



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Sociales



Instituto de Estudios de
América Latina y el Caribe



ISSN 1853-2713

OBSERVATORIO LATINOAMERICANO 6



DOSSIER MEXICO

Buenos Aires, abril 2011



Autoridades Facultad de Ciencias Sociales

Decano

Sergio Caletti

Vicedecana

Adriana Clementi

Secretaria Académica

Stella Martini

Secretaria de Estudios Avanzados

Carolina Mera

Secretaria de Gestión Institucional

Mercedes Depino

Secretario de Cultura y Extensión

Alejandro Enrique

Secretaria de Hacienda

Cristina Abraham

Secretaria de Proyección Institucional

Diego de Charras

Instituto de Investigaciones Gino Germani

Director: Julián Rebón

Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe:

Director: Waldo Ansaldi

Biblioteca Norberto Rodríguez Bustamante

Director: Daniel Comande



Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires

Marcelo T. de Alvear 2230, C1122AAJ Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

www.iealc.fsoc.uba.ar - iealc@mail.fsoc.uba.ar

Director: Waldo Ansaldi

Comité Académico: Hugo Calello, Rubén Dri, Eduardo Grüner, Mario Toer (titulares),

Héctor Angélico, Atilio Borón (suplentes)

Secretaría: Mgr. Silvia Demirdjian, Mgr. Juan Diez

ISSN 1853-2713



OBSERVATORIO LATINOAMERICANO

Observatorio Latinoamericano es una colección de trabajos que, bajo la forma de dossier, publica el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC), de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, con el objetivo de ofrecer a todos los interesados en conocer más y mejor a América Latina, información y opiniones sobre la región y cada uno de sus países, sea para fines docentes, de investigación o de mero deseo de ampliar la capacidad de comprensión de realidades complejas, usualmente no tratadas o insuficientemente tratadas por los medios de comunicación comerciales.

Observatorio Latinoamericano reproduce material generado por académicos y periodistas latinoamericanistas de distintos países y orientaciones. Iniciamos la colección con textos publicados en medios de comunicación alternativos, que cubren lo que la prensa comercial suele ocultar, aunque aspiramos a ir incorporando crecientemente los trabajos de nuestros propios investigadores e investigadoras. En todos los casos se consignan los créditos y reconocimientos correspondientes. Crecientemente iremos incorporando producción propia, es decir, de los investigadores del IEALC y de los tesisistas y becarios que investigan sobre América Latina con sede en él.

Observatorio Latinoamericano es una publicación electrónica, de acceso, distribución y descarga gratuitos. Los textos pueden reproducirse libremente, pero en todos los casos se indicará la fuente, particularmente la original en los casos en que así corresponda, es decir, en el de textos publicados inicialmente en otra publicación, sea ella en soporte digital o papel.

El dossier México ha sido realizado bajo la coordinación del Grupo de Estudios sobre Centroamérica: Esteban De Gori, Miguel Leone, Graciela Liciaga, Lucrecia Molinari, María de los Ángeles Paniagua, Julieta Rostica, Laura Sala y Valeria Saponara Spinetta.

Números publicados:

1. *Haití*, febrero 2010
2. *Paraguay*, mayo 2010
3. *Guatemala*, agosto 2010
4. *Bolivia*, octubre 2010
5. *Colombia*, diciembre 2010

El **GRUPO DE ESTUDIOS SOBRE CENTROAMÉRICA** está compuesto por graduados y docentes de la Carrera de Sociología de la Universidad de Buenos Aires: el licenciado Miguel Leone, las licenciadas Graciela Viviana Liciaga, Lucrecia Molinari, María de los Ángeles Paniagua, Laura Sala, Valeria Saponara Spinetta, por el doctor Esteban De Gori y la doctora Julieta Carla Rostica, quien actualmente lo coordina. El mismo tiene su inserción en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, perteneciente a la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. El Grupo ha sido organizador de las “Primeras Jornadas sobre Estado, Violencia y Procesos Políticos en Centroamérica, México y el Caribe” en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires en octubre de 2008. Gran parte de sus integrantes forman parte de la investigación colectiva *Representaciones y lenguajes de las élites dirigentes centroamericanas acerca de los procesos de exclusión/inclusión política desde las primeras décadas del siglo XX hasta la actualidad. Resignificación y reapropiación de las ideas de Nación, Soberanía y Representación política*, financiada por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad de Buenos Aires y dirigida por el Dr. Esteban De Gori. Entre la última producción científica de sus integrantes se destaca la siguiente:

