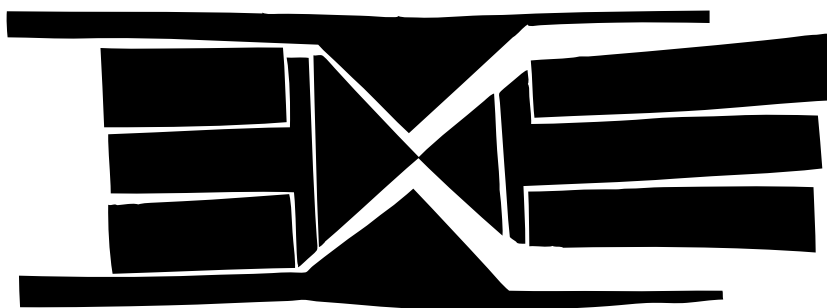


Calderón

y el desafío de seguridad

Erubiel Tirado



Introducción

La conformación de un escenario violento que implica a 40% del territorio nacional, el enfrentamiento de grupos delictivos organizados tanto en torno de actividades vinculadas al narcotráfico o a las que pertenecen al resto de la gama que comprende el crimen organizado, así como manifestación de grupos guerrilleros que observan nuevos patrones de ataque, ha exigido una respuesta inmediata por parte del nuevo gobierno. Sin embargo, en la articulación emergente de acciones y en la selección de una estrategia preponderantemente militar, existen matices que no se pueden soslayar. Tal es el caso de los antecedentes inmediatos que explican de algún modo el origen de la crisis de seguridad que enfrenta el régimen de Felipe Calderón y la de persistencia de inercias estructurales e institucionales que representan un riesgo que limita el alcance de la eficiencia que persigue el nuevo

gobierno. De igual modo, existe un catálogo de riesgos que giran en función del conglomerado social al que se pretende proteger pero que puede trastocar su naturaleza de beneficiario a víctima debido a la improvisación de las medidas implementadas, o bien, por el fortalecimiento de patrones que desvirtúan la actuación de los organismos de seguridad tanto civiles como militares. El presente ensayo pretende una aproximación de este escenario apuntando algunos de los aspectos que se consideran importantes para la comprensión del mismo, pero sin agotar todas las implicaciones del problema ni el análisis de cada acción que ha emprendido el gobierno a partir de diciembre de 2006 dentro de su estrategia de respuesta.

Herencia foxista: militarización y fracaso

La estrategia de seguridad pública actual es el resultado de una

constante manifestación del fenómeno de la violencia derivada del crimen organizado y el narcotráfico así como de delitos del orden común que tienden a asociarse con dicho fenómeno y que tuvo como respuesta una particular reacción gubernamental con escasos efectos. Entre 2000 y 2006, el primer régimen de la alternancia política en México tuvo la oportunidad y el reto histórico de revisar y corregir la concepción e implementación de una estrategia heredada de los gobiernos priistas que le antecedieron.

En este periodo, luego de un titubeo inicial ante el dilema de retirar en forma gradual el componente castrense de la seguridad pública o continuarlo, se definió una estrategia de intensificar la militarización de las fuerzas de seguridad pública en detrimento de la profesionalización de las estructuras de seguridad estatal, tanto la castrense y como las de

orden civil. Los ejes de su desempeño en esta materia abarcan la prevención delincinencial, reformas integrales de los sistemas de seguridad pública y penitenciario, así como el combate a la corrupción.¹ En la implementación de esta estrategia amplia se formalizó y se intensificó la militarización policiaca (que ya ocurría con mecanismos informales) con la creación de una nueva institución, la Secretaría de Seguridad Pública, que se hace cargo del mando de la Policía Federal Preventiva creada al final de la administración precedente (bajo la responsabilidad de la Secretaría de Gobernación), y así evitar la distracción directa de elementos de tropa que eran solicitados por instancias de gobierno, federal, estatales y hasta municipales, para tareas de vigilancia y control policiaco. A lo largo del sexenio de Vicente Fox se refrendaron cada seis meses los convenios de colaboración por el que se asignaron recursos humanos materiales de la 3ª Brigada de Policía Militar, cuyos 5,332 efectivos junto con sus vehículos y armamentos conforman la Fuerza de Reacción Inmediata de las Fuerzas Federales de Apoyo de la PFP.

