
POLÍTICA CRIMINAL Y TEMÁTICA PENAL DEL GOBIERNO OPERADOR, 2006-2009: UN BREVE RECUENTO

José Antonio ALVAREZ LEÓN*

La libertad no parece demasiado arriesgada mientras las cosas sigan con docilidad el rumbo que uno desea que sigan.

ZYGMUNT BAUMAN

I. INTRODUCCIÓN

Los cambios del sistema penal en México han pasado diferentes etapas (sexenios presidenciales) que han permitido de una u otra forma imponer, más que adaptar la nueva lógica de transformación penal¹. El cambio se inició con las reformas constitucionales implementadas por los gobiernos priistas de Carlos Salinas y se concretaron con el modelo de seguridad pública de Ernesto Zedillo; en esos doce años se consolidaron las reformas más estratégicas por su contenido político² y por su complejidad técnica; los cambios se iniciaron de esa forma para poder cambiar en ese momento el

¹ “El gobierno de Fox deja evidenciar de forma inmediata su adherencia al sistema de poder regional y más aún a las exigencias norteamericanas. En el lenguaje usado en el PND se aprecian dos conceptos que figuran como los ejes darán dinamismo y continuidad en la política penal y en la instrumentación de sus políticas públicas de orden institucional, los conceptos son “orden y respecto” y “seguridad y confianza”. Tomado de: Alvarez León, José Antonio. *Estudio de la Conformación de la Agenda Penal Nacional (1999-2003), en el contexto de la regionalización de Norteamérica*. Un acercamiento tópicocibernético. Tesis Doctoral. México, Fes Acatlán UNAM, 2005, p 198.

² Es importante recordar que a las reformas penales les presidieron las reformas económicas que permitieron la reforma al artículo 27 Constitucional modificando el régimen de propiedad en México, las reformas al artículo 130 dando consigo personalidad jurídica a las asociaciones religiosas actor político muy importante que apoyaría en el futuro las reformas derechistas de los siguientes sexenios, la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (hecho que legitimaba las intenciones de un gobierno emanado de la ilegalidad electoral) y por supuesto la firma del TLC (Tratado de Libre Comercio).

sistema de justicia he implementar un sistema de administración total³ en los sistemas de inteligencia y policial.

Con la llegada de Fox Quezada y la derecha política al poder, se consolidaron las reformas penales de sus antecesores vía *praxis* y se asentaron los cambios en las estructuras del aparato de justicia penal (surge la Agencia de Investigaciones (AFI) y se consolida la PFP). Al cierre de la primera mitad ese gobierno, sólo se dio un cambio sustancial respecto de la Agenda Penal Nacional y la política criminal del Estado Mexicano, se firmó el Acuerdo para la Seguridad y el Progreso de América del Norte (ASPAN); sus contenidos, no incidieron de forma directa (durante ese momento) en los cambios penales, pero su esencia se volvió clave para seguir la inercia de consolidación del poder económico de los Estados Unidos de América bajo los criterios del proceso regional de contención a los embates de globalización y con ello culminar la transformación de sistema de control penal local (México) y su adaptación geopolítica a la zona de influencia del continente.

Al final del gobierno de Fox y con el relevo de gobierno en el la presidencia de la república, se inicia a nuestro juicio la conclusión en la integración económica de anexión, pues la etapa general del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) cumplió sus propias metas de existencia y los primeros quince años vigencia en el año 2009. Sin embargo, en el nacimiento de una segunda etapa serán los estadounidense quienes eviten (pareciendo aún contradictorio) a toda casta la asunción de un régimen amplio de integración política paralela al eje económico, ya que ello implicaría la asunción de problemas regionales que ellos ven como ajenos y que no abstente su existencia, no los reconocen formalmente, excluyéndolos así parcialmente del debate formal, ejemplo de ello son: los acuerdos migratorios y de jurisdicción compartida del territorio (no aceptan que los socios lo hagan sobre ellos); para justificar su actuar, lo americanos señalan constantemente que México tiene un gobierno débil, desintegrado, carente de fuerza e incapaz de resolver y dar seguridad a sus propios gobernados, y muestra de ello (como evidencia) fue el proceso electoral del 2006, y de ahí la practica represora del nuevo régimen en su intento por legitimarse, aunado a la escalada de violencia desatada por el crimen organizado y la ineficiencia de la política criminal implementada y el fracaso en los contenidos de su Agenda Penal.

³ Se entiende por administración total un control del ejecutivo que general la subordinación operativa, económica y política sobre otros sistemas o niveles de la administración; en este caso es la creación de la Policía Federal Preventiva y la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Por eso hoy, el ejecutivo federal en México, es un gobierno operador, su sistema jurídico penal y de seguridad pública, es el protector de los intereses que le dieron sustento y el instrumento a través del cual el sistema político mexicano, intenta imponer una cohesión social-política que le permita hacer funcionar de manera formal (desde el presidencialismo que se suponía ya agotado), ya no sólo de *facto*, el destino obediencia y anexión jurídico-legal de nuestro país con Canadá y los Estados Unidos de América. La Agenda del gobierno operador es referida a la construcción y administración de una sociedad de riesgo⁴, creada de forma deliberada.

El objetivo de este ensayo, es evidenciar de forma práctica que en el primer trienio del sexenio 2006-2012, marcha sin una política criminal clara. Los contenidos de su Agenda Penal se han perdido en una escalada de violencia que, entre lo legal y lo político, sólo han servido de sustento a un gobierno carente de legitimidad que opera en función de sus predecesores e impulsores (factores de poder), dando continuidad a los temas penales ya encausados, olvidando así, los reclamos y las necesidades sociales del pueblo de México.

