

# Políticas de seguridad en las democracias actuales\*

## / Security policies in modern democracies

\* Recibido: 27 de febrero de 2013. Aceptado: 9 de mayo de 2013.

TLA-MELAU, revista de Ciencias Sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.  
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México / ISSN: 1870-6916 / Nueva Época,  
Año 7 N° 35, Octubre 2013–Marzo 2014, pp. 166-181.

RESUMEN

En este artículo se analizan las tendencias de las políticas de seguridad en el mundo actual, orientadas a ampliar dicho concepto para colocarlo en el centro de las agendas políticas regionales y nacionales reduciendo la dimensión social y política del conflicto a lo securitario. Se observa cómo se amplían las atribuciones violentas del Estado para abrir paso a distintas figuras de excepción que modifican el derecho ordinario, lo que ocurre principalmente a través de la construcción de escenarios bélicos. Se habla en particular de las llamadas “guerra antiterrorista” y “guerra contra el crimen organizado” como dispositivos privilegiados de este “alargamiento” del brazo del Estado. A partir del análisis del problema en sus rasgos globales, se analiza la aplicación de estas políticas (securitización, antiterrorismo y guerra contra el crimen) en el caso mexicano.

PALABRAS CLAVE

Seguridad, guerra antiterrorista, guerra contra el crimen organizado, derechos humanos.

ABSTRACT

This article describes the trends in security policies in today's world, aimed at expanding the concept to be place in the center of regional and national policy agendas reducing the social and political dimension of the conflict to analyze this security. It shows how violent state powers are expanded to make way for other exceptional figures modifying the ordinary law, which occurs mainly through the construction of military scenarios. Spoken specially on the so-called “war on terror” and “war against organized crime” as privileged devices this “extension” of the arm of the law of the state. From the analysis of the problem in its global features, the implementation of these policies (securitization, counter terrorism and war on crime) the Mexican case is analyzed.

KEYWORDS

Security, war on terror, war on organized crime, human rights.

---

\* Profesora investigadora en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México (pilarcal2008@gmail.com)

## 1. POLÍTICAS DE SEGURIDAD EN GLOBALIZACIÓN

Para abordar la problemática de la seguridad en la actualidad es interesante recapitular algunos de los últimos recorridos del concepto a la luz del tránsito del mundo bipolar al mundo global.

Durante los años cincuenta del siglo xx, una vez iniciada la Guerra Fría, comenzó a manejarse el concepto de seguridad nacional, especialmente en la zona de influencia de Estados Unidos. La política de seguridad nacional estadounidense incluyó, como parte de su propia defensa, la unificación militar continental y la integración de las instituciones castrenses de la región en un bloque bélico dirigido por Estados Unidos.<sup>1</sup> Se aplicaron entonces programas de cooperación militar orientados a la defensa común para enfrentar a un *enemigo externo*, como hipótesis de guerra. De manera que la idea de seguridad nacional comprendía principalmente la defensa de la soberanía y la integridad territorial por medio de las fuerzas armadas, en el contexto de una alianza regional. Por su parte, la seguridad interior y el control de la disidencia quedaban a cargo de las respectivas policías.

Después de la Revolución Cubana, con la intromisión del “enemigo” comunista en el continente, el concepto de seguridad nacional impulsado por Estado Unidos en América Latina —y en especial en América del Sur—, se desplazó hacia la llamada Doctrina de Seguridad Nacional (DSN). Así, cualquier conflicto político nacional se comenzó a leer por referencia a la confrontación entre los dos grandes bloques mundiales que libraban la Guerra Fría. El problema de seguridad nacional se presentó entonces como la existencia de una amenaza externa, capaz de “infiltrar” a las naciones de la región. En consecuencia, el pueblo del propio país podía convertirse en una amenaza para la seguridad nacional, un *enemigo interno, instigado por el extranjero*. Este *doble carácter de la amenaza, interna y externa*, dio lugar a una política contrainsurgente pero de carácter bélico. Como guerra, debía ser implementada por las fuerzas armadas pero al estar dirigida hacia ciertos

<sup>1</sup> Leal Buitrago, Francisco, “La doctrina de Seguridad Nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur”, *Revista de Estudios Sociales*, no. 15, junio 2003.

sectores de la propia población, lo hacía cumpliendo las funciones policiales de represión interior. Así, el disidente se convertía en enemigo encubierto, por lo que perdía a la vez los derechos de ciudadano y los de enemigo, es decir, quedaba privado de todos los derechos. Se convertía en *nuda vida*.

La superposición entre seguridad interior y seguridad nacional propició el pasaje del disidente a la condición de enemigo y de las fuerzas militares a la función policial —así como la subordinación de las policías a estas últimas—.