Desde el inicio del gobierno, el ejército se encargó de impulsar la formación y entrenamiento de toda la fuerza policiaca del país, especialmente la municipal, así como determinar los criterios de su modernización logística como es la adquisición de armamento. De igual modo, Fox dispuso que los militares ocuparan los cargos más relevantes de mando en la Procuraduría General de la República, en el Centro de Planeación para el Control de

Drogas (CENDRO, el organismo oficial de inteligencia contra el narcotráfico que luego cambió su denominación) y en la Policía Federal Preventiva (PFP), cuya fuerza militar se fortaleció con la transferencia de varios batallones de la Infantería de Marina. Además de la transferencia de la 3ª Brigada de Policía Militar y la inclusión posterior del Décimo Batallón de Policía Militar, sumaban ya ocho unidades del Ejército asignadas a la PFP.

En el ámbito de la procuración de justicia federal, el componente militar no estuvo exento y aumentó su influencia en forma exponencial a raíz del nombramiento de un general brigadier como Procurador General de la República. De especial importancia resulta la colaboración de la Sedena para el reclutamiento y formación de elementos que se incorporaron directamente a la naciente agencia policiaca (Agencia Federal de Investigación, AFI), sin que hubiese una incorporación formal y debida a los cuerpos armados.

En cuanto a la seguridad pública, institucionalmente se canalizó la participación militar a partir de la estructura misma del Sistema Nacional de la materia, por el cual se accede a las decisiones que impactan a los tres niveles de gobierno con sus respectivas implicaciones presupuestales. La injerencia castrense se hizo patente en los mecanismos de coordinación institucional amparados bajo el Sistema, participando en el Consejo Nacional de Seguridad Pública y sus réplicas regionales, estatales, municipales e intermunicipales. Otra vertiente de participación es la observada en la coordinación con las instituciones que conforman el

Gabinete de Seguridad Pública, cuya creación se formalizó apenas en 2005² donde, además de la Sedena y Marina, figuran la Secretaría de Gobernación, la Procuraduría General de la República y la propia Secretaría de Seguridad Pública. De este sistema se derivaron diferentes grupos de trabajo (de coordinación) con los gobiernos estatales en los cuales la presencia militar se hizo imprescindible. En el desempeño de los Grupos de Coordinación Interinstitucional de cada estado se observan características que denotan intereses más allá de la seguridad pública. Es el caso de los grupos de Oaxaca y Guerrero donde concentraron sus esfuerzos en el diseño de estrategias contrainsurgentes para contener a los movimientos armados como el Ejército Popular Revolucionario y sus derivaciones escindidas. Esta influencia militar de una u otra manera está vinculada, según reportes de organismos de defensa de derechos humanos, con comportamientos que vulneran el debido proceso legal y las garantías individuales. Pero también se debe señalar, a la luz del grave conflicto sociopolítico del Istmo mexicano en el último semestre del sexenio foxista y su secuela de atentados guerrilleros en la ciudad de México (noviembre de 2006), que la eficacia estratégica en términos de inteligencia de este grupo es deficiente.³

En 2005, como resultado de la falta de seguridad y de control de

² DOF, 6 de enero de 2005.

³ En el último semestre del sexenio, se verificó en el estado de Oaxaca un conflicto de origen magisterial que se transformó rápidamente en político social demandando la renuncia del gobernador. El problema se entremezcló con el conflicto postelectoral federal y se agudizó por la intervención de fuerzas policiacas federales y la presencia de las fuerzas armadas, todo ello confrontando acciones radicales del movimiento que desafiaron la acción oficial (2 de noviembre).

¹ Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, Informe de Gobierno 6, 1º de septiembre de 2006, pp.146, 147.



la violencia ejercida por el crimen organizado se militarizó la vigilancia en los penales de máxima seguridad⁴ cuya gestión mostró su ineficiencia desde el primer año de gobierno foxista con la fuga de narcotraficantes importantes. Esto derivó en la creación de un nuevo cuerpo de vigilancia con componentes castrenses, la Fuerza de Seguridad Penitenciaria, que al término del sexenio contaba con 2,125 elementos.⁵

La alta incidencia de la actividad delictiva del narcotráfico y el crimen organizado que estalló en el último tramo del gobierno foxista obligó a un cambio radical de estrategia, aplicando el Programa “México Seguro” y que se concibió como una macro fuerza de tarea conjunta (Sedena, Marina,

