

DEL EXTRAVÍO A LA ESPERANZA. ¿CÓMO MÉXICO LLEGÓ A ESTE PUNTO EN MATERIA DE SEGURIDAD?

○ Fredy Aldo Macedo Huamán*

* Licenciado en Sociología, Maestro en Ciencias Sociales y Doctor en Ciencias Sociales y Políticas; profesor del INACIPE y del Doctorado en Desarrollo Humano en la Universidad Motolinía del Pedregal. El autor agradece a la Mtra. Mónica Iliana Sánchez Zaragoza, por su apoyo en la búsqueda de la información sobre homicidios y desaparecidos en México, incluyendo su respectiva presentación gráfica para este artículo.

PALABRAS CLAVE

KEYWORDS

○ Seguridad pública/seguridad democrática

Public security/democratic security

○ Gobernanza

Governance

○ Políticas públicas

Policies

○ Ciudadanía

Citizenship

Resumen. Mediante la vinculación de lo testimonial con lo ensayístico, el autor expone algunas reflexiones sobre el estado actual de inseguridad pública que se vive en México. En particular, se refiere a: a) el contexto político y social de ello, a nivel nacional, incluyendo el rol de los medios de comunicación —en la modalidad denominada *periodismo de investigación*—; b) la necesidad de replantear el tema desde experiencias valiosas, a fin de construir respuestas que lleven a mejores formulaciones y compromisos sociopolíticos entre diversos sectores; y, c) una hoja de ruta en la materia que, en general, motivaría un compromiso amplio y sostenido entre estos agentes de cara al futuro.

Abstract. Linking the testimonial with the essay, the author reflects on the current state of public insecurity in Mexico. In particular, he addresses: a) the political and social context of it, at the national level, including the role of the media —in its slope known as *investigative journalism*—; b) the need to reframe the issue from valuable experiences, in order to build suitable responses, thus considering better formulations and socio-political commitments; and, c) a roadmap on the subject which, in general, would motivate a broad and sustained commitment among these actors for the future.

Fecha de recepción: 31 de julio de 2019

Fecha de aceptación: 3 de diciembre de 2019

SUMARIO:

I. Introducción. II. Entrando al tema desde una mirada personal. III. Política (no) democrática, sociedad y medios de comunicación. IV. Hacia una agenda: enmarcar la seguridad en una democracia. V. Para despejar la bruma. Reflexiones finales. VI. Fuentes de consulta.

I. INTRODUCCIÓN

La seguridad de los gobernados en un Estado democrático es fundamental: como sentimiento, derecho e institucionalidad. Sin embargo, cuando surgen graves deficiencias y retos en torno a ella, asumir nuevos enfoques y lecturas, e impulsar debates y compromisos sociopolíticos estimulantes, resulta crucial. Además, que la situación sea esta plantea preguntas sobre la gobernanza de una sociedad —su direccionalidad política—, la rendición de cuentas de sus poderes y el modo en que se respetan las libertades y los derechos de sus gobernados. Realizar una tarea como esta en México es, pues, un asunto medular: reta a sus gobiernos, ciudadanos, medios, especialistas y organizaciones.

A medio camino entre lo testimonial y ensayístico, presento aquí un conjunto de reflexiones sobre la situación actual de inseguridad pública que se vive en México. Específicamente, organizo mis planteamientos refiriéndome a: *a)* el contexto político y social del asunto —incluyendo el rol de los medios de comunicación, en su vertiente denominada *periodismo de investigación*—; *b)* la necesidad de replantear ello desde experiencias emblemáticas en América Latina —con énfasis en el *Acuerdo de Seguridad Democrática* de Argentina (2009)—, a fin de construir respuestas sólidas que lleven a mejores formulaciones y compromisos entre los actores sociales e institucionales; y, *c)* una hoja de ruta en la materia que, en general, motivaría un compromiso amplio y sostenido entre estos agentes de cara al futuro.

Entre los estudios empíricos y tratados analíticos sobre la (in)seguridad en México predominan el uso, análisis e interpretación de datos cuantitativos (basados en estrategias metodológicas acordes a ese tipo de preguntas y evidencias); siguiendo en buena medida un tratamiento costo-beneficio (previa identificación de una línea base) y de las implicaciones que esos hallazgos revelan en términos de la política adoptada —o de acuerdo con las líneas de acción que se identifican como recomendables—. (Ello no es

para nada algo que haya que demeritar; pero resulta insuficiente para encarar un asunto delicado y elusivo como el de la inseguridad.¹ Cabe advertir que, en mi caso, me centro en una aproximación global al asunto, a partir de criterios argumentativos y críticos; los cuales abrevan de posturas surgidas en la literatura reciente en el tema y, cualitativamente, de una visión personal en la materia —en mi condición de vecino y ciudadano en la Zona Metropolitana del Valle de México—.

