

Las políticas de seguridad pública en América Latina: policía, violencia y narcotráfico en México

José Carlos G. Aguiar

- *En busca de la legitimidad: violencia y populismo punitivo en México 1990-2000*, por Nelson Arteaga Botello. UACM, México, 2004.
- *Seguridad y reforma policial en las Américas*, coordinado por Lucía Dammert y John Bailey. ILANUD/FLACSO/Siglo XXI, México, 2005.
- *Con la muerte en el bolsillo. Seis desafortadas historias del narcotráfico en México*, por Ma. Idalia Gómez y Darío Fritz. Planeta, México, 2005.

Los índices de homicidio y delito se han incrementado durante 1980 y 1990 en varios países latinoamericanos. Este fenómeno coincide con la implementación de políticas neoliberales y democratizadoras, impulsadas con el Consenso de Washington. La región ha comenzado su tránsito hacia regímenes más democráticos, pero se encuentra atrapada en una espiral de delincuencia, violencia y corrupción expansiva.

Bajo las dictaduras (blandas y duras) que dominaron el mapa geopolítico de la región, la policía y el ejército fueron ‘objeto de instrumentalización política’¹ que los gobiernos utilizaron para sostener su presencia. El uso de la fuerza pública respondía a las dinámicas antidemocráticas que caracterizaron a los gobiernos de la región durante 1960 y 1970. Dicho de otra manera, el uso de la violencia fue un modo de mantenimiento del gobierno, más que del Estado.

La violencia y la inseguridad en América Latina a partir de la década de 1980 dan cuenta de un fenómeno distinto. La ciudadanía tiene miedo del crimen organizado y no de gobiernos dictatoriales. No es una violencia de Estado contra la ciudadanía. Es una violencia con actores, objetos y escenarios distintos. Se trata de una violencia relacionada al tráfico de mercancías y sustancias ilegales, pero vinculada también con la descomposición del tejido social, aparato gubernamental y espacio público. En términos generales, hay evidencia de una industrialización del crimen, donde los estados son periféricos o cómplices del crimen organizado. Este fenómeno tiene una doble víctima: los agentes involucrados en delitos (violencia entre grupos antagonistas), y la sociedad civil en su conjunto, que cede sus libertades y derechos más elementales, como al bienestar, libre tránsito y propiedad privada. El escenario descrito plantea una serie de cuestionamientos. ¿Es la inseguridad e industrialización del crimen una consecuencia de la aplicación de políticas neoliberales? ¿Cómo han respondido los regímenes democráticos a esta problemática?

El estudio de la seguridad en América Latina ha venido ganando terreno en las últimas dos décadas, aunque es un campo de estudio todavía incipiente en las ciencias sociales. Los tres libros aquí reseñados representan una perspectiva latinoamericana, anclada en dos supuestos. El primero es la percepción de un incremento de violencia y criminalidad en la región, principalmente (pero no únicamente) en el

espacio urbano, donde la calidad de vida, integridad física y patrimonio del ciudadano están en riesgo. El segundo supuesto mantiene que el Estado no ha sido capaz de resolver el problema de la inseguridad, y ha fracasado en garantizar el orden público y el estado de derecho.

En el caso de México, Arteaga observa un incremento de violencia en las calles, en el espacio doméstico, contra las mujeres, niños, indígenas y homosexuales, y un mayor número de delincuentes en las cárceles. ‘La violencia estructural ha producido un deterioro en las condiciones de vida de una generación que nació a comienzos de la década de los setenta, incluso de un importante sector de la clase media que vio evaporada[s] sus esperanzas de ascenso social’ (Arteaga, p. 126). El Estado, institución que detenta el monopolio de la fuerza pública, ha fallado en la solución de conflictos sociales. La administración de políticas ha sido reactiva: primero estalla la violencia, y luego se aplican políticas para resolver o hacer como si se resolviera el problema. La incapacidad del gobierno, la confusión entre delincuencia y Estado ha generado un espacio enrarecido y difícilmente gobernable, donde la autoridad se encarga de la ‘administración del desorden’ (Arteaga, p. 131-4).