SSP, PGR y fuerzas policiacas estatales y municipales), recurriendo a las fuerzas armadas en forma relevante. La estrategia contempló tres fases de aplicación que se concentraron en ciudades de cinco estados. En poco más de un año, la violencia criminal no sólo persistió en esas entidades sino que se observan manifestaciones criminales en doce entidades más de la República. La aplicación de esta estrategia no detuvo los asesinatos, ejecuciones y secuestros asociados con las actividades delictivas que hacia el fin del sexenio foxista se contabilizaban más de 2000 muertes⁶ y la violencia con características del crimen organizado y el narcotráfico se manifestaba más allá de los cinco estados donde se aplicó la estrategia mencionada.⁷ La pre-

sencia castrense en los campos de la seguridad pública y la procuración de justicia durante el gobierno de Fox, como se observa, fue creciente, constante y generó una situación de riesgo severo para el país en función de que su eficacia mostró límites en el corto plazo y mostró signos importantes de desgaste estructural.

Nuevo gobierno y viejas recetas

A la difícil situación política bajo la cual Felipe Calderón asume la presidencia de la República se le añade un problema agudo de seguridad pública que se encuentra en estado crítico ante el fracaso evidente del Programa México Seguro. Esta circunstancia, grave de por sí, parece haber sido advertida en la percepción del nuevo gobierno que en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, establece una caracterización preocupante respecto del tema de la seguridad al plantear que la impunidad,

⁴ Ver *Proceso* núm. 1472, 16 de enero de 2005.

⁵ Las estadísticas de los informes oficiales no desglosan el origen de los elementos y sólo señalan una cifra global, Secretaría de Seguridad Pública, Informe de Labores 6, 1º de septiembre de 2006, p. 138.

⁶ *Excélsior*, 15 de noviembre de 2006.

⁷ Baja California, Sinaloa, Chihuahua, Nuevo León, Tamaulipas, Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatán, Quintana Roo, Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Estado de México y Distrito Federal.



la corrupción y la simulación han sido factores que distorsionan la confianza ciudadana en las instituciones encargadas de la seguridad en el país. Sin embargo, a partir de la manera en que se hace la descripción del diagnóstico, el énfasis que se manifiesta en el texto se reduce sólo a una percepción de la imagen que tiene la población o la ciudadanía⁸ y carece de autocrítica al omitir referencia alguna a la deficiente implementación de las políticas de seguridad y de la ineficiencia de sus estructuras, concretamente del aparato institucional creado desde 1996 con el Sistema Nacional de Seguridad Pública. El diagnóstico, en este sentido, resulta ilustrativo de la accidentada aproximación del nuevo gobierno a los problemas de seguridad heredados: un sistema penitenciario plagado de corrupción e ineficiencia estructural en los

tres niveles de gobierno, pero en particular el subsistema federal de los centros federales de “máxima seguridad”; un aparato de procuración y administración de justicia cuyo desempeño medido a través de los procedimientos formales de conocimiento y tratamiento de los delitos y sus perpetradores es de 3%;⁹ la falta de efectividad en la conformación y uso de bases de datos dirigidos a la aplicación de políticas de prevención y contingencia delictivas que involucren a los recursos humanos de los aparatos de seguridad; y, finalmente, el desafío de la complejidad del reto que representa para el país el crimen organizado y el narcotráfico.

El conjunto de decisiones iniciales que se toman en esta materia atañen a una reformulación inmediata del enfoque de las acciones precedentes y se opta por los llamados operativos focalizados de despliegue presencial de fuerzas

federales de seguridad apoyados fundamentalmente en el ejército. El operativo que inaugura esta reformulación estratégica es montado en el estado de Michoacán el 8 de diciembre de 2006, al que le seguirán Baja California, Guerrero, Tamaulipas y los estados del norte y noroeste del país. La diferencia principal de esta reformulación, además del marcado énfasis militar, ha sido la orientación presencial del emplazamiento de las fuerzas gubernamentales con el claro propósito de “recuperar territorio”.

Aunado a estas acciones, el naciente gobierno decreta la fusión de las policías de investigación de delitos y de prevención (Cuerpo Federal de Policía), con lo que queda, al menos en el papel, bajo un mando único tanto la llamada Agencia Federal de Investigación (que sustituyó a la antigua Policía Judicial Federal de la Procuraduría General de la República) y la Policía Federal Preventiva.