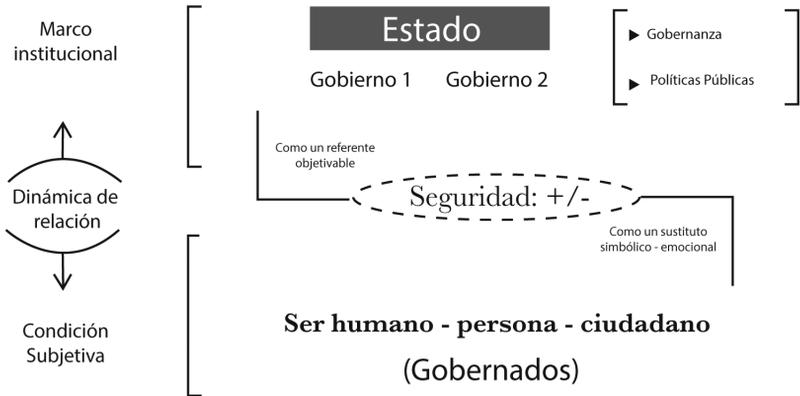


Figura 1. La seguridad en la dinámica Estado-sujeto político.

El marco conceptual del trabajo es el siguiente:

- La seguridad, en general, convoca una serie de interacciones políticas, legales y sociales (Figura 1). En particular, tales vínculos emergen en el marco de un Estado moderno que, en respuesta a la sociedad en la que se inserta, y en apego a un orden jurídico, específicamente en su condición de gobierno, está obligado a brindar seguridad a los miembros de la comunidad política: los gobernados (como seres humanos, personas

¹ Una excepción reciente a esa predominancia es el conjunto de artículos publicados en la *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* (2017) como número temático dedicado a la “Reducción de los homicidios y de la violencia armada: una mirada a América Latina”; véase al respecto Cano y Rojido (2017). Entre los avances de investigación que se presentan en ese documento, hay un esfuerzo por incorporar, además de aproximaciones de carácter cuantitativo, estudios y evaluaciones de política de corte cualitativo. También sobre México, a partir de un trabajo etnográfico, véase Mendoza (2008); y sobre Argentina, balanceando lo cuantitativo con un abordaje cualitativo del sentimiento de inseguridad, véase Kessler (2009a).

y ciudadanos). En tanto que, desde la perspectiva del actor social (o del ciudadano de a pie), surge una serie de expectativas, impactos, prerrogativas, demandas y sensibilidades que experimenta cotidianamente a propósito de esa labor (o de su debilidad o ausencia).

- Asumir así —en abstracto— esta dinámica entre Estado y sujeto político no es algo ajeno a una postura filosófica e institucional; e incluso ética. Aún más: no hay tal cosa como una neutralidad en las políticas que se plantean y adoptan los gobiernos en los Estados.² Tampoco se trata de suponer en ello la manifestación de un equilibrio pleno y definitivo entre sus componentes. El que una *política de seguridad*, en el caso que aquí ocupa, siga uno u otro sentido (por ejemplo, que ella sea autoritaria/democrática, punitiva/integral, hermética/controlable, polarizante/equilibrada; solo para señalar algunas dicotomías), dependerá en buena medida de cómo la “dinámica de interacción” aludida se oriente según una concepción (o narrativa) sobre la seguridad pública y que, al alinearse con base en ella, se configure su diseño institucional, organizativo y operativo.³ No obstante, cabe aquí una advertencia: ante las particularidades que derivan de un contexto específico por estudiar (por ejemplo, México como país, los estados como unidades subnacionales, o los municipios como ámbitos locales), mucha de la conceptualización previa resulta en algo genérico y difuso, e incluso llega a opacar rasgos finos y matices; en contraste con los contenidos que reflejan tales categorías. En todo caso, realizar un ejercicio que sea más decantado implicará construir aproximaciones empírico-analíticas al asunto vía un trabajo investigativo de más alcance, rigor y profundidad. Así, entre los tópicos en referencia a México que podrían abordarse (que aquí solo enlisto y apenas esbozo) están:

- i. Los *factores estructurales y coyunturales* que generan (o concurren en) el crecimiento desmedido de niveles de violencia poco vistos antes, de modo

² Me desmarco aquí del concepto de Estado, como referente en el sistema internacional, en el que se basa Abelardo Rodríguez (2019b) cuando examina a México en la situación global a partir de su noción de seguridad nacional (SN). El autor, bajo esa premisa, identifica acertadamente que, si bien las élites en la retórica pro-SN anteponen al Estado, en la práctica lo que asumen es su defensa y, con ello, la del *régimen*. En mi caso, si se sigue esa lente, lo que constitucionalmente implica la defensa del Estado como noción que incluye a la ciudadanía, ello deriva en una seguridad pública democrática; pero, con una *dinámica de interacción* cargada a lo gubernamental, al contrario, resulta en una inclinación al régimen (no a la institucionalidad del Estado).