Miguel Leone, ¿Qué huellas deja la violencia? Un análisis de discursos de intelectuales indígenas. Guatemala, *Boletín de la Asociación para el Fomento de los Estudios Históricos en Centroamérica*, N° 49, abril/junio 2011; “El multiculturalismo en Guatemala visto a través de los discursos de Demetrio Cojtí Cuxil”, III Jornadas de Estudios Políticos, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, 17, 18 y 19 de noviembre de 2010; La emergencia de formas de saber sobre «lo maya» al calor del genocidio guatemalteco. (C 1950-2009), *e-l@tina*, Revista electrónica de estudios latinoamericanos, N° 31, abril/junio 2010.

Lucrecia Molinari, Las elites salvadoreñas y la Doctrina de Seguridad Nacional en los 60, *Boletín de la Asociación para el Fomento de los Estudios Históricos en Centroamérica*, N° 49, abril-junio 2011; “Análisis comparativo Argentina – El Salvador: el papel de los grupos paramilitares en la represión política”, II Jornadas sobre Experiencias Latinoamericanas en Derechos Humanos, Instituto Espacio para la Memoria, Buenos Aires, 20 y 21 de octubre de 2010; “La Doctrina de Seguridad Nacional y su aplicación en El Salvador en la década de los 60”, III Jornadas de Estudios Políticos, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, 17, 18 y 19 de noviembre de 2010; “De la masacre de 1932 a la guerra civil”, en Daniel Feierstein (comp.), *Estado y violencia en América Latina (Siglo XX)*. Buenos Aires: Editorial Prometeo, 2009.

Laura Sala, La política de integración social en la Guatemala contra revolucionaria a la luz del Seminario de Integración Social Guatemalteca, *Boletín de la Asociación para el Fomento de los Estudios Históricos en Centroamérica*, N° 49, abril-junio 2011.

Valeria Lucia Saponara Spinetta, “Los otros; los jóvenes. Un estudio sobre las maras Guatemaltecas”, III Jornadas de Estudios Políticos, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, 17, 18 y 19 de noviembre de 2010.

Laura Sala, Miguel Leone y Valeria Lucia Saponara Spinetta, Maras y medios. Una deconstrucción de discursos sobre las Maras en Guatemala, Dossier Guatemala, *Observatorio Latinoamericano*, Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2010; “Maras y medios. Una deconstrucción de discursos sobre las Maras en Guatemala”, VI Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, 9 y 10 de diciembre de 2010.

Esteban De Gori, Recuperación democrática, violencia y sistema político en Honduras (década del 80), *Boletín de la Asociación para el Fomento de los Estudios Históricos en Centroamérica*, N° 49, abril-junio 2011; Editor, “Élites, orden y violencia política en Centroamérica (Siglo XX)”, *Boletín de la AFEHC*, N° 49, abril-junio 2011; “Honduras: Doctrina de seguridad nacional, políticas de

contrainsurgencia y democracias”, en Daniel Feierstein (comp.), *Estado y violencia en América Latina (Siglo XX)*. Buenos Aires: Editorial Prometeo, 2009.

Julieta Rostica, La elite político-militar y sus representaciones del indio. Guatemala 1982-1996, *Boletín de la Asociación para el Fomento de los Estudios Históricos en Centroamérica*, N° 49, abril-junio 2011; “La dictadura militar en Guatemala (1982-1985)”, en Waldo Ansaldi, compilador, *Los Sonidos del silencio: Resistencias y Dictaduras en América Latina 1964 – 1989*. Buenos Aires, en prensa; Coordinadora, Dossier Guatemala, *Observatorio Latinoamericano*, Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2010; “Dictaduras y democracias en Guatemala. La cuestión étnica en los discursos de la dominación y de la resistencia”, en Cecilia Macon y Laura Cucchi compiladoras, *Mapas de la transición*. Buenos Aires: Editorial Ladosur, 2010; “Interpretaciones de la historia reciente y memoria colectiva. Guatemala y el proceso de democratización”, en Daniel Feierstein coordinador, *Terrorismo de Estado y Genocidio en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo, 2009; “De la infrapolítica de las comunidades indígenas (1982-1983) a la salida a la luz pública de las Comunidades de Población en Resistencia (1990-1991) en Guatemala”, Coloquio Internacional: Movimientos sociales, memorias y procesos de resistencia en la historia reciente de América Latina, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 23 y 24 de noviembre de 2010; “Miguel Ángel Asturias y su tesis sobre «El problema social del indio»”, III Jornadas de Estudios Políticos, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, 17, 18 y 19 de noviembre de 2010.

