp.uu.se/#country/70>
- VALENZUELA REYNAGA, RODOLFO, MORENO MILANES, MARÍA DOLORES y PEIMBERT ROMERO, MARLENE, “Indicadores de economía basada en el conocimiento en organizaciones de Cd. Obregón, Sonora, México”, *Revista El Buzón de Pacioli*, número especial 74. Disponible en: http://www.itson.mx/publicaciones/pacioli/Documents/no74/17.-_indicadores_de_economia_basada_en_el_conocimiento__1_.pdf

- VARGAS BEAL, XAVIER, *¿Cómo hacer investigación cualitativa? Una guía práctica para saber qué es la investigación en general y cómo hacerla, con énfasis en las etapas de la investigación cualitativa*, México, Etxeta, 2011.
- WORLD ECONOMIC FORUM, "Networked Readiness Index 2016". *World Economic Forum*. Disponible en: <http://reports.weforum.org/global-information-technology-report-2016/economies/#economy=MEX>
- WORLD HEALTH ORGANIZATION, *World health statistics 2017: monitoring health for the SDGs, Sustainable Development Goals*, Geneva, World Health Organization, 2017. Disponible en: <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/255336/1/9789241565486-eng.pdf?ua=1>