II. EL SURGIMIENTO DEL GOBIERNO OPERADOR Y SU POLÍTICA CRIMINAL

Después de un dudoso proceso electoral, carente de legitimidad, llega al poder el nuevo gobierno en el año 2006. Su esquema de trabajo en materia de Agenda Penal se ve reducido a un discurso trivial: la lucha contra el narcotráfico. El combate al crimen organizado, como bandera de lucha del nuevo gobierno y como discurso penal de urgencia, deja ver de forma inmediata una actitud de control masivo y de desprecio a los adversarios políticos y opositores como vía para afianzarse en el poder. Las acciones inmediatas de este gobierno en materia penal se caracterizan por dar prioridad a la actividad reactiva de los cuerpos policiales y la tipificación de ciertas conductas que no protegen delitos, sino que advierten un buen comportamiento a los contrarios al sistema.

Los primeros resultados sobre el tratamiento de temas penales se dan pronto y saltan a la vista, por ejemplo, con la tipificación de la protesta públi-

⁴ “La sociedad del riesgo es una sociedad *catastrófica*. En ella el estado de excepción amenaza con convertirse en el estado de normalidad”. Tomado de: Beck, Ulrich. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona, Paidós, 2000, p 30.

ca.⁵ Con esta primera acción, el nuevo gobierno busca que no se le coloque la etiqueta de represor (en *vox populi*), poniendo en riesgo libertades fundamentales como la libertad de expresión, de asociación, de tránsito, y desde el punto de vista de los derechos políticos el derecho a ser opositor. La criminalización de protesta pública es un tópico de las nuevas definiciones temáticas en materia penal, pues evocan al “señalado” como enemigo del sistema. La reforma penal que permitió la tipificación de la protesta social define en los hechos las funciones no declaradas de la Agenda Penal de este gobierno; el suministro de fuerza como nuevo proceder penal en el sistema de justicia y de seguridad pública, es decir la aplicación del “derecho penal del enemigo”.

El enemigo en la visión sistémica⁶ (estructura integracionista en la región de Norteamérica) refiere a la connotación de riesgo; su solución o disminución está en neutralizar a todo enemigo y contener las posibles acciones que de él se desprendan. Las nueva administración panista, a nivel federal y en algunas instancias locales, ponen en práctica la “figura de sospecha”, que se implementó en el gobierno de Fox desde la reforma al sistema policial como una forma de hacer más activa la lucha contra el crimen; dicha figura es un elemento primario para esta administración. La figura de incriminación por sospecha, o de la acusación anónima, o la inclusión en la ley de figuras ambiguas como “el ánimo de delinquir”, son elementos muy característicos del nuevo gobierno, que intentaron disimularse con la propuesta de reforma que dejó pendiente Fox y el nuevo proyecto penal de esta administración. La reforma Penal pendiente de Fox buscó orgánicamente la formación del sistema “acusatorio, adversarial y oral”; pero este gobierno (de Felipe Calderón) decidió incluir en su propuesta más y novedosos elementos, que en

⁵ “El Senado de la República aprobó ayer reformas a 12 leyes, con el propósito de sancionar el terrorismo y a quienes lo financian, a pesar de que -como advirtieron PRD, PT y Convergencia, se “criminaliza la protesta social” y se posibilita que luchadores sociales sean acusados de terroristas. El perredista Pablo Gómez señaló que con la redacción propuesta al artículo 139 del Código Penal Federal “se sigue la consigna de los gringos, que han pedido a todo el mundo que colabore contra el terrorismo, pero aquí, en México, se fue más allá, al incluir como actividades terroristas todo lo que atente contra la seguridad nacional o presione a las autoridades para que tomen una determinación”. El PRI coincidió en que la redacción del artículo 139 del Código Penal Federal que se propone “efectivamente puede ser utilizada para generar, en medio de una lucha social, un enfrentamiento que termina en tribunales y culmina con una condena de quien hace uso de sus derechos políticos”, señaló el senador Fernando Castro Trento (...)” Nota de: Becerril Andrea y Ballinas, Víctor. “Aprueban paquete antiterrorista que criminaliza la protesta social”. *La jornada*, México, 27 de abril del 2007.

⁶ Para efectos de entender la aplicación sistémica a estudios legales véase: Buscaglia Edgar, Moies Moreno y otros. *El sistema de justicia penal y sus reformas. Teoría y práctica*. México, Fontamara, 2006. pp 47-49.

la práctica jurídica en México ensalzarían la figura del “sospechoso”: “(...) por mucho que se oculte bajo los más relucientes atavíos jurídicos, la reacción que suscita la presencia descarnada del enemigo de la sociedad en el derecho penal, es de carácter político, porque la cuestión que se plantea es –y siempre fue– de esa naturaleza”⁷.

En síntesis, Fox trató de trabajar una Agenda que asegurara la continuidad del diseño económico, “el integrismo económico”, en primer plano. En segundo plano, vio los posibles desajustes causados por el desequilibrio económico (dentro del país), y para poder controlar dichos eventos, en previsión, generó la reforma sustantiva al sistema penal mexicano, incluyendo la figura del “sospechoso” y algunos otros elementos subjetivos de imputación en la práctica penal, mismos que facilitarían el control. Sin embargo, esas innovaciones foxistas se dieron más pronto de lo esperado⁸ y marcaron la indefinición penal del sistema entrante.