El Grupo tiene por objeto de análisis sociohistórico a Centroamérica, una región generalmente desconocida, olvidada y no observada de América Latina por una buena parte de los investigadores pertenecientes al campo de las ciencias sociales y humanas, sino del Cono sur al menos de nuestro país. Los procesos sociopolíticos que atravesaron Centroamérica por varias décadas, como la revolución social, la guerra civil, la dictadura y el genocidio, limitaron la formación de profesionales en ciencias sociales, la investigación y la producción científica, generalidad de la que Costa Rica es indudablemente la excepción dada su larga tradición democrática. La intención del Grupo es colaborar a llenar ese vacío en el proceso abierto por los colegas centroamericanos en estos últimos años y aportar una reflexión sociohistórica sobre Centroamérica desde nuestro país, para *aprender* más sobre América Latina. Considera que Centroamérica, por la complejidad y riqueza de sus procesos históricos, constituye un campo de enorme fertilidad para pensar y comparar diversos fenómenos sociopolíticos.

Su objetivo principal es estudiar las características estructurales, los procesos históricos, los acontecimientos y las coyunturas políticas generales de la región centroamericana atendiendo a las especificidades irreductibles de cada uno de los Estados-nación que la conforman. Esta articulación entre unidad-singularidad es abordada preferentemente a través del enfoque de la sociología histórica y la utilización del método comparativo. Sus estudios interpelan necesariamente otras unidades de análisis que iluminan el objeto propio, como es en esta oportunidad indiscutiblemente el caso mexicano.

CONTENIDO

Introducción , Julieta Rostica.....	9
Neoliberalismo y movimientos sociales	
Articulando resistencias, procesos y proyectos: los desafíos actuales del movimiento zapatista, <i>Juan Diez</i>	14
2006, el año que vivimos en peligro, <i>Fabiola Escárzaga</i>	20
Mecanismos estatales que erosionaron el movimiento mexicano El campo no aguanta más, <i>Sonia Puricelli</i>	29
Derechos humanos tras la transición a la democracia	
Los deficitarios Derechos Humanos, <i>José Enrique González Ruiz</i>	38
Delincuencia, (in)seguridad y los límites del estado de derecho en México, <i>Pedro Cerruti</i>	40
Estado y narcotráfico	
Violencia social, crisis estatal y políticas de excepción: notas sobre la “guerra al narcotráfico en México”, <i>Leandro Barttolotta, Andrés Fuentes e Ignacio Gago</i>	48
¿Se ha convertido México en un Narco-Estado?, <i>Oscar García González</i>	53
Fronteras, fronterizos y literatura del padecimiento, <i>Esteban De Gori</i>	58
Ciudad Juárez: la vida breve, <i>Héctor Domínguez Ruvalcaba</i>	62
Feminicidio	
Militarización neoliberal y feminicidio en México, <i>Mariana Favela</i>	72
Algunas notas y reflexiones sobre el fenómeno Feminicidio, <i>Graciela Liciaga y María de los Ángeles Paniagua</i>	75
Las batallas de las cruces. Los crímenes contra mujeres en la frontera y sus intérpretes, <i>Héctor Domínguez Ruvalcaba y Patricia Ravelo Blancas</i>	79
Demiurgos menores: La construcción de un espacio narrativo en “the manuscript” de Juan Bruce-Novoa, <i>Roberto Kaput González Santos</i>	89
El (Bi)centenario: conmemoraciones, imaginarios y representaciones	
El bicentenario que llegó demasiado tarde, <i>Jaime Irving Reynoso</i>	100
Celebrando el pasado desde el presente: las fiestas del Bi/centenario en México, <i>Eugenia Allier Montaño y José Carlos Hesles</i>	109
El trauma de Edmundo O’Gorman, <i>Andrés Kozel</i>	113
Apuntes sobre el americanismo de Rafael Altamira y los inicios del intercambio académico entre México y España, <i>Juan Manuel Ledesma</i>	122