⁸ Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2007-1012, Poder Ejecutivo Federal, México, 2007, pp. 42, 43.

⁹ *Ibid.*, p. 45.

En el ámbito de propuestas legales, durante el periodo legislativo del Congreso de la Unión durante la primavera de 2007, el presidente Calderón envió un conjunto de propuestas cuyo contenido, entre otras cosas, traza el endurecimiento de penas a conductas delictivas así como ampliación de atribuciones o cambio en su naturaleza que tienden a fortalecer a la autoridad investigadora en detrimento del control jurisdiccional de su actividad (sin desaparecer dicho control, la acción judicial propiamente dicha se establece ex post sólo para calificar si la actuación policíaca estuvo bien o mal pero no para evitar abuso o arbitrariedades) y que se traduce en mayores márgenes de discrecionalidad para la autoridad administrativa dependiente del Ejecutivo.

Iniciados los llamados operativos conjuntos que prácticamente afectaron a un tercio de las entidades del país, en enero el gobierno lanza su Cruzada de Seguridad Pública en la que solicita apoyo social a las acciones emprendidas y las propuestas del propio gobierno a cambio de restablecer el orden y la convivencia social.

Parte de estas medidas tocaron un tema que era de interés de los Estados Unidos: la extradición de líderes de cárteles de la droga que purgaban penas en cárceles mexicanas de máxima seguridad. El hecho mismo de la decisión representa una claudicación sobre la capacidad del Estado mexicano de no sólo de hacer cumplir en su territorio las condenas penales a que son acreedores tales personajes, sino también respecto del reconocimiento del fracaso de haber militarizado el sistema de seguridad federal penitenciaria en el último tramo del sexenio anterior.

Hacia los primeros cien días de gestión el gobierno de Felipe Calderón, que se cumplieron en el primer trimestre de 2007, hacía señalamientos que tendían a justificar tanto las acciones emprendidas prácticamente desde el inicio de su gestión además de abonar en la necesidad de apoyar el paquete de reformas legales en materia de seguridad y justicia enviado al Congreso. Los operativos conjuntos a lo largo de este periodo inicial se han concentrado en siete entidades del país pero en el mismo lapso las ejecuciones sumaban 370 en casi la mitad del país (14 estados). En cuanto a las reformas legales, destaca el reconocimiento presidencial de que parte de las propuestas “dado su carácter de restricción de derechos fundamentales, deben ser incorporadas a escala constitucional”. Esto implica la naturaleza eminentemente punitiva de las reformas que apuntan hacia un endurecimiento de penas sobre conductas delictivas pero más aún hacia el ensanchamiento de atribuciones discrecionales a favor de las autoridades encargadas de investigar y perseguir delitos.

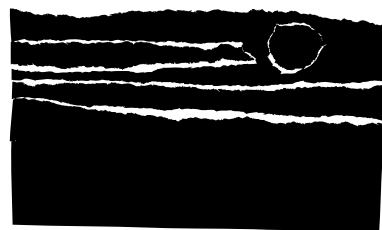
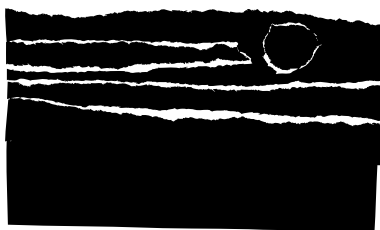
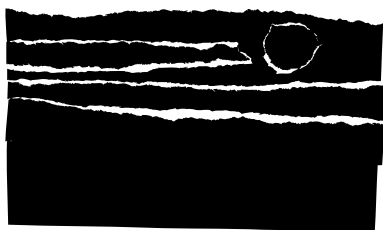
La preeminencia de la participación castrense no ha estado exenta de incidentes que para una parte de la opinión pública y actores políticos, muestran que debe reconsiderarse sin que ello implique la renuncia a acciones determinantes contra la inseguridad que impera en el país. Por un lado, la muerte de una anciana indígena en la zona serrana de Zongolica, Veracruz, cuyas primeras versiones señalaron como probables responsables a elementos del ejército (febrero 2007) y cuyo deslinde de responsabilidades, primero por autoridades castrenses, luego la intervención