³ Estos ejes (lo narrativo y lo político-institucional) son aspectos centrales en el desarrollo de tal área de política, debido a sus influencias en sí mismas y al mutuo refuerzo fáctico que sostienen.

que se reacomodan las posiciones de los actores estatales, privados y sociales involucrados, y se impulsa así una recuperación/preservación de sus espacios de hegemonía en condiciones de unificación, fragmentación o choque, y se propicia una reorientación de los objetivos y estrategias que se empiezan a practicar (o ya se tienen avanzados);⁴

- ii. La concepción sobre la *autoridad* que asumiría el Estado como la única válida o la legítima, convirtiéndola así en la base de sus decisiones y de la manera en que dirige e implementa su estrategia en pro de una pretendida recuperación de la seguridad;⁵
- iii. La manifestación específica de ciertas lógicas de involucramiento social en el “gobierno de la seguridad” a partir de paradigmas, posiciones o configuraciones que asumen unos *actores* variados, desde el campo legal o fáctico, puestas en tensión o en disputa con el modelo oficialmente establecido por las instituciones gubernamentales (Font, 2009);
- iv. La naturaleza, articulación e impacto de las *estrategias* nacional, estatales y locales de *seguridad* (y de sus mecanismos de coordinación y de resolución) —considerando, por ejemplo, si el acento se pone en el “combate” a organizaciones criminales o, por el contrario, en la disminución de delitos violentos— (Guerrero, Hope y Magaloni en Escalante *et al.*, 2012);
- v. La expresión concreta que tienen los *delitos* que ocurren en zonas particulares (capital, estados, municipios): ello implica definir *quiénes* están en el ámbito de las acciones de criminalidad-violenta/violación-de-derechos-fundamentales como *responsables* de ello (delincuencia organizada/común, fuerzas militares y policiales) ante los que son afectados como *víctimas* u objeto de ataque (conciudadanos, migrantes, los mismos grupos criminales, otros niveles de las fuerzas de seguridad), incluyendo los grises cuando ocurren complicidades y alianzas (Salazar y Saltalamacchia, 2012) [ejemplos de algunas violaciones graves de derechos humanos en México son: la masacre de inmigrantes en San Fernando (2010), la matanza de Tlatlaya (2014) y la desaparición de 43 estudiantes en Ayotzinapa (2014)];⁶

⁴ Véase a Guerrero, Hope y Villalobos en Escalante *et al.* (2012).

⁵ Véase Guerrero y Magaloni en Escalante *et al.* (2012).

⁶ La relación del Estado con una criminalidad predominante en México se inscribe en una trama de nexos estatal-sociales amplia, en cuyos ámbitos discurren dinámicas muy complejas y enmarañadas entre sí. A ello se refiere Escalante (2012: 11-12) al abordar al Estado como parte de la sociedad y apuntar la presencia de varios grupos de la sociedad coexistiendo (entre sí y con el Estado) en espacios político-jurídicos de un modo competitivo; a propósito de sus pautas sobre el orden y orientación normativa que deberá atenderse, acatarse o imponerse. Más adelante, Escalante y Canseco (2019), en una línea argumental afín a las premisas previas y desde la discursividad en torno a los hechos

- vi. La naturaleza, el lugar y el peso que se le da a la dimensión *preventiva* (o a los *sistemas formales de justicia*) en los esquemas previos de seguridad, con respecto a sus componentes de carácter coactivo y punitivo (Font, 2009);
- vii. La especificidad del *sector policial*, como institución en sí misma y en relación con el entorno sociopolítico en el que opera (a nivel nacional, estatal, local),⁷ considerando, además —como contrapartida—, las expectativas, percepciones, interacciones y mentalidades que surgen desde la sociedad con respecto a él —ya sea en el campo legal o en el plano ilícito, o en sus mezclas; por ejemplo, cuando se trata de organizar la respuesta a la violencia en una zona determinada— (Font, 2009); y,
- viii. La formación de un cierto *lenguaje* para nombrar al objeto de la lucha (o control) en materia criminal —por ejemplo, los “narcotraficantes” *vs.* el narcotráfico; los “criminales” *vs.* la criminalidad— como un *eje discursivo* que es relevante y tiene implicaciones en el modo de responder al asunto, ya sea que se apegue (o no) a la prudencia del caso y al sentido institucional idóneo (De Mauleón, Escalante y Mendoza en Escalante *et al.*, 2012).

II. ENTRANDO AL TEMA DESDE UNA MIRADA PERSONAL

Escribo estas líneas, en parte, como una suerte de recuento testimonial. Ellas se alimentan de mis vivencias, vicisitudes, contrariedades y temores, pero también de mis sueños y aspiraciones en mi condición de individuo y ciudadano que vive en la Ciudad de México. Mis reflexiones se unen a ello como un ingrediente más; acaso como un estímulo intelectual que moviliza algunas ideas y criterios, a la espera de vías emocionales y motivaciones prácticas más amplias y detenidas.

Por tanto, el abordaje que planteo (a medio camino entre lo testimonial y lo analítico) se enmarca en la situación de inseguridad pública y violencia criminal que prevalecen en México, junto a los agravios que ello genera en materia de respeto a los derechos humanos. Aunque especificar esos

ocurridos entre Iguala y Ayotzinapa (2014), plantean un encuadre sugerente y un análisis agudo sobre ese acontecimiento. Identifican un tipo de cultura (“cultura antagonista”) a escala nacional y parten de un análisis contextual, reconstruyendo la trama de actores, procesos y lógicas de actuación (e imbricación) existentes a nivel local y estatal.