DELINCUENCIA, (IN)SEGURIDAD Y LOS LÍMITES DEL ESTADO DE DERECHO EN MÉXICO

PEDRO CERRUTI *

En las últimas dos décadas México ha atravesado un proceso de democratización que lo ha llevado desde un régimen autoritario de partido único, cuya hegemonía se extendió por un lapso de 70 años, hacia la celebración de elecciones libres, el afianzamiento de las libertades políticas y civiles y la modernización del Estado y las instituciones. Al mismo tiempo, y siguiendo una tendencia que afecta a toda la región latinoamericana, dicha democratización ha sido acompañada por un significativo aumento de la violencia y la delincuencia y de un proceso que ha llevado a la “inseguridad”, entendida al mismo tiempo como el riesgo real de convertirse en víctima del delito y como el miedo ante dicha posibilidad, a transformarse en la principal preocupación de la ciudadanía. La (in)seguridad ha ingresado en la agenda política como un problema social que demanda y justifica medidas de intervención urgentes que, sin poner en cuestión la legitimidad democrática recientemente conseguida, se orientan en direcciones complejas que ponen en cuestión el carácter sustancial de dichas transformaciones. En la medida en que manifiestan la distancia existente entre la consecución de derechos políticos y la igualdad en lo que se refiere a la garantía de derechos civiles y sociales, las respuestas socio políticas frente al delito abren serios interrogantes sobre los límites de la nueva democracia mexicana.

El aumento del delito y la emergencia de la “inseguridad”

Como en el resto de la región, durante la década de los noventa se produjo en México un incremento significativo del delito al punto tal de que en la zona metropolitana de la Ciudad de México, donde reside 17% de la población y se concentra más de una cuarta parte del delito reportado en todo el país, en dicho período las tasas se duplicaron¹.

A pesar de los problemas de confiabilidad de los datos estadísticos sobre el tema en cuestión, y del hecho derivado de que hasta el año 1997 no se recopilaron en forma sistemática, es dable reconstruir un patrón de crecimiento de los índices delictivos que comenzó y se mantuvo en forma moderada pero firme durante la década de los ochenta y principios de los años noventa hasta que se produjo un salto explosivo durante los años 1994-1997 en el que casi se duplicaron. Esos años constituyen justamente el momento de la severa crisis económica que alteró profundamente la estructura del mercado laboral y generó un agravamiento del desempleo y la marginalidad². El año 1997 constituye, pues, el momento de mayor incidencia delictiva, a partir del cual las tasas se han mantenido, en líneas generales, más o menos estables.

¹ Es preciso tener en cuenta que en México los delitos se clasifican según dos órdenes, los del fuero común y los del fuero federal. Los primeros son aquellos que afectan directamente a las personas, como delitos sexuales, homicidios, lesiones, robos, secuestros, etc. y son responsabilidad de las autoridades locales de cada una de las entidades federativas. Por otra parte, los delitos del fuero federal son aquellos que afectan a la seguridad del país o los intereses de la Federación, en su mayoría relacionados con el narcotráfico y violaciones a las leyes de armas de fuego, y que son perseguidos, investigados y juzgados por las autoridades federales. Alrededor del 85-90% de los delitos reportados corresponden al fuero común, en el que prevalecen los delitos patrimoniales, especialmente el robo.

² Sabemos que la determinación de los procesos o factores que influyen en el incremento del delito es compleja, sin embargo, existe suficiente evidencia de la correlación durante esos años entre la variación de los índices de desempleo, especialmente de varones jóvenes, y el aumento y reducción de las tasas de criminalidad, especialmente lo delitos patrimoniales.

Paralelamente, a mediados de la década de los noventa se registra una creciente preocupación pública respecto de la delincuencia y hacia el final de la misma la “inseguridad” se transforma en el principal problema de los mexicanos según las encuestas de opinión. En efecto, durante el año 1998 la “inseguridad” supera al “desempleo” como segunda preocupación, atrás solamente de los “problemas económicos”, y para el año 2000 ya se había transformado en el mayor problema de México por encima de ambos.