La DSN fue una política regional impuesta desde Estados Unidos que facilitó el relevo a las fuerzas de intervención estadounidenses por los ejércitos nacionales e incluso por fuerzas paramilitares, como lo declaró Robert McNamara (secretario de Defensa de Estados Unidos de 1961 a 1968) en 1967 ante el Congreso: “Nuestro objetivo primordial en Latinoamérica es ayudar, donde sea necesario, al continuo desarrollo de las fuerzas militares y paramilitares nativas, capaces de proporcionar, en unión con la policía y otras fuerzas de seguridad, la necesaria seguridad interna”.<sup>2</sup> Para alcanzar estos objetivos propició el control militar de los Estados, favoreciendo los golpes militares en distintos países de la región.

Implicó también una *división internacional de tareas* según la cual la *defensa militar del continente* quedó en manos de las fuerzas armadas estadounidenses, mientras los ejércitos de cada país se encargarían de la seguridad nacional respectiva provocando cierta militarización de la seguridad y, a la vez, la policialización de las fuerzas armadas de la región.

Con la meta de un mundo bipolar y la instauración de un orden global, el concepto de seguridad se ha ido ampliando de lo nacional-regional a lo *transnacional*. El desarrollo de las redes de comercio ilegal, el terrorismo, la destrucción del medio ambiente y las violaciones masivas de derechos humanos son algunos de los nuevos peligros que se formulan como globales. Aunque provienen de sectores públicos y privados muy diferentes, permiten justificar diversas formas de violencia estatal directa así como la injerencia de las potencias con pretensiones “humanitarias”.

El concepto de seguridad se expande no sólo en sus alcances geográficos, involucrando lo global, sino que se amplía sucesivamente hasta abarcar casi todas las esferas de la vida en categorías tan laxas como la de “seguridad humana”, propiciada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Desde su Informe de 1994, este organismo ya planteaba que el concepto de seguridad humana debe cambiar, evolucionando de tal manera que de basarse exclusivamente en la seguridad nacional pase a destacar mucho más la seguridad de la gente. De la seguridad mediante el

<sup>2</sup> McNamara citado en Duhalde, Eduardo Luis, *El estado terrorista argentino*, Buenos Aires, El Caballito, 1983, p. 37.

armamento hacia la seguridad para el desarrollo humano; de la seguridad territorial a la seguridad alimentaria, en el empleo y el medio ambiente.<sup>3</sup>

Esta idea no excluye el recurso de lo militar pero abarca otras cuestiones políticas, sociales y ambientales, con la intención inicial de dar un viso democrático y humanista al problema de la seguridad. Por ello incorpora los conceptos de seguridad económica, alimentaria, sanitaria, individual, comunitaria, ambiental, política, migratoria,<sup>4</sup> es decir, de un cúmulo de asuntos —la casi totalidad de la vida social— pensados como derechos de las personas pero desde la perspectiva de la seguridad o, lo que es lo mismo, de su capacidad para generar conflicto y desestabilizar ya sea la nación, la región o el orden planetario.

Desde esta perspectiva, el desafío es cómo hacer frente a problemas des-territorializados que pueden amenazar la seguridad nacional o internacional, y frente a los cuales el tratamiento militar sería insuficiente o poco recomendable. Por ello, se prefiere la utilización de un *poder suave* que establezca los posibles conflictos locales, nacionales o regionales y reduzca la necesidad de recurrir a la fuerza militar, sin excluirla. Pero, sobre todo, se piensa problemas de muy diferente índole en tanto eventuales amenazas de la seguridad y el orden planetario.

La ampliación del concepto de “seguridad” es congruente con la obsesión por el problema, que pasa a ocupar los primeros lugares de las agendas políticas en gran parte de los países. Una enorme sensación de inseguridad acompaña al actual proceso de globalización, gracias a la fusión de inseguridades muy diferentes tanto por sus orígenes como por quienes resultan afectados por ellas.

Al respecto hay que decir, en primer lugar, que la extraordinaria concentración y acumulación de la riqueza del actual modelo incrementa la polarización de las sociedades —ya sean centrales o periféricas—, lo que redundará en enormes niveles de inseguridad económica, social, laboral para sectores cada vez más amplios de la población mundial. Esta proviene de los grandes centros de poder económico y político, y afecta a los sectores de menores recursos. Reclama una solución que debe pensarse en términos estructurales y desde la perspectiva de la justicia social, no de su eventual capacidad para desestabilizar el sistema.

Por otra parte, para facilitar el proceso de acumulación en curso, los grandes poderes corporativos y transnacionales, que han penetrado tanto a los Estados grandes como a los pequeños, están dispuestos a permitir y propiciar todo tipo de intercambios, sean estos legales o ilegales. Se multiplican así redes delictivas dedicadas al tráfico de estupefacientes, armas y personas,

<sup>3</sup> PNUD, *Informe 1994*. Disponible en <http://www.pnud.org>

<sup>4</sup> PNUD, “Seguridad humana”, *Redes IDH*, México, no. 17, febrero 2008.

protegidas y encubiertas por los Estados o por fracciones de los mismos. De manera que, por una parte, existe una enorme permisividad con respecto a prácticas ilegales que implican grandes ganancias aunque comprendan redes mafiosas transnacionales y diferentes formas de violencia. Por otra, se aborda el problema de la inseguridad como algo ajeno al Estado, para justificar la violencia estatal y la suspensión de derechos que permite amplificarla. Por ello, el mismo Estado es, a la vez, corrupto y securitario. Estas prácticas provienen de grandes redes internacionales articuladas con el sistema financiero y político y su violencia recae casi invariablemente en los sectores marginales a los que utilizan como mano de obra barata, mismos sobre los que recae la violencia represiva del Estado, sin tocar a los mayores beneficiarios.