⁷ Sobre la cuestión del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica —como lo aborda David Ramírez de Garay (2019)— en México, dedico algunos apuntes más adelante.

rubros con esas denominaciones, conlleva exponer de modo más sencillo una realidad diversa y escurridiza; esto es, mucho más intrincada y multi-forme de lo que a simple vista se designa con tales términos. Vale la pena, por ello, aclarar que trascender esa limitante conceptual, con la suficiente apertura y versatilidad transdisciplinar, es un reto central por afrontar.⁸ Como advierte Sofía Tiscornia (2013: 21) —a propósito de su balance sobre el *Acuerdo de Seguridad Democrática* en Argentina—, “no hay problemas de seguridad, sino que la seguridad pública está íntimamente ligada con problemas sociales y económicos, con problemas históricos y con intereses políticos y sectoriales”.

Personalmente, no sé si tenga la suficiente perspectiva para examinar una situación que nos define como sociedad y proyecto colectivo en la materia ya señalada. Los ámbitos que en la sociedad mexicana están en primera línea, por su complejidad, apremio y sentido problemático, han ido moviendo sus posiciones en la agenda ciudadana y pública, casi de manera reiterada al menos en los últimos 20 años. Pero las cuestiones del manejo institucional de la justicia, desigualdad, violencia, impunidad, corrupción e inseguridad pública predominan, situándose en los primeros lugares para la opinión pública del país.⁹

Cuando llegué a vivir, por corto tiempo, en una colonia considerada en la capital mexicana como una que, de modo recurrente (con otras de su Alcaldía), se integra a una red de zonas problemáticas en seguridad urbana, me asaltaron emociones y percepciones mucho más intensificadas y vívidas de lo común (en comparación con lo que sentí en otras zonas de esta

⁸ Tampoco se trata de pasar por alto una conceptualización rigurosa de las categorías al uso. En particular, en cuanto a la noción general de seguridad, se requiere especificar y delimitar sus alcances y límites analíticos. Por otra parte, hay diversos planteamientos que no necesariamente son excluyentes entre sí (con fronteras precisas y bien decantadas), pero cuyos nexos y lugares requieren explicitarse en un cuadro más comprehensivo y clarificador. Ello puede advertirse cuando se contrastan y sitúan en un plano político-institucional concreto la seguridad en sus diferentes vías y acentos (considerando sus respectivas adjetivaciones): ya sea como seguridad *pública* frente a la seguridad *ciudadana*, o lo previo en el marco de la seguridad *humana* y de la articulación que implicaría construir una seguridad *democrática*. Para conceptualizaciones precisas y rigurosas, junto a algunas distinciones necesarias, véanse González, Portillo y Yáñez (1994), Curbet (2009), CIDH (2009), Kessler (2009b) y Costa (2012). Un texto fundamental para reenfocar la seguridad contemporánea, desde un abordaje riguroso y sugerente, en Shearing y Wood (2011).

⁹ Ello no implica que el problema de la inseguridad no existiera como tal en las décadas previas, ni mucho menos. No obstante, como registran Lajous y Picato (2018): “La línea que baja y luego sube parece muy clara, pero hay mucho que explicar. Cuando la vemos desde el presente tan problemático no podemos sino pensar que algo fundamental cambió a principios de los años ochenta y que desde entonces las cosas van de mal en peor. Antes de ese cambio las cosas no eran óptimas pero iban mejorando: el crimen no era una preocupación tan central en la vida pública y privada. Hoy, como lo prueban incontables sondeos de opinión, la seguridad es la preocupación más importante para los ciudadanos. (...) Hoy el crimen está presente en todos lados, y ya no se limita al mundo de los criminales por naturaleza y las víctimas ricas y famosas.”

misma metrópoli) sobre cómo es sentirse aislado, desprotegido, expuesto a una condición de precariedad, desorientación e impotencia. Plasmados en el rostro y recorrido de muchos pobladores del lugar, con unas gradaciones y sentidos diversos, también pude ver replicados esos mismos rasgos; sobre todo cuando nos desplazábamos de un punto a otro en el transporte público y la infraestructura acondicionada en sus puntos de espera o partida.

Asimismo, en mis recorridos a pie pude percibir que flotaba densamente esa misma atmósfera: una de un cuidado extremo y vulnerabilidad ante el riesgo que suponía ser victimizado pronto por el abuso, la violencia y el asesinato. Es más, como alguien foráneo, notaba en los rostros de vecinos y pobladores del lugar, una aguda alerta y sorpresa por mi presencia en el barrio. Pareciera como si quien escribe, en buena medida, les resultara amenazante o de cuidado por mi condición de extraño. Tal vez se trataba de miradas que se entrecruzaban, preguntándose sutilmente quién era y qué hacía ahí. Sin embargo, tampoco se trataba de que el sentimiento de inseguridad dominara del todo el entorno y ritmo de sus actividades, ya que la vida tenía que seguir y habría que coexistir con aquello, pese a todo. No obstante, ello no dejaba de ser un rasgo latente y atendible como patrón en sus vivencias, silencios y conversaciones —y de las mías—.