Si bien el aumento de la percepción del delito está asociado al incremento real de la delincuencia, la emergencia de la “inseguridad” como problema social está atada, a su vez, a las transformaciones de la esfera de la opinión pública, al rol de los medios de comunicación y a la presencia y las características de los discursos sociales sobre el delito y la violencia. También desde mediados de los años noventa la cobertura periodística de la delincuencia, otrora confinada a las secciones policiales o a la “nota roja”, se ubicó como el tema prioritario de la agenda mediática. Así, invadió la vida cotidiana a través de notas informativas, reportajes, artículos, editoriales, testimonios, etc. al mismo que se transformaba en el tema de encabezados de las primeras planas de la prensa y de los principales espacios de los noticieros de radio y televisión. Esta metamorfosis de los discursos públicos sobre el delito se producía, además, en el contexto de las transformaciones políticas, sociales y culturales de la transición a la democracia en función de las cuales los medios masivos de comunicación ocuparon progresivamente el rol, no solamente de “interlocutores” entre la sociedad y el Estado, sino de un “contrapoder” que en nombre de la primera interpela al segundo exigiéndole soluciones a determinados “problemas” y señalando la dirección y los modos en los que su intervención debe orientarse. De este modo, se gestó una demanda social por mayor seguridad en un momento en el que las instituciones del Estado encargadas de la Seguridad Pública aparecían como desbordadas y deterioradas. Así, en esta coyuntura la escalada de la actividad delictiva coincidía, por un lado, con una creciente expectativa de la ciudadanía ante el nuevo rol del Estado que prometía resolver los problemas que el modelo autoritario había dejado pendientes y, por otro, con una mayor exposición pública del funcionamiento institucional producto de la apertura democrática.

El “combate” a la delincuencia

La emergencia de la “inseguridad” ha impulsado una gran cantidad de iniciativas políticas públicas, tales como reformas del marco normativo, modificaciones organizacionales e institucionales, así como la creación de nuevos organismos de coordinación a nivel nacional. Pero más allá de las iniciativas particulares interesa destacar que ellas han formado parte de una orientación de las políticas de Estado que han abordado el problema principalmente en términos de un “combate” a la delincuencia. Eso implica que las reformas se han dirigido a maximizar la eficacia y la efectividad de las agencias de seguridad en la represión del delito a través de la intensificación de la severidad de los castigos y el aumento de la cantidad, autoridad y discrecionalidad de los agentes de seguridad.

Así, el gasto federal en Seguridad Pública creció a razón de 25% anual promedio, y entre 1994 y 2005 se elevó diez veces como porcentaje del PBI. Y se produjo un incremento significativo del número de policías, que se ha elevado a alrededor de 400 mil (0.4% de la población, 1% de la fuerza laboral) y que ha colocado a México como uno de los países con más agentes per cápita del mundo. Sin contar, además, el crecimiento de la seguridad privada que ronda los 140 mil agentes.

A ello hay que añadirle la militarización de la seguridad interior y la cada vez mayor participación de las fuerzas armadas en una “guerra” contra el narcotráfico y el crimen organizado. Desde el gobierno de Ernesto Zedillo, último presidente del PRI, se produjo el aumento de la presencia militar en ciertas zonas del país, la participación del ejército en tareas de seguridad pública y

de militares en cuerpos policíacos, y la intervención directa del ejército en la persecución de narcotraficantes³.

Un factor decisivo han sido las presiones de los Estados Unidos en lo que respecta al control del narcotráfico y una modificación de las relaciones militares en términos de un mayor “contacto” entre ambos países. En efecto, durante dicho período se inició una etapa caracterizada por una progresiva integración de las fuerzas armadas mexicanas en esquemas de asistencia militar liderados por Washington, el cual impulsó un enfoque policíaco-militar del “combate a las drogas”. Esto incluyó entre otras cosas la sanción de la Ley Federal Contra La Delincuencia Organizada de 1996 que como todas las legislaciones en la materia se traduce, por un lado, en la penalización de actos preparatorios y ya no solamente de hechos consumados; y, por otro, en un incremento en la severidad de las penas.

Los sucesivos gobiernos panistas de Vicente Fox y Felipe Calderón no han hecho más que ampliar esta tendencia, ejemplos de lo cual son el lanzamiento del operativo militar “México Seguro” durante el año 2005 y la promulgación de una nueva Ley de Seguridad Nacional ese mismo año en la que se definía que “todos los actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada” constituyen amenazas contra la Seguridad Nacional. Por su parte, la llamada “Iniciativa Mérida”, acordada entre los gobiernos de Calderón y George W. Bush en el año 2007 e implementado a partir de 2008, programaba una ayuda de 1400 millones de dólares durante tres años, 40% de los cuales iba directamente destinado a reforzar las fuerzas armadas y policiales.