Como en los setenta, se tematiza el problema de la inseguridad en términos de *guerra, ahora de carácter global*, atravesando todas las fronteras. Así se construyen los escenarios de las llamadas guerra antiterrorista y guerra contra el crimen organizado, concepto por demás difuso y equívoco, como bien lo señala Eugenio Zaffaroni.<sup>5</sup> Esta lógica guerrera, en lugar de desarticular la violencia la potencia y legitima, en especial aquella que proviene del Estado, dando lugar a figuras de excepción y a la flexibilización del derecho en el ámbito internacional y dentro de los Estados. El enemigo se desdobra como *enemigo externo/interno* (el “terrorista” que puede ser un ciudadano, el “delincuente” que opera en redes del crimen organizado internacional). Por tratarse de “guerras”, en ambos casos la persecución es militar aunque cumpliendo las funciones de seguridad interior, es decir, policiales. Ambas guerras permiten la “limpieza” internacional y nacional de peligrosos, disidentes y “superfluos”.

A lo largo de las últimas décadas se ha hecho entonces un recorrido interesante en cuanto al concepto y las prácticas de seguridad nacional: 1) En un primer momento se separa la defensa de la soberanía nacional (militar) de la seguridad interior (policial), para controlar de manera separada al enemigo externo y al disidente interno respectivamente, a la vez que se regionaliza la defensa militar; 2) En la DSN se introduce la idea de que el enemigo externo se “infiltra”, internalizándose. Las fuerzas armadas nacionales libran una guerra interna, como eco de otra externa, de carácter mundial. Hay un doble enemigo, interno y externo, y una distribución de funciones según la cual el poder militar estadounidense se hace cargo del primero mediante la defensa propiamente militar, mientras las fuerzas armadas nacionales se policIALIZAN en sus funciones para perseguir a los agentes internos “infiltrados”; 3) Con la globalización el escenario bélico previo se profundiza. El enemigo por excelencia es el “terrorista” principalmente externo pero

<sup>5</sup> Zaffaroni, Eugenio Raúl, *La cuestión criminal*, Buenos Aires, Planeta, 2011, p. 352.

también “infiltrado”; a su vez, se construye un nuevo “enemigo” interno, el delincuente, articulado en redes transnacionales; uno y otro se superponen, difuminando las fronteras. Los diferentes Estados aprueban legislación antiterrorista y, al mismo tiempo, todos luchan contra la delincuencia “organizada” de acuerdo con políticas fijadas y certificadas por los grandes centros de poder. En ambos casos se habilita la intervención en cualquier lugar del planeta y la aplicación de políticas de excepción que restringen los derechos.

## 2. EL CONCEPTO DE SEGURIDAD EN MÉXICO

En febrero de 2007 se aprobó en México la legislación antiterrorista, en sintonía con la política estadounidense para la región y el mundo. La tipificación del delito de terrorismo, según esta, comprende el uso de *cualquier medio violento* que implique *actos en contra de personas, cosas o servicios públicos, que produzcan alarma* o temor en la población en general o en un grupo de ella, para atentar contra la seguridad nacional o para *presionar a la autoridad* para que tome alguna determinación. La vaguedad y la amplitud en la tipificación de esta pena, que se puede sancionar con hasta 40 años de cárcel, la hace útil, en primer lugar, para la restricción de los derechos políticos y facilita su aplicación contra la mayor parte de los movimientos sociales de protesta o reclamo, criminalizando la protesta social. Y esa es su primera utilidad, así como la incorporación de la figura de terrorismo internacional que permite sancionar a personas que no hayan cometido ilícito alguno dentro del territorio nacional, así como congelar los fondos de organizaciones definidas como terroristas por las agencias centrales.

Además del alineamiento de México con la política antiterrorista norteamericana, también la política de seguridad interior se orienta por las tendencias globales fijadas por Estados Unidos y sus aliados, como puede observarse en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.<sup>6</sup>

El Plan, que presenta las líneas de acción en todos los ámbitos de la acción gubernamental, se organizó en cinco ejes, el primero de los cuales se llamó, no casualmente, Estado de Derecho y Seguridad. Por su ubicación en el primer lugar y por su definición misma parece remitir al carácter prioritario que se le asigna al problema de la seguridad, como condición de posibilidad de la vigencia efectiva del Estado de derecho.