Arteaga hace uso en su análisis del concepto *populismo punitivo*, acuñado por Bottoms, ‘donde los políticos llevan a cabo medidas que pretenden, supuestamente, castigar y creen que la mayoría de la gente respalda o está de acuerdo con ellas’ (Arteaga, p. 205). El año de 1995 es el punto de inflexión en el análisis de Arteaga, con la creación por decreto constitucional del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), que definió la seguridad pública como un elemento clave para el orden y estabilidad del país, y marcó el inicio de la implementación de políticas de seguridad. El SNSP intentó centralizar las policías sin reformarlas a fondo; creó un marco para la coordinación de las diferentes policías (federal, estatal, municipal), y dio lugar a una mayor presencia del ejército en el mantenimiento del orden público. Estas medidas fueron diseñadas para hacer más eficiente el combate a la delincuencia y mejorar así la seguridad ciudadana. La Ciudad de México se convirtió en el ‘laboratorio de la seguridad’, con nuevas estructuras policiales a nivel barrial, y un incremento de operativos y detenciones. El SNSP instrumentó acciones superficiales y poco creativas para combatir la inseguridad; las causas ‘profundas’, como la pobreza y el crimen organizado, parecen ser irrelevantes. Los resultados son ambiguos. El SNSP funcionó más como una fuente de legitimidad política, cree Arteaga, donde la acción policial y el encarcelamiento pretenden resolver la inseguridad. Este modelo de *populismo punitivo* no es exclusivo de un partido; simplemente no existen alternativas políticas, ya que gobernantes de todos los partidos (PRI, PRD y PAN) han optado por este modelo a nivel nacional, estatal o municipal.

Implícitamente, Arteaga ve en las políticas contra la inseguridad y criminalidad una nueva modalidad en el conflicto entre sectores sociales. ‘En la esfera económica la violencia deviene en un principio más de diferenciación y desigualdad; en la esfera política se constituye en un eje sobre el que se configuran formas específicas de organización del orden y el control, mientras que en la cultura se vuelve en un referente de identidad social’ (Arteaga, p. 261). En esta lógica, los grupos considerados particularmente violentos son objeto de mayor control social y vigilancia policíaca, lo que deviene en una criminalización de la pobreza. Se intensifican los mecanismos de control, los aparatos represivos del Estado provocando una ‘profundización de la desigualdad y la distancia sociales’ (Arteaga, p. 264). Sin embargo, Arteaga omite en su análisis que los mecanismos de vigilancia también se han

intensificado entre grupos privilegiados; las élites empresariales, sociales y políticas están sujetas a vigilancia continua quizá no por el Estado pero por agentes y mecanismos privados (guardaespaldas, cámaras de vigilancia, chips implementados en el cuerpo, etc.) para garantizar su seguridad. Arteaga entiende las políticas de seguridad pública en términos de clase, es decir, que representan un nuevo capítulo de la lucha de clases donde el gobierno y las élites intentaran ‘domesticar’ a los pobres; Arteaga ve segregación y distanciamiento, pero estas políticas también pueden ser vistas como nuevas modalidades de interacción social, donde la violencia y el miedo son monedas de cambio.

El volumen coordinado por Dammert y Bailey parte del atípico proceso en América Latina: la transición económica y política ha ido acompañada del incremento de (sentimientos de) inseguridad y miedo. Bailey cita el *Latinobarómetro* para ilustrar una baja en la confianza en el poder judicial y policía (alrededor de un 30 por ciento). En este escenario, los gobiernos elaboran políticas de seguridad pública y ciudadana, basados en la represión policial mientras cada vez menos ciudadanos confían en la policía. Estas dinámicas sobre la seguridad están influenciadas, sostiene Bailey, por políticas de los EEUU. El entrenamiento y la logística contra el crimen organizado en América Latina ha de ser observado desde la relación entre la región y los EEUU.

En el capítulo ‘Seguridad Pública y Reforma Policial en México: ¿cambio o continuidad?’ Marcos Pablo Moloeznik analiza la implementación de políticas de seguridad en el contexto de la transición democrática del país. Durante el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000), el SNSP hizo de la seguridad ciudadana y narcotráfico, temas centrales de la política federal. Para el 2000, no había evidencia de una mejora de la seguridad ciudadana o reducción de la delincuencia. Sin embargo, con la elección del candidato del PAN Vicente Fox (2000-2006) como presidente de México, las políticas y perspectivas implementadas por Zedillo siguieron su curso.