Para Vicente Fox, el riesgo latente al final de su sexenio fue la no continuidad de su proyecto cómo él lo había propuesto hasta el año 2025. La posible ruptura de su proyecto y la no continuidad del sistema se veían amenazados por el surgimiento y generalización del riesgo-peligro, que para el gobierno era el posible reclamo social y el cuestionamiento del sistema económico, entre otros muchos⁹. Para generar la previsión y contención del los peligros, Fox operó una estrategia de reparto de riesgos. En ella, el concepto de “democracia” fue traicionado (porque el había llegado al poder mediante un proceso democrático ampliamente legal y legítimo); éste se usó para señalar a los “enemigos del sistema” y responsabilizarlos de los posibles desastres venideros, en caso de que triunfara la oposición. En el señalamiento del enemigo político desde la visión electoral, se pusieron en práctica usos retóricos formales e informales para persuadir a las masas de su responsabilidad en el cambio de régimen; se utilizaron los medios de estado para violar la ley electoral, e incluso la maquinaria penal para intentar mandar a prisión o inhabilitar a los adversarios políticos¹⁰. Los poderes fácticos pusieron en juego su poder para evitar que la demanda de democracia que exigía la sociedad recayera en los grupos políticos contrarios al gobierno, y centraron

⁷ Zaffaroni, Eugenio Raúl. *El enemigo en el derecho penal*. México, Ediciones Coyoacán, 2007, p. 17.

⁸ Referido al ejemplo sobre las elecciones del 2006, citado en párrafos anteriores (*Supra* p 1)

⁹ Como todos los derivados de los catálogos internacionales que definen las amenazas derivadas del crimen transnacional.

¹⁰ Recuérdese el caso del desafuero de Andrés Manuel López Obrador, o las acusaciones de espionaje del CISEN a varios miembros de oposición y del Gobierno del Distrito Federal.

sus esfuerzos en mantener al régimen en el poder. Todo ese escenario llevó a Fox a considerar que la reforma secundaria (en las leyes secundarias) de la política criminal en el sistema mexicano debería de tocar esquemas orgánicos y sustantivos del aparato penal; ejemplo de ello sería que la lucha social se matizara, como la posibilidad de que todos perdieran lo ganado en su régimen, y que fuera el gobierno el único perdedor. Las reformas se suspendieron y se dejaron para el siguiente sexenio, pero se encaminó la idea de criminalizar la protesta social (volviendo un poco a los esquemas de los años setentas, cuando se punía el delito de disolución social para perseguir líderes y disidentes). Lo que sí se consumó fue la inclusión en las leyes penales especiales, la figura del terrorista y del sospechoso. Con las nuevas figuras derivadas del terrorismo, se dio franca entrada a los cambios penales, volcando la responsabilidad de probar la inocencia al “enemigo”, es decir, al señalado de delito; es decir, el culpable debe de mostrar su inocencia, cuando el fiscal debería únicamente mostrar su imputación.

Tal vez esto sea así, en parte porque la Agenda Regional de América del Norte tiene como punto de partida implícito la protección de un gran territorio, cuyo cabecilla, el pretendido dueño del mundo (Estados Unidos), sólo puede ver enemigos fuera de sí. Por otra lado, al parecer, el nuevo mandatario mexicano –carente de legitimidad como en su momento la tuvo Carlos Salinas de Gortari– optó por hacer un esquema de trabajo en materia penal que robusteciera la fuerza y el control del Estado, en vez de hacer una verdadera Agenda Penal que atendiera los problemas de la inseguridad en México. El proyecto de gobierno en materia de derecho y justicia, según los contenidos de su Plan Nacional de Desarrollo, se compone de un conjunto de objetivos a seguir y de metas por cumplir, con un sentido más de operativo para el sistema de seguridad y de justicia que un aporte en los contenidos sustanciales de una Agenda Penal. El desarrollo de objetivos en materia de seguridad y justicia del nuevo gobierno, por propia definición, lo ubican como un gobierno operador de instituciones, pues “la seguridad es entonces, la del orden jurídico mismo y la del poder político que la sustenta (...) contra ella nada valen las desigualdades sociales (...) el objetivo es la funcionalidad de los órganos de poder¹¹”. La falta de inclusión de temas nacionales con nuevas radiografías sobre los grandes problemas nacionales en el tema de justicia penal, la falta de representación de escenarios, lo conducen a una indefinición en la política

¹¹ Del Palacio, Alejandro. *Del Estado de Derecho al Derecho del Estado*. México, Leega, 1988, p 62.

criminal de estado, y por tanto a una carencia de temas en una verdadera Agenda Penal.

III. LOS PROYECTOS EN MATERIA DE JUSTICIA Y SEGURIDAD PÚBLICA DEL GOBIERNO OPERADOR

Tras un estudio del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, se puede observar, en primera instancia, cuál es el camino que definirá a este sexenio en materia de justicia y de seguridad pública. En el PND se aprecian muchos objetivos que de ninguna forma son nuevos, por haberse generado en otros sexenios y por haber sido operados en otras agendas penales. Por otra parte, se aprecian contenidos antes ya planteados, pero con un matiz que intenta hacerlos diferentes en esta administración; en esencia, hasta hoy, no se ha logrado. Por último, de forma concreta diremos que existen algunos elementos que este gobierno resalta para dar continuidad a la reforma orgánica del sistema de justicia; dichos elementos aún no pueden ser calificados, porque hasta ahora sus iniciativas han sido absorbidas por el poder legislativo, lo que hace que la reforma no se adjudique a la pretendida Agenda de este sexenio.