del gobierno del estado junto con la contradictoria acción de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y, finalmente, las declaraciones del presidente Calderón exponiendo una versión diferente, todo ello contribuyó a contemplar la intencionalidad de preservar a la institución armada fuera de un contexto que pudiese afectar la justificación de su desempeño en la estrategia gubernamental. Por otro lado, en junio ocurrió otro evento lamentable en el que elementos de un retén militar en Sinaloa disparara en contra de un vehículo en el que viajaba una familia misma que fue víctima junto con sus hijos menores. La preocupación externada por este tipo de riesgos de comportamiento institucional fue expresada por un exhorto por parte del Congreso de la Unión (23 de mayo) en el que advierte al presidente Calderón respecto de la militarización imperante como resultado de su estrategia de seguridad. Ese mismo mes, sin embargo, el presidente Calderón había anunciado la creación de un nuevo cuerpo de elite militar (9 de mayo), Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal, que se ocupará de acciones especiales de todo tipo bajo las órdenes directas del propio Ejecutivo Federal.¹⁰

Límites y posibilidades

En los primeros meses de gestión gubernamental existe un patrón consistente de enfrentar la crisis de seguridad del país apoyándose en la fuerza militar en tanto se desarrollan otros ámbitos de fortaleza institucional como la generación de nuevos cuadros policíacos, así como la estructuración eficaz de

¹⁰ Este esquema de mando directo fue reconsiderado y motivo la modificación del propio acuerdo, mese después. Diario Oficial de la Federación, 17 de septiembre de 2007.



las instituciones de seguridad en los tres ámbitos de gobierno. Sin embargo, se advierte una estrategia que se va conformando bajo cierto esquema de acierto y error. Prueba de ello es la misma decisión de unificar bajo un mando unitario a los dos ámbitos policíacos federales, prevención e investigación, desde diciembre y emprender una depuración de mandos intermedios en parte de su estructura siete meses después junto con la impartición de un curso de “Especialidad en Alta Dirección para Mandos Superiores de la Policía”. Esto indica, por un lado, la ausencia de diagnóstico inicial respecto del estado que guardan dichas estructuras pero de las que no se puede prescindir en función de las determinaciones puestas en marcha con el gobierno mismo y, por otro, la improvisación de medidas para la formación de cuadros policíacos que ayuden en el corto plazo a alimentar los recursos humanos que se requieren: el curso de formación se redujo de

un año a tres meses, lo que tendrá como consecuencia la generación apresurada de elementos y no necesariamente el desarrollo de las habilidades y valores institucionales requeridos.

Bajo esta misma perspectiva puede considerarse el planteamiento de la llamada Estrategia Nacional de Seguridad anunciada por el presidente (julio 2007), donde las acciones policíaco-militares se acompañan de medidas complementarias como la atención en los espacios escolares y un programa contra las adicciones. Se trata de planteamientos correctivos luego de haber enfatizado acciones eminentemente punitivas durante más de un semestre, lo que puede más bien indicar que tales acciones fueron implementadas carentes de una visión integral de los problemas que implica la violencia que se ha derivado particularmente de la acción del narcotráfico.

A la par del empeño oficial de la estrategia militarizada de seguridad

por parte del gobierno, se observan otras medidas que hacen suponer un escalamiento de la problemática que se pretende abatir, como es el de la ayuda proveniente del exterior, específicamente de los Estados Unidos. Esto se ha dado en llamar el “Plan México” y ha sido comentado y reconocido oficialmente (agosto) luego de varios meses de negociación entre funcionarios de ambos gobiernos.¹¹ Se trata de ayuda material que puede implicar recursos superiores a los mil millones de dólares y que son una respuesta a la demanda del presidente Calderón de corresponsabilizar a los Estados Unidos en la estrategia de seguridad mexicana. Pero también esto representaría una variante de seguridad subrogada en la que el gobierno mexicano, con recursos institucionales desgastados y con una lenta renovación de sus capacidades estructurales para enfrentar la crisis violenta de los últimos años en el país, termina sumando los recursos externos

¹¹ *The Miami Herald*, 8 de agosto de 2007.

que tendrían como contrapartida la colaboración en función de una agenda que podría trascender el interés meramente bilateral.