En general, en México, en el curso diario de las actividades que tenemos en muchos lugares (ya sea como trabajadores, profesionales, profesores, estudiantes, padres o hijos de familia, o habitantes de distintas ciudades, poblaciones o municipios), pareciera que una huella nos define: una que tiñe nuestros actos y universos mentales de un miedo paralizante y erosivo,¹⁰ del cuidado extremo (casi paranoico), del recuerdo constante de nuestra fragilidad corporal, del sentimiento de estar en riesgo de ser víctimas de sectores que actúan, sin más, disponiendo de nuestras vidas, bienes y libertad, de quedar atrapados en manos de unos poderes salvajes e intocados, de sabernos aislados y desorganizados como ciudadanos —sin la capacidad suficiente para plantarle cara a la negligencia, la incompetencia, la inolencia y el abuso de las autoridades que dicen protegernos y no lo hacen—, en fin...

¹⁰ En un artículo sobre el impacto en la vida y libertades de los ciudadanos que produce la percepción del miedo en México, Jimena David (2017) apunta: “La inseguridad es un fenómeno que daña de manera directa a las víctimas de los delitos, pero solemos olvidar el impacto que tiene en la sociedad en su conjunto. La percepción y el miedo, fundamentados en lo que las personas experimentan o saben a través de historias o noticieros, tienen un impacto negativo en nuestra calidad de vida y provocan que nosotros mismos limitemos nuestras libertades en aras de protegernos.” Para un análisis a escala latinoamericana sobre el *miedo al crimen* (enfaticando los casos de El Salvador, Chile y México), el cual contextualiza sus procesos sociales e institucionales, además que destaca la influencia de una narrativa populista a nivel penal, véase Dammert y Salazar (2018).

III. POLÍTICA (NO) DEMOCRÁTICA, SOCIEDAD Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

La experiencia que nos atañe día a día en México en esas materias (inseguridad, violencia, impunidad) desborda cualquier intento limitado a respuestas de tipo racional y técnico; para hacernos volcar hacia una sensibilidad más intuitiva, fina y audaz como nunca, en la búsqueda de salidas creativas y unificadoras. En efecto, tal vez lo idóneo ya no sea abordar estos asuntos que afectan como modelo de sociedad —y dirección estatal (el gobierno político de la seguridad)—, únicamente desde del tratamiento analítico y operativo que permiten las políticas públicas. Así, se requiere también dotar a estas de caminos e impulsos tan necesarios como complejos; de una base catártica, una vocación moral y una mística pública orientadas a generar un cambio sustancial y humanizador.

De esa manera, política y cultura (o estructura social y de poder, ante la subjetividad individual y colectiva), se entrelazan (o repelen) como nodos que la experiencia social de vida-en-común incorpora en su dinámica: La *seguridad* (como *componente político-institucional* y también como *marco intersubjetivo*, cargado por sí mismo de emocionalidad y sentimiento) es un referente desde el cual se encarnan las expresiones de los polos previos.

Frente a “poderes salvajes” en economía, cultura y política —en sus bajos fondos o a través de sus facetas más ambiguas, sin dejar de ser sinietras—, cuya presencia y dominación se vuelven avasallantes y moduladores de lo que se interponga a su paso, lo que resulta es un Estado y una sociedad configurados a su medida; esto es, pautados en mucho por su tono y ritmo. Dicho de otro modo, al imponerse lo anterior, la democracia (como régimen y como expresión civil) quedaría reconfigurada en formas políticas, simbólicas y sociales trazadas según los términos que fijan unas mafias para la vida gubernamental (junto a sus marcos normativos y mecanismos de acceso mediante elección), y para la dirección estatal que, en conjunto, esa sociedad termina por abrazar, coexistir e institucionalizar, muy a su pesar.

Esto se ejemplifica en la forma en que *de facto* afrontan las élites la cuestión criminal, la corrupción, los atropellos y violaciones a los derechos humanos, y la impunidad en muchas naciones, lo cual inquieta aún más si se valora su coherencia con el constitucionalismo democrático. Precisamente, el estudio de Rachel Kleinfeld (2018) sobre el carácter y alcance de estas expresiones a un nivel político-legal, social y criminal, considerando sus

estrategias y dinámicas de interacción (ya sea en la forma de lealtades y complicidades que resultan muy erosivas y lacerantes, o —por el contrario, como salida alternativa— de un claro marcaje ante sus abusos y daños, en apego a una institucionalidad democrática sólida y una vía civil exigente), provee de elementos de análisis, a la vez que sugiere líneas de actuación, que es necesario atender para construir una mejor gobernanza en seguridad pública; una que sea consistente con la libertad individual, los derechos humanos y la democracia constitucional.