Es importante por lo menos anunciar que, en este PND, en la materia que se comenta, sí se contemplan dos temas que, si bien no son nuevos porque fueron comprometidos por Fox, podrán operarse con crédito propio a este sexenio (de lograrlo) y que atienden a los temas de la Agenda Regional en lo referente a Migración y Seguridad compartida.

Los temas del PND son continuidad y copia de la Agenda de Vicente Fox, y los esquemas que son nuevos no alcanzan el contenido formal y operativo de una Agenda Penal, tal como se mostrará en el siguiente cuadro.

Nota: Para comprender el siguiente cuadro es necesario reproducir de forma textual las metas y estrategias implementadas en el PND, a fin de realizar el comentario de referencia respecto de los temas ya tratados, o no, en las Agendas anteriores.

CUADRO No. 1

Comparación de contenidos
Ejes temáticos del PND en materia de Justicia y Seguridad Pública y la Agenda Penal Foxista.

<i>Contenidos temáticos PND 2007-2012 (Contenidos sustraídos textualmente del documento en referencia.¹²)</i>	<i>Contenidos exis- tentes en la Agenda Penal Foxista</i>	<i>Observaciones</i>
--	---	----------------------

Eje Seguridad pública

- **DIAGNÓSTICO**

El primer deber del Estado, e incluso la justificación misma que el Estado tiene para reservarse el monopolio de la fuerza, es salvaguardar la seguridad y la integridad de los ciudadanos.

Todos estos contenidos y estrategias ya estaban incluidos en la Agenda Foxista.

Ningún cambio sustancial.

- **OBJETIVO**

Fomentar un mayor nivel de desarrollo y mejores condiciones de vida que prevengan conductas delictivas en las comunidades y espacios urbanos, y que garanticen a toda la población el goce de sus derechos y libertades.

Se reproducen los mismos conceptos en materia de seguridad pública. No se advierten estrategias retóricas ni contenidos nuevos.

¹² Cfr. PND. Página electrónica de la Presidencia de la República. 2007. pnd.presidencia.gob.mx/ 15k

<i>Contenidos temáticos PND 2007-2012 (Contenidos sustraídos textualmente del documento en referencia.¹²)</i>	<i>Contenidos exis- tentes en la Agenda Penal Foxista</i>	<i>Observaciones</i>
<ul style="list-style-type: none"> • ESTRATEGIA -Fortalecer la cultura de legalidad y el combate al narcotráfico y al narcomenudeo a través del fortalecimiento del tejido social. -Establecer mecanismos de coordinación con la sociedad civil para rescatar los espacios públicos y garantizar que sean espacios para los ciudadanos. -Reforzar la seguridad y la cultura de prevención en las escuelas, con la participación de maestros, padres de familia y la comunidad, a fin de lograr escuelas seguras sin la amenaza de las drogas, priorizando las escuelas ubicadas en las zonas de mayor índice delictivo. -Fortalecer las capacidades de las dependencias responsables de la aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivo 	<p>El objetivo de la profesionalización ya había sido propuesto por Fox.</p> <p>Se incluye en la reforma penal del 2008.</p>	<p>Se aprueba como garantía constitucional tener una defensa adecuada y profesional.</p>
<p>Eje Legalidad</p> <ul style="list-style-type: none"> • OBJETIVO Fomentar el desarrollo de una cultura de la legalidad. • ESTRATEGIA -Reforzar el diseño e impartición de programas educativos para la población, orientados a reforzar la cultura cívica, el apego a la legalidad y el conocimiento del derecho. -Promover una mayor profesionalización de los abogados. 		

<i>Contenidos temáticos PND 2007-2012 (Contenidos sustraídos textualmente del documento en referencia.¹²)</i>	<i>Contenidos exis- tentes en la Agenda Penal Foxista</i>	<i>Observaciones</i>
--	---	----------------------

Eje Crimen organizado

• OBJETIVO

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.

Contenidos ya incluidos en la Agenda anterior. La estrategia referida a alcanzar estándares internacionales refiere a una de las tareas nuevas que tendrá que realizar este gobierno como parte de la agenda regional.

Temática de Agenda Regional. No se le da valor de Agenda a este gobierno porque ya existía en la Agenda del ASPAN y tema comprometido por Fox.

• ESTRATEGIA

- Aplicar la fuerza del Estado, en el marco de la ley, para recuperar los espacios que han sido secuestrados por las bandas de narcotraficantes y otras organizaciones delictivas.
- Implementar una política integral que coordine esfuerzos y recursos de los tres órdenes de gobierno para el combate al narcomenudeo.
- Alcanzar y consolidar estándares internacionales en materia de prevención y combate al lavado de dinero de procedencia ilícita.
- Desarticulación de cadenas delictivas mediante la destrucción de los nodos de creación de valor.

Eje Instituciones

- ESTRATEGIAS FUNDAMENTALES Transparencia y coordinación de instituciones en manejo de información.

Tema ya incluido.

<i>Contenidos temáticos PND 2007-2012 (Contenidos sustraídos textualmente del documento en referencia.¹²)</i>	<i>Contenidos exis- tentes en la Agenda Penal Foxista</i>	<i>Observaciones</i>
--	---	----------------------

Eje Cooperación internacional

- **OBJETIVO**

Fortalecer la cooperación internacional para contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad y defensa de la soberanía.