Así, el primer objetivo nacional que propone el Plan es: “Garantizar la *seguridad nacional*, salvaguardar la paz, la integridad, la independencia y la soberanía del país, y asegurar la *viabilidad del Estado y de la democracia*”,<sup>7</sup> por delante de los demás objetivos jurídicos, económicos, políticos, sociales,

<sup>6</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, H. Cámara de Diputados, CEFP/096/2007, 2007.

<sup>7</sup> Las cursivas son de la autora.

culturales o ecológicos.<sup>8</sup> En este sentido el Plan distingue tres aspectos: Estado de Derecho, Seguridad Nacional y la Seguridad Pública.

Según esta clasificación, al *Estado de Derecho* corresponde proporcionar certeza jurídica, modernizar la *procuración e impartición de justicia* (que se concentra en justicia penal, incidencia delictiva y sistema penitenciario), generar *sistemas de información e inteligencia* eficientes y recuperar la fortaleza del Estado mediante el *combate frontal al crimen organizado, con la colaboración de las Fuerzas Armadas* dado que “el narcotráfico desafía al Estado y se convierte en una fuerte amenaza para la seguridad nacional”.<sup>9</sup> También se propone eliminar la corrupción para crear confianza en las instituciones públicas, propiciar una cultura de la legalidad, respetar los derechos humanos y prevenir su afectación.

En cuanto a la *Seguridad Nacional*, se presenta como prioritaria, incluso por encima de las otras esferas de la seguridad. Sus objetivos son: defender la soberanía y la integridad territoriales ya que “*las fronteras, mares y costas del país no deben ser una ruta para la acción de los criminales*”;<sup>10</sup> asegurar las fronteras para que no sean “puertas para la *delincuencia*” (con énfasis en la frontera sur); y garantizar la *cooperación internacional* en la lucha contra el crimen organizado dada “la creciente vitalidad de las *organizaciones internacionales de narcotraficantes* y su arrojo para enfrentar incluso al poder de los Estados”. Este último rubro recibe gran atención y es uno de los que prevé mayor cantidad de estrategias.<sup>11</sup>

Por fin, en el aspecto de la *Seguridad Pública* se propone: prevenir el delito, aumentar la eficacia y la confiabilidad de las policías e impulsar la participación ciudadana. Este aspecto, que debería ser central en una administración democrática tanto por la dimensión preventiva como por la participación ciudadana,<sup>12</sup> recibe una atención mucho menor.

Como se puede ver, en el aspecto *Estado de derecho* se concentran las estrategias de seguridad interior, aunque con la participación de las Fuerzas Armadas en el combate a la delincuencia organizada. Por su parte, en *Seguridad Nacional* se plantea el resguardo de la integridad territorial y las fronteras, pero principalmente de la delincuencia y el narcotráfico. En ambos casos se trata de funciones propias de las policías, asumidas por las Fuerzas Armadas y focalizadas en la persecución del llamado crimen organizado. Se aprecia así la policialización de lo militar, ya mencionada, que también se evidencia en el incremento de efectivos de militares comisionados a los

<sup>8</sup> *Ibidem*, p.26.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 32.

<sup>11</sup> *Ibidem*, pp. 32, 33.

<sup>12</sup> Al respecto sólo precisa fortalecer la cultura de la denuncia y la supervisión de las instituciones de seguridad

cuerpos policiales y a la Secretaría de Seguridad Pública. El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) dio a conocer que “mediante convenios suscritos el 1 de abril de 2007 la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) ‘comisionó’ a 7 mil 588 soldados a la Seguridad Pública, en tanto la Marina ‘transfirió’ a 2 mil 500 elementos para la misma función”.<sup>13</sup> Así, miles de efectivos castrenses pasan a trabajar y depender de las instituciones policiales, en esta suerte de superposición de lo militar y lo policial que desdibuja las distinciones entre una y otra corporación.

En México, durante la administración calderonista, la lucha contra el “crimen organizado” se presentó en términos bélicos, no sólo por el tono de las declaraciones sino sobre todo por su tratamiento mediante fuerzas militares. Al colocar esta lucha en el centro del escenario de seguridad, como problema nodal del Estado de derecho, junto a la sanción de la legislación antiterrorista, se replican las políticas globales, focalizadas en dos grandes “enemigos” comunes: *terroristas* de cualquier nacionalidad y *delincuentes* cuyas ilegalidades no entren en el repertorio permitido por el Estado.

### 3. POLÍTICA Y VIOLACIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

No sólo en México sino en cualquier lugar del mundo, Amnistía Internacional (AI) es un buen referente para observar la violación de derechos humanos, sin riesgo de exagerarlos. Para nuestro caso, los Informes de AI señalan que en los seis años de la llamada “guerra contra el narco” se han desplegado 50 mil efectivos del ejército y la marina para desempeñar funciones policiales.<sup>14</sup> No obstante, “miles de personas fueron secuestradas y asesinadas por bandas de delincuentes”; a su vez, las fuerzas policiales y militares desplegadas para combatir las “fueron responsables de violaciones graves de los derechos humanos”<sup>15</sup> además de su complicidad, en algunos casos, con las redes delictivas. En este sentido, la participación directa, la complicidad o la omisión de ciertas autoridades en la comisión de tales delitos indican la corresponsabilidad del Estado en una violencia que se insiste en presentar como exclusivamente privada. Sin embargo, es evidente que lo que hace invencibles a las redes mafiosas es su vasta red de protección política, empresarial, militar y policial.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Salazar Pérez, Robinson y Yenissey Rojas, Ivonne, “No me mates: México en el túnel de la violencia”, *El Cotidiano*, Universidad Autónoma Metropolitana-A, no. 170, 2011, p. 6.