Todo ello a pesar de que esta política no sólo ha demostrado su ineficacia sino que ha redundado en un círculo vicioso ya que en la medida en que no busca resolver el problema de una manera integral, el enfoque punitivo se concentra en intervenciones de “alto impacto” en la opinión pública y que favorecen una “calificación” positiva en los procesos de certificación de la lucha antidroga llevados adelante por los Estados Unidos, como la captura de los jefes de las organizaciones narcotraficantes. Ello no hace más que romper los equilibrios entre los cárteles produciendo una “guerra” entre ellos concurrente con la “guerra” declarada por el Gobierno. Sin producir alteraciones de fondo en el negocio del tráfico de drogas, el resultado es una multiplicación exponencial de la violencia, que en cifras ha significado más de 25 000 muertes desde 2006 a la fecha y violaciones sistemáticas a los derechos humanos, escalada que luego es utilizada para legitimar la necesidad de intervenciones más “enérgicas”.

(In)seguridad y participación ciudadana

Paralelamente se ha consolidado lo que ha sido denominado un “nuevo paradigma” en lo que respecta a las políticas de control del delito: la “seguridad ciudadana”. Éste ha producido una legitimación de discursos sociales y políticas públicas que hacen eco de la idea de la importancia de la participación ciudadana en los procesos de transformación en el sentido de una mayor democratización. Bajo esta idea rectora se estimuló la participación ciudadana de diferentes maneras, ya sea a través de formas más ‘burocratizadas’ como es el caso del Consejo de Participación Ciudadana de la Procuraduría General de la República (CPCPGR) creado en el año 2002; ya sea a través de organizaciones de la sociedad civil especializadas y reconocidas por las autoridades y que realizan actividades de monitoreo, supervisión, vigilancia, etc. de las políticas públicas y las acciones

³ La participación del ejército en tareas contra el narcotráfico se remonta a mediados de la década del cincuenta pero estaba limitada a la erradicación de cultivos. Además del ya mencionado aumento de la criminalidad, la emergencia de la inseguridad como problema socio político de primera prioridad, entre los factores que aceleraron el intervencionismo militar a mediados de la década de los noventa se han destacado el crecimiento de los principales cárteles de droga, probablemente relacionado con el desmantelamiento de los grandes cárteles colombianos; la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN, 1994) y el Ejército Popular Revolucionario (EPR, 1996); y los altos índices de corrupción de los cuerpos policiales, frente a los cuales las Fuerzas Armadas gozan de una imagen pública positiva.

de gobierno; ya sea por medios menos formales como la presión ejercida por individuos o grupos de individuos en general víctimas o familiares de víctimas del delito, muchas veces reunidos en torno a organizaciones civiles, a través de protestas y manifestaciones públicas de reclamo a las autoridades. Estas últimas formas parecen tener el mayor impacto en la opinión pública y mostrar una importante eficacia en la promoción de su propia agenda.

Este paradigma parte de la perspectiva que considera que el compromiso cívico es un elemento clave en la construcción de una ciudadanía que consolide una cultura democrática así como lo es la participación de organizaciones civiles que colaboren a moldear la acción del Estado en la creación de políticas públicas que atiendan necesidades apremiantes, como por ejemplo aquellas vinculadas con la seguridad y la justicia. Si bien todo ello es innegable a priori, la realidad de las formas de participación ciudadana en México muestra la presencia de respuestas contradictorias por parte de la ciudadanía frente al delito, muchas de las cuales, y algunas de las más influyentes, no se orientan en el sentido de una reforma democrática de las instituciones del Estado sino que muestran una vertiente autoritaria y antidemocrática que exige intervenciones comúnmente conocidas como de “mano dura”.