El diagnóstico de Kleinfeld es muy esclarecedor. Un contexto de democracias desiguales y violentas —apunta con acierto— es el ambiente propicio para un ya conocido círculo vicioso: todo tiende a inclinarse a favor de un pacto perverso entre unos políticos corruptos (y/o ávidos de mantenerse en el poder), mediante su recurrencia a grupos y recursos de carácter ilícito (o a la negociación turbia con empresarios) para asistirse (o proveer) de “seguridad” (la suya, por supuesto, políticamente orientada) con el fin de bloquear toda oposición que amenace su dominio y continuidad; a la vez que, con ello, impulsan una atmósfera de desaliento y parálisis entre las clases medias para que acaben resignándose al *statu quo*. El resultado: un afianzamiento de la impunidad (agravando la situación de violencia), así como un serio declive en la calidad de instituciones fundamentales y hábitos civiles.

Por ello, la existencia en el mundo de democracias violentas (y regresivas en el ejercicio del Estado de derecho) es un asunto crítico y perturbador: su penetración e impacto llega a niveles extremos y preocupantes. Pero también expresa que tal problema no solo se ha agravado, sino que los actores políticos, legales y sociales alrededor de su entendimiento y solución, en buena medida, se aferran —*deliberadamente*, ya se sabe, por las razones que anota Kleinfeld— a modelos cuestionables e insostenibles. Estos persisten en recurrir a la represión criminalizante de ciertos sectores incómodos (opositores, activistas, periodistas), al Estado policial, a las alianzas político-criminales, a la vigilancia masiva e injustificada apoyada ahora en medios electrónicos, y al populismo penal, entre otras medidas.¹¹

¹¹ En contraposición a esas medidas, y con una visión tan esperanzadora como estratégica en la búsqueda de salidas a la violencia, Rachel Locke y David Steven (2019) plantean: “Conforme nos acercamos a 2020, muchos se preguntan si nuestras estructuras de gobierno en los niveles internacional, nacional y local están a la altura de la tarea [proveer seguridad a los ciudadanos y reducir los niveles de violencia].” “El éxito —agregan— demandará estrategias de prevención de la violencia multisectoriales y basadas en la evidencia, que apelen a los datos para determinar la magnitud del problema, identificar factores de riesgo y de protección, guiar la implementación y permitir un seguimiento del impacto y de la relación costo-beneficio. (...) hay investigaciones que describen intervenciones basadas en la evidencia para reducir la violencia en áreas urbanas, entre ellas ‘una vinculación proactiva con la policía y otros actores civiles para mejorar la legitimidad y reforzar la cohesión social’. (...) Este creciente corpus de investigación respecto del

No sé qué me mantuvo, hasta cierto punto, con vida estos últimos años. Algún mecanismo de vigilia y resiliencia se requiere para no terminar con una muerte en vida. Sobre todo, desde que esta “guerra” absurda, monstruosa e invasiva empezó a dominar las distintas pieles y fibras de la sociedad mexicana (en 2006, bajo el impulso del gobierno de Felipe Calderón), hasta sobrepasarnos en un intento de embotar nuestra capacidad crítica y sensibilidad humana. (Habrá que preguntarse cuánto lo ha logrado.) En efecto, inseguridad, violencia, corrupción, desigualdad e injusticia parecen converger hasta conformar una monstruosidad pública de amenazas que impregnan en la cotidianidad de las personas hasta normalizarse. Es, así, que esos flagelos aúnan lazos, conformando una espiral lacerante y regresiva. Entre sus secuelas y expresiones más sombrías, se combinan en un punto de confluencia que deviene en su vector: la *estructura crónica de impunidad*.¹² De modo que, expuestos a su crudeza, dominación, despersonalización y constante agravio, los individuos de distintos sectores, ámbitos y ejercicios quedarían casi reducidos a su condición más baja e indigna, en una posición de nulidad, silencio e impotencia. Si uno no quisiera permanecer así, tendrá primero que ponerle nombre a lo que lo constriñe (y a sus efectos deshumanizantes) para afrontarlo, luego, con arrojo, pese a su poder y fuerza. Pero, como se verá, ello tampoco basta. Se requiere ir más allá: construir una capacidad sociopolítica como colectividad —a nivel civil e institucional—.

Examinada la situación por su evolución histórica, desde el alcance que tienen por ejemplo tanto los homicidios dolosos (entre 1989 y 2019) como

mejor modo de encarar la violencia está dando forma a estrategias integrales en los niveles subnacional, nacional y regional que responden a las necesidades de países y regiones con distintas problemáticas de violencia. Estas estrategias combinan acciones puntuales para reducir las peores formas de violencia en el corto plazo con iniciativas a más largo plazo para la construcción de sociedades más pacíficas.”