Se repite el esquema de compromiso de la Agenda Regional.

- **ESTRATEGIA**

-Promover la cooperación internacional para hacer frente a la delincuencia organizada, con pleno respeto a la soberanía, la integridad territorial y la igualdad jurídica de los estados.

Se da tratamiento de seguridad regional al tema de las pandillas como la Mara Salvatrucha.

-Promover esfuerzos de colaboración e intercambio de información para combatir al tráfico y consumo de drogas con los países que tienen una alta demanda de estupefacientes.

-Establecer acuerdos de colaboración en materia de combate al tráfico de armas con los países de origen.

-Promover y aplicar instrumentos jurídicos internacionales sobre la trata y el tráfico de personas.

-Establecer programas en coordinación con otros países para atender el problema de las pandillas delictivas transnacionales.

<i>Contenidos temáticos PND 2007-2012 (Contenidos sustraídos textualmente del documento en referencia.¹²)</i>	<i>Contenidos exis- tentes en la Agenda Penal Foxista</i>	<i>Observaciones</i>
--	---	----------------------

Eje Impartición de justicia

- **OBJETIVO**

Modernizar el sistema de justicia penal encaminado a lograr un marco normativo que garantice justicia pronta y eficaz.

- **ESTRATEGIA**

- Hacer más eficientes los sistemas y procedimientos utilizados por los ministerios públicos, así como fortalecer la investigación ministerial y policial para elevar el nivel de eficacia en la integración de la averiguación previa.
- Establecer más y mejores instrumentos para la impartición de justicia en los delitos asociados con la delincuencia organizada
- Garantizar mejores condiciones para la presentación de denuncias a las víctimas de los delitos.
- Promover la implementación gradual de juicios orales.
- Impulsar reformas procesales para hacer más expedita la aplicación de la justicia
- Fomentar la reducción de litigios mediante la implementación de medios alternativos de resolución de conflictos
- Promover el Código Penal Único.
- Combatir la impunidad para disminuir los niveles de incidencia delictiva.
- Fortalecer la coordinación y cooperación entre los tres órdenes de gobierno para combatir la delincuencia.

<i>Contenidos temáticos PND 2007-2012 (Contenidos sustraídos textualmente del documento en referencia.¹²)</i>	<i>Contenidos exis- tentes en la Agenda Penal Foxista</i>	<i>Observaciones</i>
Eje Seguridad fronteriza	Tema ya previs- to en la Agenda Regional. Que- da como tema de operación de la agenda prevista y que caracterizará a esta administra- ción.	Hasta este mo- mento no hay acuerdo migra- torio ni elemen- to que permi- ta ponderar el avance en este punto.
<ul style="list-style-type: none">• OBJETIVO Salvaguardar la seguridad en las fronteras, así como la integridad y el respeto a los de- rechos humanos tanto de los habitantes de estas zonas, como de los migrantes.• ESTRATEGIA -Integrar unidades mixtas de policía com- puestas por la Policía Federal Preventiva y las policías fronterizas y estatales, para que, con el apoyo de las Fuerzas Armadas, ga- ranticen la seguridad de los mexicanos y de todos los habitantes de la región fronteriza -Crear canales para el intercambio de infor- mación y de estrategias en materia de seguri- dad fronteriza		
Eje Derechos Humanos	Tema de la Agenda Regio- nal y del ASPAN. Se repite en con- tenidos como la Agenda de Fox	
<ul style="list-style-type: none">• OBJETIVO Asegurar el respeto irrestricto a los derechos humanos y pugnar por su promoción y defen- sa.• ESTRATEGIA Actualizar el marco normativo para respon- der a las demandas y necesidades de una sociedad cada vez más preocupada por el respeto a los derechos fundamentales de los individuos		

Cómo se puede observar, al no existir cambios o estrategias diferentes a las marcadas por la Agenda foxista, este nuevo gobierno asume la tarea de ejecutor de los temas previstos. Desde la perspectiva de los sistemas, nada cambia sistémica ni sustancialmente respecto a lo previsto, ni si quiera desde la perspectiva retórica; así, no amerita ningún comentario y basta con lo señalado en el cuadro anterior.

La explicación respecto de temas los derivados de la reforma constitucional del 2008 y su puesta en práctica en materia de justicia ya han sido explicados sistémicamente en referencia a la propuesta original y los temas ya aprobados. El resto de los temas están pendientes y será necesario esperar la evolución del sexenio.

En cambio, lo que sí es digno de comentar es el modo en que el Congreso decidió hacer suya la reforma penal y sus razones para proceder así. Desde las funciones sistémicas, diremos que la intervención del Congreso en la reforma penal no sólo se dio de manera formal, por ser así el procedimiento legislativo. Desde nuestra perspectiva, con su propuesta, el ejecutivo ponía en riesgo el equilibrio de ofertas y demandas en el sistema mexicano, en razón de cuatro puntos importantes:

Primero: Si bien es cierto que la reforma propuesta está basada en los contenidos del sexenio anterior, el nuevo mandatario incluyó en ella elementos y figuras jurídicas que lo situaban muy por encima de otros poderes y de la sociedad misma, al otorgarse a sí mismo amplias potestades de investigación y persecución de delitos. Esta actitud rebasaba por mucho la demanda de justicia y seguridad que clama la ciudadanía; ésta fue usada y llevada a extremo para presentar un producto altamente fascista. Obsérvese dos de las propuestas del ejecutivo en su proyecto de reforma del artículo 16 Constitucional, el cual contiene elementos totalitarios:

En los casos de delincuencia organizada, el Ministerio Público de la Federación, autorizado en cada caso por el Procurador General de la República tendrá acceso directo a la documentación fiscal, financiera, fiduciaria, bursátil, electoral y aquella que por ley tenga carácter reservado o confidencial, cuando se encuentre relacionada con la investigación del delito.