Directamente relacionadas con las dinámicas de las agendas de los medios masivos de comunicación ordenadas en torno a crímenes de alto impacto en la opinión pública, algunas organizaciones civiles han conseguido una importante influencia y han impulsado el enfoque de la “lucha anticrimen” basado en un endurecimiento punitivo y en una ampliación del control policiaco sobre la población. Es el caso paradigmático de “México Unido Contra la Delincuencia” (MUCD), cuya agenda se ha organizado en torno a los delitos de secuestro, un crimen que representando un porcentaje menor del total de delitos del fuero común es el que ocupa más espacio en la agenda mediática y que mayor pánico social genera. La organización nace en 1997 en el contexto del “escándalo” periodístico generado por una serie de secuestros extorsivos, muchos de ellos seguidos de muerte, y a partir de la iniciativa de familiares de víctimas pertenecientes a las clases medias y altas. Ese mismo año organizó una “marcha silenciosa” en la Ciudad de México que congregó alrededor de 100 mil personas y que motivó como respuesta por parte del presidente Zedillo el lanzamiento a fin de ese mismo año de la “Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia” basada explícitamente en el enfoque de “Tolerancia cero” y que incluyó iniciativas de reforma penal en el sentido de un endurecimiento punitivo, a través de incremento de los castigos, introducción de la sumatoria de penas y la reducción de beneficios de pre-liberación. Fue también una de las principales impulsoras de las otras dos importantes manifestaciones en reclamo de mayor seguridad: la multitudinarias marchas “Rescatemos México” en 2004 e “Iluminemos México” en 2008, ambas nuevamente en respuesta a casos de secuestro extorsivo que generaron conmoción en la opinión pública y que llegaron a incluir demandas por la instauración de la pena de muerte para la comisión de ese delito. A partir de esta última manifestación, el presidente Calderón afirmó directamente hacer suyas las propuestas de MUCD en ocasión de la sesión *ad hoc* del Consejo Nacional de Seguridad, donde se firmó el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad. Allí, fue reconocida como “representativa de la sociedad civil” y de los 74 puntos incluidos en dicho acuerdo 15 correspondieron a las propuestas impulsadas por la organización. Además, entre otros, ha recibido subsidios por parte de la Secretaría de Seguridad Pública y participa formalmente en las actividades del plan “Escuela segura”, dentro de la campaña “Limpiemos México”, que forman parte del Programa Nacional de Seguridad de la presidencia de Calderón.

Los límites del Estado de derecho

Las profundas transformaciones políticas que se han producido en México durante las últimas dos décadas han redefinido los modos de ejercicio de la autoridad y de diseño e implementación de las políticas públicas. Sin embargo, en lo que respecta a la gestión de la Seguridad Pública el camino recorrido ha estado sembrado de contradicciones y habitado por procesos que se han orientado en

direcciones que van en detrimento de las posibilidades de consolidar el Estado de Derecho y las garantías individuales.

Así, por ejemplo, se han dado pasos inestimables en lo que respecta al desarrollo de instituciones públicas para la defensa de los derechos humanos, cuyo ejemplo más importante es la creación en 1999 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y la consolidación de organizaciones civiles enfocadas en la promoción de los mismos. Sin embargo, paralelamente han cobrado influencia discursos que proponen una versión de los Derechos Humanos que los transforman en objeto de disputas (derechos humanos de las víctimas versus derechos humanos de los delincuentes), así como en derechos adquiridos y supeditados al “buen comportamiento”, lo cual en el fondo niega su estatuto de garantías inalienables de reaseguro del ciudadano. El grado de legitimidad pública de dichos discursos se evidenció en su forma más grosera en las elecciones para gobernador del Estado de México del año 1999, una de las primeras en las que la preocupación social por la seguridad tuvo un rol decisivo. La campaña de Arturo Montiel, candidato del PRI que conseguiría la victoria, en lo que respecta a este problema se basó en el eslogan, creado por un reconocido asesor publicitario, que manifestaba que “los derechos humanos son para los humanos, no para las ratas”.

Bajo formas más sutiles este enfoque ha formado parte de la agenda de MUCD, una de cuyas “propuestas” es que “las comisiones de derechos humanos se ocupen más de defender al ciudadano y a las víctimas, que a los delincuentes”; e inclusive ha sido incorporado en el Programa Nacional de Seguridad del presidente Calderón, el cual en el eje dedicado a la “Prevención del delito y participación ciudadana” incorpora lo que denomina un “nuevo modelo de seguridad pública” sostenido en la “vinculación ciudadana” y en la “protección de los derechos humanos desde el punto de vista de la víctima”. Por ello, no es sorprendente que periódicamente circulen públicamente estudios que indican que significativos sectores de la opinión pública justifican la ilegalidad y la violencia si esta se ejerce en contra de los delincuentes y en defensa de los “ciudadanos”.