¹² Después de advertir que pocas sociedades en el mundo son capaces de erradicar del todo a la impunidad, Mariclaire Acosta (2012: 94-95) agrega: “Sin embargo, cuando este hecho se acompaña de la ausencia de mecanismos efectivos de resolución de conflictos y de tutela de derechos fundamentales en otros ámbitos, la impunidad en la justicia penal tiene graves consecuencias: pone de relieve la incapacidad de los sistemas de seguridad ciudadana y de administración de la justicia para enfrentar con éxito a la delincuencia, lo cual produce, entre otros efectos, la deslegitimación de los propios sistemas judiciales y el fortalecimiento de la violencia como ‘atajo primario’ para hacerse justicia por otros medios. Es difícil concebir un Estado de derecho fundamentado en un sistema democrático cuando una fracción de la sociedad goza de impunidad y se mantiene por encima de la ley. Tal fenómeno genera mayores ciclos de violencia e impide la disminución de las tasas delictivas”. Además, hay que agregar que el propio involucramiento de las autoridades políticas como sectores cómplices con (o agentes que resultan cooptados por) las organizaciones criminales, es un rasgo que perturba y subvierte profundamente ese orden democrático y legal. Así, en esa misma línea, las fronteras entre lo legal, lo alegal y lo ilegal, entre lo criminal y lo político, terminan difuminándose. Sobre la naturaleza política de esas organizaciones y la necesidad de contrarrestar ello en varios frentes con herramientas institucionales, políticas, legales y sociales sólidas, véase a Buscaglia (2013 y 2015) y Guerra (2019).

las desapariciones (entre 2006 y 2019) en México, las cifras existentes revelan un cuadro preocupante e indetenible, o cuando menos no bien esclarecido ni contenido (véanse los Gráficos 1 y 2). Y ello es así: a) por el ascenso que van teniendo los primeros, y que en los últimos dos años con registro incluso señalan signos de acentuarse (con 36,685 y 37,000 homicidios, respectivamente); y, b) por la distribución territorial (coincidente con ciertos factores sociopolíticos amplios y locales) y el impacto familiar, comunitario y civil que se genera como fenómeno humanitario (ante una parálisis, incompetencia y carga de impunidad de las autoridades), en las segundas —sumando a la fecha un total de 60,053 personas desaparecidas (según el RNPDNO)—.

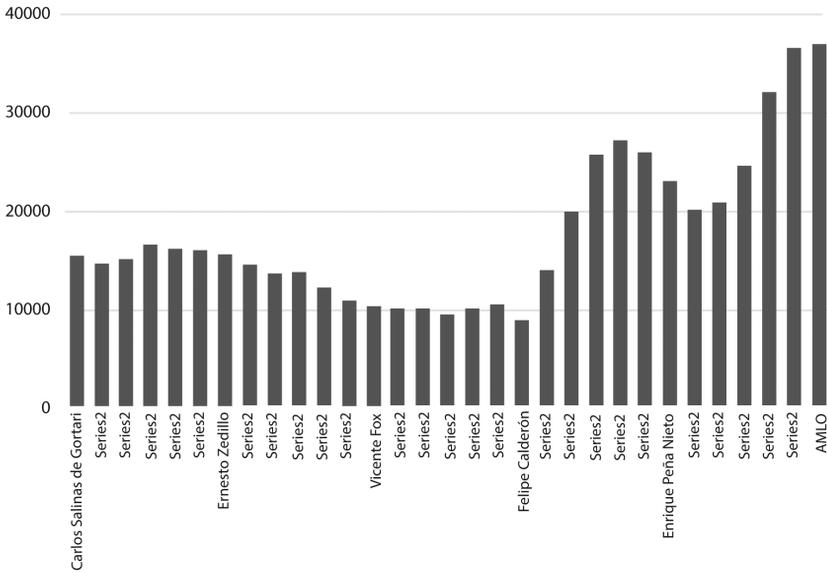


Gráfico 1. Homicidios dolosos en México (1989-2019).

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

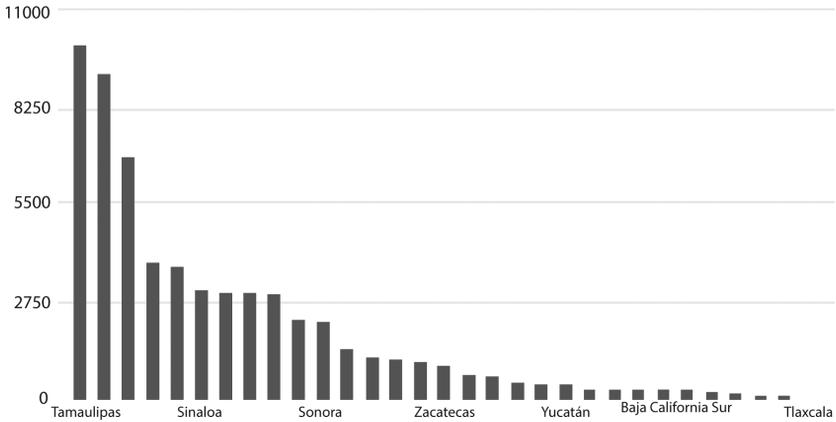


Gráfico 2. Personas desaparecidas en México (2006-2019).