En el gobierno de Fox las políticas de seguridad se centraron en los delitos del fuero federal. 95 por ciento de los delitos registrados eran de fuero federal; de éstos, un 31 por ciento eran delitos contra la salud, seguido por delitos contra la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos –delitos también relacionados con el narcotráfico. Fox llevó a cabo una serie de ajustes institucionales que terminaron con la sustitución del SNSP por el Programa Nacional de Seguridad Pública en 2003. Se creó la Secretaría de Seguridad Pública, centrada en el combate de delitos federales de alto impacto social: secuestro, asalto en carreteras, tráfico de personas, tráfico de armas y tráfico de drogas ilegales. Las políticas públicas fueron ancladas en una doble concepción: el crimen organizado es una amenaza a la seguridad nacional, y el uso de las Fuerzas Armadas es necesario para su combate. Las medidas punitivas fueron privilegiadas sobre otro tipo de medidas proactivas o preventivas. La creación de nuevas secretarías y programas fue cosmético ya que no significó necesariamente un enfoque distinto para la reducción del crimen.

La militarización del combate al narcotráfico continuó su marcha en el sexenio de Fox. En 2003, el ejército confiscó 93 por ciento de la cocaína y 83 por ciento de la marihuana asegurada (Dammert y Bailey, p. 281). La policía tiene un rol marginal en el aseguramiento de drogas; la militarización del combate al narcotráfico es evidente. Por otro lado, las cárceles mexicanas presentaban en 2001 un sobrecupo del 20 por ciento (Dammert y Bailey, p. 283); para 2003 la población penitenciaria había aumentado más del 80 por ciento en un lapso de seis años. La militarización

como una medida contra el narcotráfico, y el aumento de la población penitenciaria son indicadores de políticas reactivas, que resultan, sostiene Moloeznik, de los programas de cooperación con los EEUU en materia de seguridad.

Las acciones punitivas y factores cuantitativos tienen, bajo la administración de Fox, un carácter central. El éxito de las políticas y del combate contra el delito se mide con base en el número de operativos policiales y cantidad de delincuentes detenidos. El gasto fue empleado para mejorar la infraestructura carcelaria, cuarteles, y materiales de las policías. Bajo esta lógica, las policías funcionan más como una escenificación de la fuerza pública, donde el gasto está destinado a la mejora de equipo y no a la profesionalización de los agentes. La ineficiencia y corrupción de las policías sirve para justificar el creciente rol del ejército en la lucha contra el crimen y mantenimiento del orden público. Estos factores ayudan a explicar la militarización y privatización de la seguridad.

Desde un ángulo distinto, Alison M. Rowland analiza en su capítulo la formación de policías indígenas. Durante la guerra sucia en la década de 1970, las comunidades indígenas en Guerrero fueron golpeadas por la represión militar y en los últimos años por el narcotráfico. Delincuentes vinculados al tráfico de drogas hacen uso de los pueblos y comunidades como lugares de paso, y también realizan robos armados, violaciones sexuales, secuestros y asesinatos.

Como respuesta a la impunidad de los delincuentes, a partir de 1995 algunas comunidades primordialmente indígenas han estado organizado policías comunitarias, que son asignadas y controladas por concejos ciudadanos, donde los ancianos tienen un rol relevante. Los agentes son muchas veces campesinos, ajenos al gobierno, que trabajan voluntariamente para preservar el orden público. Debido al alto control social sobre los agentes policíacos, ya que es el mismo pueblo quien los controla, las policías indígenas han mostrado efectividad contra el crimen, y vinculan a la sociedad civil con la generación de soluciones a la inseguridad. Para 2003, una serie de pueblos y municipios en Guerrero han adoptado o desean adoptar modelos de policías indígenas. Esto ha generado malestar al interior de la policía municipal y estatal, que discuten sobre la legitimidad de estas organizaciones como guardianes del orden público e intentan removerlas.

La policía comunitaria es un modelo que corresponde a dinámicas internas de vecindarios o poblaciones pequeñas. Rowland presenta un balance positivo:

[...] anteriormente, cuando la policía municipal o estatal capturaba un sospechoso, éste era invariablemente liberado por falta de pruebas o como resultado del pago de un soborno. Con la policía comunitaria, no se dan estos casos: se ha restaurado un sentido de justicia (Dammert y Bailey, p. 311).