En este contexto, el paradigma de la “seguridad ciudadana” debe ser analizado en toda su complejidad, pues ha formado parte de procesos que han colaborado a la legitimación de medidas autoritarias bajo una apariencia democrática. Se vuelve prioritario, pues, analizar quiénes participan, de qué manera lo hacen, qué prácticas y discursos llevan adelante y con qué efectos antes de abrir juicios que sobre la calidad democrática de los modos en que la ciudadanía se involucra en la definición de los problemas sociales y los modos de intervención pública. Uno de los aspectos involucrados es que la posibilidad de participación ciudadana y la capacidad de instalar temas en la agenda política y mediática parece ser en gran medida un privilegio de sectores sociales económicamente acomodados. Una agenda estructurada en torno a un delito que afecta especialmente a estos sectores, el secuestro extorsivo, y el hecho de que los más reconocidos activistas en la materia provengan del sector empresarial, como es el caso de MUCD, son una muestra de ello.

Por su parte, los efectos de este modelo están a la vista. A lo ya mencionado resta agregar que, por ejemplo, para el año 2003 la población carcelaria de México se había duplicado con respecto a una década atrás, producto del aumento en la severidad de las penas y la reducción de las preliberaciones, con un deterioro notable en las condiciones de encierro y la violación sistemática de los derechos humanos. Además, el grueso de la población carcelaria está compuesto por personas provenientes de los sectores más pobres de la población, culpables por lo general de delitos menores, ya que son ellos los que tienen menos posibilidades de “eludir” las sanciones penales.

Bibliografía:

Arturo Alvarado y Sigrid Arzt, (eds.) *El desafío democrático de México: seguridad y Estado de Derecho*, México: El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, 2001.

Marcelo Bergman, *Seguridad Pública y Estado en México. Análisis de algunas iniciativas*, México: Fontamara, 2007.

Marcelo Bergman, "Cárceles en México: Un Estado de Situación". Informe presentado para el proyecto *Prisons in crisis: Understanding Latin America's Most Explosive Problem*. México: CIDE, 30-9-2004. Disponible en: http://www.uoregon.edu/~caguirre/bergman_mexico.pdf

Aleida Ferreyra, *Societal Responses to Crime and Insecurity: Contradictory Approaches of Civic Associations about Public Safety and Policing in Mexico*, NY: Transregional Center for Democratic Studies, 2004. Disponible en: <http://www.newschool.edu/tcds/A.%20Ferreyra.pdf>

Gustavo Fondevila, (Ed.) *Instituciones, legalidad y Estado de Derecho en el México de la transición democrática*, México: Fontamara, 2007.

Human Rights Watch. *Informe Anual sobre los Derechos Humanos en el Mundo 2000: México*, New York: HRW, 2000. Disponible en:

http://www.hrw.org/spanish/inf_anual/2000/americas/mexico.html

Human Rights Watch. *México: Impunidad Uniformada. Uso indebido de la justicia militar en México para investigar abusos cometidos durante operativos contra el narcotráfico y de seguridad pública*, New York: HRW, 2009. Disponible en: <http://www.hrw.org/es/reports/2009/04/28/impunidad-uniformada>

Laura Loeza Reyes y Mariana Pérez-Levesque, "La sociedad civil frente a la militarización de la seguridad pública en México", *Nueva Sociedad*, 2010, pag. 227.

Raúl Fraga Juárez, "Medios de comunicación y cobertura del delito". En Peñaloza, P. J. y Garza Salinas, M. A. (Eds.) *Los desafíos de la Seguridad Pública en México*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

Arturo Arango y Cristina Lara, "Evolución de los delitos registrados 1997 a 2008". Elaborado con base en información del Sistema Nacional de Seguridad Pública (Diciembre 2009). Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad A. C. ICESI. Disponible en: <http://icesi.org.mx>

Rafael Velázquez Flores y Juan Pablo Prado, *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, México: UNAM, UAPuebla, SITESA, 2009.

<p>* Pedro Cerruti es doctorando en Ciencias Sociales (FSOC, UBA), docente e investigador de la Universidad de Buenos Aires, y becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG).</p>
--



Presidente Felipe Calderón Hinojosa