<sup>14</sup> Amnistía Internacional, *Culpables conocidos, víctimas ignoradas. Tortura y maltrato en México*, Madrid, EDAI, 2012, p. 3.

<sup>15</sup> Amnistía Internacional, *Informe 2011, El estado de los derechos humanos en el mundo*, Madrid, Artes Gráficas, 2011, p. 311.

<sup>16</sup> Al respecto, el general Anastasio García Rodríguez, a cargo de la 34 Zona Militar, declaró que 90% de la policía de Cancún recibía regularmente dinero del narcotráfico a cambio de protección, en algunos casos de manera voluntaria y, en otros, bajo amenaza de sus vidas (*La Jornada*, 25 de octubre

El mismo informe de AI estima que desde el inicio de la “guerra contra el narcotráfico” ha habido en México 60 mil muertos y sólo en 2011 ocurrieron 15 mil muertes violentas supuestamente relacionadas con bandas criminales. La mayoría fue producto de combates o ajustes de cuentas entre ellas “aunque un número indeterminado fueron también consecuencia de enfrentamientos con la policía y las fuerzas de seguridad”<sup>17</sup> de los que no suele haber sobrevivientes.

“Más de 50 soldados y 600 policías perdieron la vida en incidentes violentos relacionados con las bandas criminales”,<sup>18</sup> lo que significa que las fuerzas de seguridad en su conjunto registraron apenas el 4.3% de las bajas y las fuerzas militares 0.3%, poniendo en evidencia quiénes son las víctimas principales de la llamada guerra contra el crimen organizado. La mayor cantidad de ellas corresponde a varones, jóvenes y pobres que funcionan como los operadores de “base” de las redes criminales, a veces “ejecutados” por las bandas competidoras y otras por las fuerzas de seguridad.

En 2011 “hubo nuevos informes de homicidios ilegítimos, desapariciones forzadas, torturas y detenciones arbitrarias a manos de miembros del ejército”<sup>19</sup> y la CNDH registró 1,613 quejas por abusos de las fuerzas armadas, más de un centenar de las cuales correspondieron a homicidios. En sintonía con este diagnóstico, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) dictó sentencias contra México por violaciones graves de los derechos humanos cometidas por las fuerzas armadas contra mujeres indígenas y ecologistas. Sin embargo, el gobierno de Felipe Calderón desconoció las recomendaciones de la Corte y de otros organismos internacionales, a la vez que la justicia militar reclama su jurisdicción para los juicios y las autoridades civiles se niegan a investigar.

Con respecto a las desapariciones forzadas, el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Desapariciones Forzadas realizó una visita a México en 2010. En esa oportunidad recibió información de “alrededor de 3 mil personas que habían sido víctimas de secuestros perpetrados por bandas criminales o de desapariciones forzadas, ocurridas, con la participación de las fuerzas de seguridad”,<sup>20</sup> mientras la Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos y Víctimas de Violaciones de los Derechos Humanos

---

de 2012).

También se difundieron denuncias en contra de personal de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO) y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), que estaría siendo investigado por recibir dádivas de las redes delictivas a cambio de información (La Jornada, 18 de octubre de 2012).

<sup>17</sup> Amnistía Internacional, *op. cit.*, nota 14, p. 312.

<sup>18</sup> *Ídem.*

<sup>19</sup> *Ídem.*

<sup>20</sup> Amnistía Internacional, nota 13, p. 12.

(Afadem)<sup>21</sup> aseguró tener expedientes de más de 4 mil casos, todos durante la administración de Felipe Calderón.<sup>22</sup> Sólo en Coahuila en los últimos tres años hay 70 denuncias de desaparición forzada, de las cuales más del 50% de las quejas (40) señalan como responsables al Ejército, la Marina o la Policía Federal, según declaraciones de la Comisión de Derechos Humanos de ese estado.<sup>23</sup>

Por su parte, las redes delictivas secuestraron, violaron y asesinaron de manera sistemática a decenas de miles de migrantes, en muchos casos con la complicidad de autoridades de distinto orden, en especial personal policial y funcionarios del Instituto Nacional de Migración (INM). Sólo entre abril y septiembre de 2010 la CNDH documentó 214 eventos de secuestro, de los que resultaron 11,333 víctimas principalmente centroamericanos. En 8.9% de los casos se refiere “la colusión de alguna autoridad en la comisión del delito de secuestro”,<sup>24</sup> entre los que se menciona a policías o personal del INM. Los guías de indocumentados deben cubrir una cuota de personas entregadas a las redes delictivas y sus familiares pagan un rescate por ellas; es decir, sus vidas se convierten en mercancía negociable o desechable.