Si bien las policías indígenas parecieran ser eficientes al interior de las comunidades, estas organizaciones presentan problemas de jurisdicción. Su mayor desventaja es que ofrecen una respuesta a un número pequeño de problemas; la justicia emanada de los concejos indígenas no aplica para actores u objetos que trascienden el ámbito comunitario/local. Su campo de acción es limitado, sobretudo al tomar en cuenta el actual contexto del crimen organizado, que se extiende al nivel federal e incluso internacional. Es claro que la inseguridad y delincuencia no pueden ser resueltas por un solo nivel de gobierno.

En su análisis de respuestas locales a la inseguridad, la autora deja de lado los linchamientos de delincuentes y policías a mano de grupos indígenas. Los linchamientos son respuestas violentas y 'espontáneas' que surgen de la impotencia y

frustración indígena, originada por la corrupción y negligencia de las autoridades. Los linchamientos son una desafortunada alternativa, que ilustran el amplio rango de reacciones indígenas a la administración de justicia y mantenimiento del orden público.

Rowland aboga por el reconocimiento de las policías que emanan de la organización comunitaria. Existen experiencias similares de policía indígena en Chiapas, Oaxaca y Sonora, que resultan exitosas en poblaciones más o menos homogéneas; varios países de América Latina han también experimentado con modelos de policía indígena con buenos resultados. Las policías indígenas no son una estructura extraña, son comparables a las policías de barrio, diseñadas para servir a grupos específicos o vulnerables.

Los ajustes jurídicos necesarios para reconocer estas estructuras son enmarcados en el contexto más amplio de una reforma policial. En el conjunto del volumen coordinado por Dammert y Bailey se propone una reforma policial para América Latina, que debe incluir tanto medidas proactivas (prevención e investigación) como reactivas (represión del crimen organizado; reforma del sistema penitenciario; depuración del poder judicial y policías). Los estudios de caso dejan ver que en la política de seguridad pública en América Latina se encuentran dos tendencias. En la primera, se observa la calca de políticas exitosas diseñadas en los EEUU: la militarización del combate al narcotráfico, la 'tolerancia cero', y un acentuado carácter punitivo que conlleva un aumento disparado de la población penitenciaria. Esta tendencia va acompañada de un discurso conservador y represivo, que en la práctica latinoamericana muchas veces resulta en la criminalización de la pobreza. En una segunda tendencia, se observa el surgimiento de iniciativas más locales, hasta cierto punto endógenas, que resultan de procesos desde el interior de la sociedad – como es el caso de las policías de barrio e indígenas. Mientras que las políticas públicas de seguridad ciudadana se debaten entre estas dos corrientes, la reorganización, profesionalización y privatización de las policías no han producido un efecto claro en la disminución de la inseguridad y criminalidad.

En el trabajo de Gómez y Fritz, Premio Planeta de Periodismo en 2005, se observa en buena medida porqué el combate al narcotráfico en México ha sido ineficiente. Los autores presentan una detallada descripción, casi una crónica, del funcionamiento de las redes y mecanismos del narcotráfico, y el actuar de las autoridades mexicanas entre 1995 y 2003. El documento distingue dos series de actores: los narcotraficantes, y las instituciones mexicanas que tienen como tarea su represión.

Gómez y Fritz dejan en claro que el crecimiento y consolidación de cárteles y capos vinculados al tráfico de drogas en México puede únicamente explicarse en términos de la ambigua relación entre narcotraficantes y autoridades, en particular las policías. Las policías municipales y estatales han sido sensibles a la corrupción. Los autores mencionan, entre otros casos, al Director de Seguridad Pública de Mexicali, quien entre 1995 y 1998 recibía de 20 a 40 mil dólares por informe sobre las acciones de la policía (Gómez y Fritz, p.108); el funcionario se convirtió en contacto y protector de narcotraficantes, quien incluso mandaba aprehender a traficantes de grupos antagonicos. El ejemplo más contundente del contubernio entre instituciones y narcotraficantes es quizá el General José de Jesús Gutiérrez Rebollo, quien era director del Instituto Nacional par el Combate contra las Drogas, removido de su cargo en 1997 por sus vínculos con el cártel de Juárez. La depuración de las instituciones es un tema complejo, ya que policías cesados de su cargo tien-

den a incorporarse al crimen organizado (tanto en la industria del narcotráfico como el secuestro) o crean sus propias fuentes de empleo en la ilegalidad.