La policía podrá ingresar sin orden judicial a un domicilio cuando exista información o conocimiento de una amenaza actual o inminente a la vida o a la integridad corporal de las personas, así como en el caso de flagrancia cuando se esté persiguiendo materialmente al inculpado, en

los términos del párrafo cuarto de este artículo, debiendo informar de inmediato a la autoridad competente.¹³

(Nota: propuesta que fue rechazada por el Congreso, para ser ajustada a la forma que hoy tiene el Texto Constitucional).

Segundo: No incluyó un pendiente que heredó de la Agenda de Fox, referido al sistema de recursividad conocido como el juicio de amparo. No informó o no propuso cómo funcionará o se adaptará el amparo ante sus reformas (reforma que entrará en vigor en meses próximos (julio o agosto del 2011, gracias a los comentarios y aportes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la actividad del Legislativo para tal efecto; temática no incluida al inicio del gobierno operador).

Tercero: Criminalizó la protesta social.

Cuarto: Los esquemas relativos a los derechos humanos y participación ciudadana no recibieron un trato preferencial que cambie la actitud del sistema con la ciudadanía. La intervención del Congreso permitió hasta hoy continuar el embalaje en el sistema de seguridad y de justicia, al menos en el largo plazo, y mantuvo intactas las ofertas y demandas del sistema local y regional. El ejecutivo no logró una función de integración con la sociedad y los tópicos en cuestión siguen estando pendientes.

IV. LA AGENDA REGIONAL DESDE EL PND 2007-2012

El tema de la Agenda Regional está bien presente en el gobierno actual. Se compone de tres puntos medulares, descritos en el cuadro anterior, y se complementan con tres estrategias jurídico-operativas implementadas hasta hoy (2011). La relación de esas estrategias y su relación con la temática penal de este sexenio se presenta vinculada de la siguiente forma:

- 1) Tema del PND: Crimen-Narcotráfico.
 - Origen de la Temática: Agenda Nacional y Regional derivada del Acuerdo para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN).
 - Estrategia: Cruzada contra el crimen. Combate al crimen organizado.
- 2) Tema del PND: Control de Fronteras.

¹³ Página electrónica de la Cámara de Diputados. "Análisis de dictamen de la reforma Constitucional en materia penal presentado en Cámara de Diputados". Dirección de Servicios de Investigación y Análisis. Subdirección de Política interior. Junio 2008.

- Origen de la Temática: Agenda Nacional y Regional derivada del ASPAN.
- Estrategia: Reforma migratoria y control de frontera sur.

3) Tema del PND: Crimen Organizado, violencia local, tráfico de personas, tráfico de mercancías, lavado de dinero y seguridad nacional (fronteras).

- Origen de la Temática: Agenda Regional.
- Objetivo: seguridad del perímetro de la región. La seguridad interna de México es la seguridad de la región.
- Estrategia: Plan Mérida.

En estas temáticas es posible observar una buena coordinación sistémica entre lo que demanda la región y lo que México ofrece. En los puntos uno y dos, se aprecia el origen de la función adaptación en el sistema regional. Los contenidos que nutren la Agenda Nacional tiene su origen en el ASPAN, por ello entonces en la Agenda Regional. El subtema que refiere a la Cruzada Contra el Crimen en el punto uno y, los temas migratorios en el dos, son tópicos que refieren en la visión sistémica a la función integración; pues con esos subtemas México, cumple con la demanda requerida por los socios en la región en temas de seguridad. Es decir, México, responde a las exigencias del TLCAN y da como producto sistémico a sus socios, un PND y una temática penal adaptable a las necesidades regionales.

Las estrategias con las que nuestro país se integra a la región, se basan en el concepto seguridad. La búsqueda de la seguridad en los términos del PND y la temática penal de ésta administración ponen en riesgo nuestra soberanía. En los temas del ASPAN sobre migración y crimen organizado, los tres países firman estrategias de colaboración, intercambio de información y seden espacios territoriales para la operación policial y militar, con el fin de cumplir los objetivos de control descritos en esa alianza. Sin embargo, México es visto cómo el generador de los riesgos en la región, por lo que, en términos reales, sólo nuestro país será vulnerado en su soberanía con la ingerencia directa de los EEUU en temas de control. Con estas intromisiones en la soberanía nacional, nuestro país cumple la parte de integración sistémica y en la medida que permita el desarrollo operativo del ASPAN en nuestro territorio, con esto la administración calderonista se ubicará a la fase sistémica de vigencia (cumplimiento, subordinación y ejecución de mandatos, pactos o alianzas); en síntesis, así, el gobierno operador siempre estará en una fase de control cibernético regional, con reflejo en lo local bajo el discurso de la emergencia:

Una emergencia es justo eso: un estado provisional, no la revocación del Estado de derecho. El problema de las emergencias es que solo el Ejecutivo tiene suficiente información para saber si siguen estando justificadas¹⁴ (sic)

Respecto al punto tres, México forma su temática penal y la presenta al sistema regional con tintes de exigencia. Al ser nuestro país el causante de los riesgos en la región en materia de crimen y migración, asume su postura regional y exige a sus contra partes ayuda. Es decir, demanda un producto para poder cumplir con las obligaciones que pacto con anterioridad. Lo que demanda nuestro país en función de las tareas por realizar son: recursos financieros, técnicos y operativos.