En cuanto a las dimensiones del problema, en febrero de 2012, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU pidió explicaciones al gobierno de México por el secuestro de 22 mil migrantes dentro de su territorio,<sup>25</sup> algunos de los cuales permanecen desaparecidos sin que siquiera se los reconozca como tales. No obstante, las organizaciones sociales de defensa de los migrantes registran un número muy superior: el sacerdote Alejandro Solalinde, director del albergue Hermanos en el Camino, estima en 70 mil los migrantes desaparecidos en México y considera que todo el norte del país es un “cementerio lleno de fosas clandestinas”.<sup>26</sup> Como sea, se trata de decenas de miles de personas de las que se ha pedido el rastro y por las que nadie responde. De hecho, “AI no conoce un solo caso en que se haya procesado a agentes de policía u otras fuerzas de seguridad por tortura o malos tratos a migrantes, pese a haber testimonios de testigos presenciales de su participación, así como recomendaciones de la CNDH en este sentido”.<sup>27</sup> Junto al número exorbitante de víctimas se verifica una violencia impresionante y aterradora, casi siempre atribuida a alguno de los cárteles. Cuerpos

<sup>21</sup> La Federación Latinoamericana de Asociaciones de Familiares de Detenidos-Desaparecidos estimaba, en 2010, que de esas 3 mil víctimas, 400 habrían sido desaparecidas por razones políticas, 500 mujeres y niños para trata de personas y 2 100 por razones de narcotráfico (*La Jornada*: 30 de agosto de 2010).

<sup>22</sup> *La Jornada*, México, 31 de julio de 2011.

<sup>23</sup> *La Jornada*, México, 20 de agosto de 2012.

<sup>24</sup> CNDH, “Informe especial sobre el secuestro de migrantes en México”, Informe 20 de febrero de 2011, p. 26-27.

<sup>25</sup> *La Jornada*, México, 16 de febrero de 2012.

<sup>26</sup> *La Jornada*, México, 21 de octubre de 2012.

<sup>27</sup> Amnistía Internacional, *op. cit.*, nota 13, p. 11.

calcinados, desmembrados, torturados, decapitados y todo el repertorio del horror se exhiben en las calles y en los medios de comunicación.

En ese contexto, no faltan los asesinatos y amenazas contra activistas sociales, como el ocurrido el 22 de octubre de 2012 contra el dirigente de El Barzón, Ismael Solorio Urrutia, y contra su esposa, por luchar contra la sobreexplotación de acuíferos y oponerse a la operación de una minera canadiense en el estado de Chihuahua. Sólo en esta entidad federativa fueron asesinados, entre 2009 y 2012, 19 activistas sociales, sin esclarecimiento de los crímenes.

También son frecuentes los atentados contra periodistas y contra los defensores de los derechos humanos, para evitar que divulguen la información que poseen sobre las redes delictivas y sus acuerdos con fracciones del aparato legal, sea público o privado. En 2009 la CNDH emitió una recomendación en la que hacía constar que de 2000 a 2009 había atendido 505 quejas, entre las que destacan

los casos relacionados con la muerte de 52 periodistas o trabajadores de los medios de comunicación, asesinados, presumiblemente, por razón de su trabajo. Por otra parte, se ha documentado también la desaparición de siete periodistas en ese periodo, así como seis atentados con explosivos a instalaciones de periódicos.<sup>28</sup>

Todo ello ha ocurrido “sin que las autoridades procuradoras de justicia, en la mayoría de los casos, esclarezcan los hechos que motivaron los ilícitos cometidos, lo que constituye, por acción o por omisión, un aliento a la impunidad”,<sup>29</sup> con la consiguiente responsabilidad por parte de las autoridades.

El uso de la tortura por parte de las fuerzas de seguridad ha valido el Informe de AI denominado “Culpables conocidos, víctimas ignoradas”, en el cual se afirma que esta organización “lleva años expresando su preocupación por las denuncias de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes cometidos por personal militar o por la policía a escala federal, estatal y municipal. Las denuncias son generalizadas, y los responsables disfrutan de casi total impunidad.”<sup>30</sup>

Las denuncias por torturas y malos tratos ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a pesar del conocido subregistro de las mismas, han tenido la siguiente evolución: 392 en 2007; 564 en 2008; 1,055 en 2009; 1,161 en 2010 y 1,669 en 2011. Estos datos no incluyen necesariamente las denuncias que involucran a personal estatal o municipal, puesto que la

<sup>28</sup> CNDH, *Recomendación General No. 17*, “Sobre el caso de las agresiones a periodistas y la impunidad prevaleciente”, 19 de agosto de 2009, p. 2.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>30</sup> Amnistía Internacional, *op. cit.*, nota 13, p. 2.