La industrialización del tráfico de drogas, y la corrupción de algunas áreas del Estado mexicano, han ‘narcotizado’ las relaciones entre México y los EEUU. Los programas de cooperación en la lucha contra el narcotráfico son preponderantes en las relaciones entre las dos naciones. En este contexto, México ha asumido una postura dócil, ha incorporado el discurso y perspectiva estadounidense en la ‘guerra contra las drogas’.

No existe una relación entre la transición política del país y la reducción del narcotráfico, se puede concluir a partir del trabajo Gómez y Fritz. ‘La llegada de la Presidencia de Vicente Fox [...] trajo consigo desequilibrios y vacíos naturales en todos los ámbitos de la administración, que en los penales de máxima seguridad fueron fatales’ (Gómez y Fritz, p. 164). Los capos, tal y como lo venían antes haciendo, lograron salir libres o escaparse; aquellos que se quedaron en prisión continuaron trabajando desde la cárcel, sometiendo a custodios bajo su servicio, y creando un mercado dentro de las prisiones. Gómez y Fritz, coincidiendo con Molochnik y Arteaga, observan que la reducción del narcotráfico y depuración del aparato judicial continua siendo una tarea pendiente.

A partir de estas publicaciones, se puede concluir que México representa un caso atípico pero muy relevante para Latinoamérica. El deterioro de la seguridad ciudadana y expansión del crimen organizado (particularmente del narcotráfico) coincide con la implementación de políticas neoliberales y la transición democrática. Las políticas de seguridad ciudadana y nacional están basadas en modelos y patrones impulsados por los EEUU. La militarización del combate al narcotráfico, la llamada ‘guerra contra las drogas’ tiene origen en un discurso belicoso, que prepondera la función punitiva del Estado y militarización del orden público.

La ‘guerra contra el narcotráfico’, en los términos en que ahora está planteada, está destinada al fracaso. La militarización y enfoque punitivo del conflicto han generado más violencia y corrupción. Los narcotraficantes son cada vez más ‘profesionales’, mejoran su armamento y encuentran maneras más perversas para funcionar; culturalmente, el estilo de vida de los *narcos* ha ganado cierto glamour, generando una subcultura alrededor del narcotráfico. Por otro lado, el despliegue y uso de la fuerza pública se ha convertido erróneamente en un símbolo autoevidente de orden y eficiencia, una especie de fetiche, como si el uso de la fuerza en esta ‘guerra’ fuese en sí mismo la solución. Contradictoriamente, la ‘mano dura’ contra el crimen es cada vez más corrupta; la línea entre gobierno y delincuencia es difusa. En este contexto, el Estado es un aparato periférico de la criminalidad que regula y minimiza el miedo ciudadano, donde la ciudadanía ha aprendido a coexistir con la violencia y delincuencia.

La reducción del narcotráfico e inseguridad requieren de un lenguaje y una perspectiva diferentes, otra episteme que haga posible políticas de seguridad ciudadana distintas. Una política para la seguridad ciudadana necesita un enfoque complejo, que incluya una reforma policial, la promoción del estado de derecho, la reducción de la corrupción y la generación de mecanismos contra la pobreza y desigualdad. Sin embargo, los políticos latinoamericanos tienden a creer que bajo la presión de los EEUU esto no es posible.

La mejora de la seguridad ciudadana requiere de la atención tanto de los síntomas como de las causas profundas de la violencia y criminalidad. El Estado debe permanecer como la única institución asignada para el uso de la fuerza pública,

garante del orden público, la propiedad privada y la paz ciudadana. Un Estado fortalecido es necesario en el tránsito hacia gobiernos democráticos y liberales en América Latina.

* * *

José Carlos G. Aguiar es candidato a doctor en ciencias sociales por el CEDLA/ Universidad de Ámsterdam. <J.C.G.Aguiar@cedla.nl>

Nota

1. Frühling, Hugo (2003) 'Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina ¿Cuál es el impacto?' Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile, p. 4.