Los Estados Unidos de América, se ven comprometidos con México a atender su demanda (no por misericordia, sino por necesidad regional), y le elaboran un producto que, cumpla en parte con esa demanda. El nuevo producto es el Plan Mérida (PM).

El Plan Mérida suscrito, es un paquete financiero y de colaboración técnica para México en pro de la seguridad interna de nuestro país, cuyos logros, deberán de reflejarse en la seguridad regional. Este pacto de colaboración es un producto sistémico que, por un lado, atiende a la demanda de México y por otro, permite más injerencia política de los EEUU sobre las decisiones que tome nuestro país en el tema de seguridad. Los estadounidenses tendrán más información sobre los nacionales, sobre la seguridad nacional de México y podrán operar bases policiales (y tal vez en futuro militares) como parte de la colaboración derivada de ese plan. El Plan Mérida ya no certifica las tareas de México en el combate al narcotráfico, pero supedita la independencia de nuestro país en su toma de decisiones.

Desde la visión cibernética, el acuerdo Mérida, cumple los principios de la sujeción financiera, operativa y de mando que impone todo proceso de control.

Para muchos especialistas la firma del PM, es un logro político de a nueva administración. Se esgrime, que México obligó de cierta forma a los EEUU a participar conjuntamente de los problemas regionales y que, la negativa del gobierno Mexicano a ser evaluado en el cumplimiento de metas del PM, es evitar las certificaciones del pasado y con ello las presiones extranjeras. Desde nuestro punto de vista no es así, por lo contrario, es un fracaso más

¹⁴ Ignatieff Michael. *El mal menor. Ética política en una era de terror*. México, Taurus, 2005, p 77.

producto de los escasos resultados en esta administración en los temas de seguridad pública y, de la falta de legitimidad y fuerza del ejecutivo federal.

Desde nuestro punto de vista, el hecho de que el gobierno mexicano actual reciba ayuda financiera adicional para tareas de seguridad y con ello, se permita que las instituciones reactivas nacionales (llámese ejército, marina, agencia federal de investigaciones o PFP), se coordinen dentro del territorio con las fuerzas estadounidenses en tareas de control de seguridad interna, nacional y regional, significará políticamente que este gobierno pierde la lucha contra el crimen, y que carece de un proyecto de gobierno claro y operativo y que el gobierno se desestabiliza aumentando los riesgos regionales y locales.

Con las reformas Constitucionales, México no alcanzará a resolver las demandas internas de seguridad y de justicia. La verdadera operación de la reforma iniciada en el 2008 está prevista dentro de ocho años, según sus propios artículos transitorios, cuando este sexenio concluya. En términos sistémicos, eso significa que este gobierno ya optó por no cambiar nada y mantener solamente en operación el sistema mientras las condiciones cambien.

En una visión pesimista, diremos que el gobierno operador busca mediante la ingerencia directa de los EEUU en los temas de seguridad y justicia, el reconocimiento y la fuerza que al interior del país no tiene. La administración actual sabe, que si la Unión Americana avala sus proyectos de gobierno podrá terminar el sexenio y perpetuar la presencia de la derecha en el poder. El ejecutivo se encuentra en una encrucijada, por un lado, no encuentra los mecanismos para evitar el desmoronamiento del estado mexicano por falta de un proyecto de estado y por otro, que los beneficios anunciados del TLCAN desde hace ya cuatro sexenios no lleguen a los mexicanos fulminando el proyecto económico en vigencia.

La implantación de estrategias como el Plan Mérida y la Cruzada Nacional Contra la Delincuencia¹⁵, (CNCD) ó la nueva Plataforma Regional de Com-

¹⁵ “[...] Como ocurrió en los gobiernos de Ernesto Zedillo y de Vicente Fox, el de Felipe Calderón lanzó ayer una Cruzada Nacional Contra la Delincuencia, con la que promete ganar la “guerra” al crimen organizado [...] Las cruzadas contra la delincuencia se han convertido en herramienta retórica recurrente de los gobernantes. Tanto Carlos Salinas de Gortari como Miguel de la Madrid emprendieron este tipo de acciones. A cuatro años de iniciado su gobierno, Zedillo se colocó un moño blanco que se volvió emblema inesperado de su Cruzada Nacional contra la Delincuencia que, según dijo, era para hacer frente a una grave “crisis de seguridad pública”. A partir de esta iniciativa se aumentó el presupuesto, se creó un cuerpo elite de seguridad, la Policía Federal Preventiva (PFP), y se estableció el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) [...]” Herrera, Claudia y Méndez Alfredo. “Ofrece Calderón ganar la *guerra* al crimen organizado”, *La jornada*, Sección política, México, 23 de enero del 2007.

bate al Crimen (PRCC)¹⁶ este último firmado en Julio del 2008, nos muestran la carencia de una Agenda Local. Los tres documentos que ha puesto en marcha el gobierno operador como Agenda Penal muestran los rasgos de dependencia al exterior y debilitan la identidad y la unión nacional, como ya se ha explicado.