CNDH sólo está encargada de intervenir cuando los hechos involucran a funcionarios federales. Por ello, el tercer visitador general de la CNDH, Andrés Aguirre, declaró que:

Hay un crecimiento exponencial de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, además de detenciones ilegales, desapariciones forzadas y violencia contra las mujeres, debido a los efectos de la política del gobierno en materia de seguridad pública” [También aseguró que la mayor prevalencia del problema se observa en los estados] donde la participación de las fuerzas armadas es más intensa en la ‘guerra’ contra el crimen organizado.<sup>31</sup>

AI coincide en que el personal militar “recibe formación en derechos humanos, pero las denuncias de abusos graves, incluida tortura y otros malos tratos, han aumentado tremendamente en los últimos años”,<sup>32</sup> generalmente para obtener confesiones de los detenidos. Por ello el informe concluye que “es hora de reconocer la verdadera magnitud de la tortura”,<sup>33</sup> para dar solución al problema.

Para evaluar el éxito del sistema de seguridad en la persecución de las redes delictivas, hay que decir que la población penitenciaria de México ocupa el tercer lugar de América Latina, en números absolutos. Sus cárceles registran una tasa de prisionalización creciente, que pasó de 186 en 2004 a 206 en 2012.<sup>34</sup> La sobrepoblación del sistema penitenciario se estimaba en 29.86% en diciembre de 2009, llegando a ser superior al 200% en algunos centros.<sup>35</sup> Lo cierto es que por esta razón y por irregularidades dentro de los penales, en celdas diseñadas para seis personas llegan a dormir hasta cuarenta presos con la consecuente degradación de las condiciones de vida, lo que llega a constituir un trato cruel, inhumano y degradante.

Según el Informe sobre las Personas Privadas de la Libertad en México -presentado por Asistencia Legal por los Derechos Humanos A.C. (Asilegal) ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos-, de las 230,943 personas privadas de libertad 183,127 corresponden al fuero común (79.3%) y 47,816 al fuero federal (20.7%), en el que se agrupan los delitos relacionados con la delincuencia organizada, es decir, apenas uno de cada cinco reclusos está detenido por acusaciones ligadas con este tipo de ilícito,

<sup>31</sup> *La Jornada*, México, 24 de octubre de 2012, p. 13.

<sup>32</sup> Amnistía Internacional, op. cit, nota 13, p. 21.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 33.

<sup>34</sup> International Centre for Prison Studies [Consulta: 13 de febrero de 2013]. Disponible en: <http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief/>

<sup>35</sup> CNDH, *Recomendación General núm. 18*, “Sobre la situación de los derechos humanos de los internos en los centros penitenciarios de la República Mexicana”, CNDH, 21 de septiembre de 2010, p. 10.

mientras 40% del total de los presos ha cometido robos menores, por completo ajenos a la “delincuencia organizada”.<sup>36</sup>

Por su parte, 43.1% permanece en prisión preventiva, lo que incide en la sobrepoblación y el hacinamiento ya mencionados pero también es un indicio de la cantidad de personas detenidas sin prueba real de su culpabilidad. Esta forma de detención se prolonga de manera ilegal, en muchos casos por ineficiencia o desidia del juzgador: el informe de Asilegal cita el caso de un indígena del estado de Guerrero que permaneció once años en prisión preventiva para ser finalmente absuelto.<sup>37</sup> Asimismo, buena parte de los que sufren prisión preventiva son personas que no alcanzaron a cubrir la fianza, lo que se puede entender también como una forma de criminalización de la pobreza. Las condiciones de las prisiones son

adversas para el respeto a la dignidad, la integridad y la seguridad de las personas privadas de libertad. El uso excesivo de la prisión preventiva, como causa relevante de sobrepoblación, se vincula con otros problemas como el deterioro, la insalubridad y la falta de mantenimiento de las instalaciones; el insuficiente acceso a los servicios de salud física y mental; la falta de opciones de desarrollo personal y social; las prácticas de tortura, y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes; así como las violentas luchas internas de poder por el control de los espacios” [lo que lleva a esta organización a calificar la realidad de las prisiones mexicanas de] “escandalosa”.<sup>38</sup>

El informe de la CNDH concluye que “Al no cumplir con los supuestos para la readaptación social, los centros penitenciarios se limitan a ser espacios de contención” en lugar de la reinserción social prometida.<sup>39</sup>

Entre 2006 y 2012, el presupuesto del sistema penitenciario pasó de mil 109 a 13,457 millones de pesos, según datos de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP).<sup>40</sup> Se estima que el costo que los detenidos sin condena representa para sus familias, el Estado y la comunidad, es decir, su verdadero costo social, el doble de lo que en el presupuesto oficial se asigna a la Universidad Nacional Autónoma de México,<sup>41</sup> lo que revela el tipo de prioridades que supone la actual política penitenciaria que, como ya se vio,

<sup>36</sup> Asilegal, *Informe sobre la situación de las personas privadas de la libertad en México*, Washington, Asilegal, 2012, p. 16.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>38</sup> *Ibidem*, pp. 18, 23.