La persistencia de las ejecuciones o asesinatos que resultan de las actividades del crimen organizado y el tráfico de drogas que contabilizan a 1,908 víctimas¹² así como una afectación visible de bajas por parte de elementos policíacos y militares entre las que se cuentan 240 personas,¹³ son elementos de resistencia o de limitación de la estrategia. Si al final del sexenio foxista la violencia con la que se inició el Programa México Seguro no sólo permaneció constante sino que se recrudeció, en el actual sexenio se observan los mismos patrones que están a contrapelo de la lectura oficial, en el sentido de que se trata de una reacción natural de la delincuencia que ha establecido un desafío al Estado mexicano. En buena medida, esta circunstancia se explica por la conjunción de factores como la compleja evolución de los grupos delictivos dedicados al narcotráfico, la elevada violencia que asumen como métodos de comportamiento habitual en los últimos años, así como la corrupción con la que permean a las estructuras estatales.¹⁴

A estas consideraciones hay que añadir un tercer elemento crítico en el escenario de la seguridad mexicana, representado por la acción violenta de la guerrilla. A partir del segundo semestre de 2007 (julio y septiembre), el llama-

do Ejército Popular Revolucionario ejecutó acciones de sabotaje en instalaciones petroleras, causando pérdidas por más de 2,500 millones de pesos y poniendo en entredicho la eficiencia de las estructuras de inteligencia con las que cuenta el gobierno tanto en el ámbito civil como en el castrense. Esto se suma a un escenario complejo en el que el gobierno no termina de articular respuestas para cada uno de los frentes problemáticos que está enfrentando.

Asimismo, entre los principales límites de la estrategia del actual gobierno están los señalamientos de la sociedad civil y de organismos no gubernamentales de derechos humanos que advierten sobre el riesgo que se observa no sólo respecto de los factores múltiples que implica el reto de la seguridad actual, sino también respecto de la respuesta gubernamental que está dejando de lado la observancia de garantías ciudadanas como el debido proceso legal; el respeto irrestricto de las jurisdicciones civiles en cuanto inciden con el desempeño castrense; la sobreactuación del ejército que tiende a extralimitarse en sus funciones de coadyuvante de la autoridad ministerial así como en la suspensión de facto de las garantías individuales en aquellas zonas en que se han implementado los operativos, con la consecuente afectación a los derechos humanos.

Si bien es cierto que la crisis de seguridad que enfrenta desde sus inicios el gobierno de Felipe Calderón se debe a factores y problemas incubados en el pasado inmediato, también lo es que se ha carecido de elementos críticos y de diagnóstico que le permitan emplazar una estrategia dual tanto

de enfrentamiento emergente de dicha crisis como en la implementación de medidas de largo plazo. En buena medida, los responsables del fracaso en materia de seguridad pública en el país permanecen en posiciones de decisión de una superestructura burocrática e institucional, civil y militar, que ha crecido al amparo de la conformación del Sistema Nacional de Seguridad Pública desde 1996 y luego de una derrama acumulada de recursos que representan más de 300 mil millones de pesos. Este mismo razonamiento se aplica en las estructuras de inteligencia que, al mismo tiempo que se han multiplicado, no se han profesionalizado ni alcanzado niveles de institucionalización que permitan un umbral mínimo de eficiencia, la suficiente para contrarrestar la acción nociva del crimen organizado y de los grupo guerrilleros que subsisten. Y por último, la militarización de los enfoques y las acciones recurrentes de alimentar un ciclo que históricamente se ha observado en el Estado mexicano, como es el de modernizar suministrando recursos y armamento a la vez de ampliar las misiones castrenses, que también data de tiempo atrás,¹⁵ pero desgastando al último reducto de fuerza institucional aproximando a las fuerzas armadas al límite de las capacidades estatales en aras de una emergencia nacional, justificada sí, pero que no plantea soluciones de largo plazo... por el momento. ■

¹² *El Universal*, 24 de septiembre de 2007.

¹³ *Reforma*, 24 de septiembre de 2007.

¹⁴ Cfr. United States Government Accountability Office, Drug Control, U.S. Assistance Has Helped Mexican Counternarcotics Efforts, but Tons of Illicit Drugs Continue to Flow into the United States, Report to Congressional Requesters, August 2007, pp. 18-20.

¹⁵ En 1996 la Suprema Corte de Justicia hizo una dudosa interpretación constitucional justificando el uso de las fuerzas armadas en tareas policíacas por comprenderse, según, en las atribuciones de seguridad interior que contemplan las leyes castrenses. Las tesis fueron incorporadas como Jurisprudencia, Tesis P/J 35/2000, 39/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, abril de 2000, pp. 556, 557.