La reconstrucción del Estado Regional significó la contención de la globalización. En el caso de la Unión Europea resultó la consolidación a través un ente regional fuerte, donde cada estado miembro se ve fortalecido a su interior. América del Norte, dista mucho de ser como el caso europeo, y más aún si México frente sus aliados, no es garantía de unión por perder sus propias definiciones y sus propios ejes de política para el desarrollo y la seguridad de sus habitantes. Estamos condenados a ser un patio trasero; un patio trasero, quizá, ni siquiera limpio porque ya lleva a cuentas un promedio de 40,000 muertes en la llamada guerra contra el narcotráfico.

V. EPÍLOGO

1.- El gobierno federal actual (2006-12), diseñó su Plan Nacional de Desarrollo con contenidos de política criminal y las temáticas penales heredados de los administraciones pasadas; de manera particular del los gobiernos de Ernesto Zedillo y Vicente Fox.

2.- El gobierno de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, cuestionado de origen por su débil legitimidad social, es llamado gobierno operador, porque ha dirigido su administración bajo lineamientos puntuales que rigen los acuerdos regionales derivados del ASPAN y, los tratados bilaterales de combate al crimen organizado, bajo el auspicio económico de los Estados Unidos de América.

3.- El gobierno operador ha centrado su política criminal y el cumplimiento de su Agenda Penal bajo la retórica discursiva “guerra al crimen organizado”. La ejecución de las políticas derivadas de la Agenda Penal y las reformas impulsadas por su gobierno a nivel Constitucional, han instaurado un régimen de excepción penal.

¹⁶ “[...] Felipe Calderón propuso ante los asistentes de la Cumbre Regional Ampliada Sobre el Problema Mundial de las Drogas, Seguridad y Cooperación, la creación de una agenda multinacional en la que se acuerden objetivos y estrategias contra el narcotráfico [...]” Jiménez, Sergio. “Propone Calderón agenda multinacional antinarco”, *El Universal versión electrónica*, Colombia, agosto 10, 2008.

4.- El gobierno operador, ha sido sistemático en el desarrollo de políticas reactivas que han lesionado el tejido social, los derechos fundamentales y las garantías individuales de los gobernados.

5.- Voces ciudadanas, de organismos no gubernamentales (nacionales e internacionales) y de la propia estructura de institucional, han conminado al gobierno operador al ajuste de sus políticas que, en los hechos han generado violencia desmedida y descredito a la propia figura presidencial; pero la decisión de Felipe Calderón ha sido en el discurso formal e informal, seguir con la política operacional, reactiva e intolerante como éxito de su gestión. En consecuencia, el resto de sexenio 2011-2012, seguirá bajo la tónica descrita en el PND, con los saldos que esto implique.

6.- Los riesgos que se presumían, serían disminuidos por la política criminal descrita en los proyectos del gobierno federal, no han sido controlados. Del análisis retórico y operacional de la política criminal del actual gobierno federal como en los casos de: la criminalización de la protesta social, la cooptación de los medios de comunicación y la política penal de excepción, se vislumbra un riesgo en el proceso democrático del 2012. Felipe Calderón, operó la política penal y la actividad reactiva del aparato estatal para mantenerse en la presidencia y ajustarse a las pretensiones de los factores reales de poder que le dieron apoyo en su búsqueda por la presidencia. El combate al crimen organizado fue y será la bandera temática de la administración calderoniana y no cambiará; los saldos para él, son daños colaterales.

VI. FUENTES DE CONSULTA

Bibliografía:

Alvarez León, José Antonio. Alvarez León, José Antonio. *Estudio de la Conformación de*

La Agenda Penal Nacional (1999-2003), en el contexto de la Regionalización de Norteamérica. Un acercamiento tópicocibernético. Tesis Doctoral. México, Fes Acatlán UNAM, 2005.

Beck, Ulrich. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad.* Barcelona, Paidós, 2002.

Buscaglia Edgar, Moreno Moises y otros. *El sistema de Justicia Penal y su reforma. Teoría y Práctica*. México, Fntamara, 2006.

Chabat Jorge y Bailey John (comp), *Crimen Transnacional y Seguridad Pública*, México, Plaza y Janés, 2003.

Del Palacio, Alejandro. *Del Estado de Derecho al Derecho del Estado*. México, Leega, 1988.

Ignatieff, Michael. *El mal menor. Ética Política en una era de terror*. México, Taurus, 2005.

Zaffaroni, Eugenio Raúl. *El enemigo en el derecho penal*. México, Ediciones Coyoacán, 2007.

Hemerografía:

Becerril Andrea y Ballinas, Víctor. "Aprueban paquete antiterrorista que criminaliza la protesta social". *La jornada*, México, 27 de abril del 2007

Herrera, Claudia y Méndez Alfredo. "Ofrece Calderón ganar la guerra al crimen organizado", *La jornada*, Sección política, México, 23 de enero del 2007

Jiménez, Sergio. "Propone Calderón agenda multinacional anti-narco", *El Universal versión electrónica*, Colombia, agosto 10, 2008.

Fuentes Electrónicas:

pnd.presidencia.gob.mx/15k PND. Página de la Presidencia de la República. 2007

www.diputados.gob.mx Página electrónica de la Cámara de Diputados. "Análisis de dictamen de la reforma Constitucional en materia penal presentado en Cámara de Diputados". Dirección de Servicios de Investigación y Análisis. Subdirección de Política interior. Junio 2008.