<sup>39</sup> CNDH, *op. cit.*, nota 34, p. 23.

<sup>40</sup> *La Jornada*, México, 3 de octubre de 2012.

<sup>41</sup> Asilegal, *op. cit.*, nota 35, p. 7.

no se dirige particularmente a los mayores responsables de la violencia. Es que el mantenimiento de las prisiones y la construcción de nuevas cárceles es un importante negocio, sobre todo cuando se trata de instituciones de seguridad máxima, que requieren mayor equipamiento y tecnología.

Entre 2006 y 2012 el país pasó de tener 6 a 21 reclusorios federales, con capacidad para alojar a 50 mil procesados y sentenciados por delitos de ese orden,<sup>42</sup> es decir, los que incluyen a los catalogados como delincuencia organizada. La capacidad de alojamiento en las prisiones federales se ha elevado de 3 mil a 20 mil internos,<sup>43</sup> sin resolver con ello el problema de sobrepoblación. Es más, se considera que las condiciones de los centros penitenciarios federales, estatales y municipales han empeorado en cuanto a las condiciones de vida y la seguridad.

Según Raúl Plascencia Villanueva, presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, entre 2010 y 2012 se evadieron 521 presos, hubo 75 riñas —que dejaron un saldo de 352 muertos— y dos motines.<sup>44</sup> Según cifras oficiales de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, al interior de los centros de reinserción ocurrieron 26 homicidios en 2010 y 14 en 2011, así como 34 y 56 suicidios respectivamente que, como es bien sabido, suelen corresponder a homicidios encubiertos.<sup>45</sup> Esto se vincula con el hecho de que el personal es insuficiente, poco capacitado y, en muchos casos, corrupto.

El sistema penitenciario ha transitado de la idea de readaptación social del preso a la de su reinserción; se pasa de tratarlo como un sujeto desviado a considerarlo alguien responsable de una ruptura con el orden social. En este sentido, es una persona con derechos y obligaciones dentro del sistema penitenciario, donde permanece a los efectos de restablecer el vínculo con la sociedad. Desde esta perspectiva, la decisión de delinquir radicaría en el libre albedrío de las personas y el sistema se limita a tratar de establecer los medios para la reinserción del infractor con la participación de la sociedad, la familia y el sector privado como otros actores de un proceso tendiente a evitar la reincidencia. En la práctica no se atiende el problema de la criminalidad como un asunto de origen social cuya responsabilidad recae no sólo en el transgresor, sino también en el Estado y sus instituciones. Se lo entiende, en cambio, como un asunto del libre albedrío de las personas que han delinquido y se pretende la distribución del peso y la responsabilidad del detenido en la familia y en su eventual funcionalización para el sector privado.

<sup>42</sup> *La Jornada*, México, 3 de octubre de 2012.

<sup>43</sup> *La Jornada*, México, 3 de octubre de 2012.

<sup>44</sup> *La Jornada*, México, 25 de septiembre de 2012.

<sup>45</sup> Asilegal, *op. cit.*, nota 35, p. 27.

#### 4. CONCLUSIONES

En síntesis, y como se ha venido señalando a lo largo de este texto, se puede concluir que: 1) Las políticas de seguridad en el mundo actual tienen características globales que tratan de imponer en los niveles nacional y regional; lo hacen a partir de la construcción de escenarios bélicos que superponen enemigos internos y externos sobrepasando las fronteras y los intereses de los Estados nación. 2) Tales políticas han tenido una fuerte penetración en el caso de México, donde la política de seguridad nacional recoge la hipótesis de guerra contra el terrorismo, mediante una legislación *ad hoc* que crea figuras de excepción útiles para la persecución de disidentes políticos y sociales, a la vez que facilita la intromisión de Estados Unidos y la extradición de personajes vinculados a las redes delictivas que persigue ese país. 3) La llamada guerra contra el crimen organizado en México ha sido el eje de la seguridad nacional; su aplicación ha potenciado la violencia social, y aumentó dramáticamente el número de víctimas provenientes de los estratos más desprotegidos de la sociedad mientras se mantuvo la impunidad de los más beneficiados. 4) La política penitenciaria que acompaña a esta concepción de la seguridad nacional termina por encerrar principalmente a pobres y delincuentes menores, vinculados o no con las grandes redes mafiosas, que se mueven tanto en circuitos legales como ilegales. 5) En el actual contexto global, las decisiones gubernamentales en torno a la aplicación o no de estas recetas son de gran relevancia: cuanto más securitaria es la política de un gobierno, mayor es la diseminación de la violencia y su costo para los sectores sociales más desprotegidos. La pulsión por la acumulación desmedida, ya sea legal o ilegal, los reduce a vidas desechables para las redes mafiosas en sus enfrentamientos e irrelevantes para el Estado, incapaz de responder por sus vidas, tanto ante las decenas de miles de ejecuciones extrajudiciales en las calles como dentro de las instituciones penitenciarias.