Fuente: Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPNDNO). Nota: A nivel estatal, las cifras indican el número de personas desaparecidas desde 1964. En cambio, el 97% de los casos ocurrieron en el periodo 2006-2019.

Desde la perspectiva del Estado de derecho, este es un rubro en el que México, evaluado desde la década de 1990, a partir de índices elaborados por organismos internacionales o *think tanks* —como el que integra al Índice de Gobernanza del Banco Mundial y recientemente el del World Justice Project (en adelante WJP), entre otros—, arroja niveles entre bajos y mediocres en los indicadores referidos a su calidad y alcance institucional, los cuales se basan en varias dimensiones y tópicos. En el Índice del Estado de Derecho del WJP, por ejemplo, en los últimos tres años México ha ido descendiendo lugares (de 3, 2 y 3, respectivamente), considerando los puntajes nacionales con respecto al total de países evaluados. De acuerdo con este informe, para 2019 los factores que se ven más afectados negativamente son los de ausencia de corrupción, orden y seguridad, y justicia criminal.¹³

Llegando a este punto, más allá de la crudeza revelada por los datos, se requiere asumir una postura personal y ciudadana. En algún momento habrá que hacer un alto para dimensionar que (en todo lo relegado o negado, por su sentido iluminador y cuestionador) había un cauce orientador y

¹³ Para consultar los informes de la última década del Índice del Estado de Derecho del WJP, véase WJP (2020). Otros factores, además de los mencionados, que considera dicho instrumento de medición son: límites al poder gubernamental, gobierno abierto, derechos fundamentales, cumplimiento regulatorio, justicia civil y justicia informal. Estos factores son referentes en un desglose operativizado de los 4 principios universales que sustentan, según el WJP, el concepto de Estado de derecho: rendición de cuentas, leyes justas, gobierno abierto y justicia accesible.

refundacional, el cual debemos hacer nuestro, una cierta luz que no se valoró con justeza y tino: la defensa irrenunciable de las libertades como base de una sociedad democrática y de una estatalidad fuerte y cohesionadora. Como diría Spinoza (1986: 410-411), no basta con asumir la seguridad como un medio del poder estatal; ella es central si contribuye al ejercicio de la libertad individual. De lo contrario, predominan un franco retroceso institucional y un declive social: esto es, un agravio a la modernidad de la convivencia civil y del ejercicio democrático.

Comparto el dolor y el sentimiento de pérdida que incorporan en sus vidas quienes perdieron un hijo, padre o madre, o ambos, hermanos..., o que se han visto agraviados por las detenciones arbitrarias, la tortura, el secuestro, la (re)victimización o la desaparición forzada a causa del crimen, el abuso del poder o la acción violatoria de derechos humanos de las autoridades y funcionarios; sin poder siquiera nombrar la situación en la que están. Pero mi posición jamás se igualará a sus sentimientos y pesar, o incierta y larga espera. Ella es una afinidad personal que emerge a la distancia, por el momento. No tengo idea de cómo sería vivir ese momento tan trágico y duro en carne propia, coexistir con él, sufrir el duelo que conlleva y una larga espera que parece no tener fin ni brindar esperanza.

El *periodismo de investigación*, ejercido en el país por un conjunto de profesionales serios, comprometidos y valientes, realiza una tarea fundamental en torno a la develación de estos problemas y sus facetas más sórdidas. Saca a relucir —enfrentando una serie de adversidades y poniendo en riesgo la vida de quienes lo ejercen— muchas de esas atrocidades, abusos y redes poderosas de corrupción, violencia e ilegalidad. Su labor resulta esencial para la salud democrática y escrutinio público de esa atmósfera oscurantista y destructiva. Una declinación de ese motor crítico y moral, que pone en alerta sobre el rumbo que sigue la vida sociopolítica de un país, es una afrenta a un valor colectivo y derecho humano fundamental: la *información*. En el momento que señalo el significado y embates de un periodismo de este alcance, vienen a mi mente estas palabras de la periodista Anabel Hernández:

(...) A donde miramos todo es confuso, no hay claridad, no hay transparencia, no hay rendición de cuentas (...)

Hoy en muchas naciones su destino no lo deciden cotidianamente sus ciudadanos sino grupos que cada día concentran más poder político, económico, tecnológico y social. (...) Para ellos no hay frontera ni muros, solo privilegios e impunidad. Operan en el marco de lo

legal, lo ilegal, la delincuencia organizada no solo está en los cárteles de droga mexicanos sino también fuera de México en empresas, bancos y bolsas de valores.

Los intereses de esos grupos generan guerras, desestabilización política y económica, corrupción, enfermedades, violaciones graves a derechos humanos, éxodos, explotación sexual, explotación laboral, injusticia social en todas sus formas, esclavitud (...)

A estos grupos les gusta la oscuridad, la opacidad, de eso depende su existencia y el logro de sus objetivos. A la sociedad le falta instrumentos para comprender esa realidad y cómo funcionan esos grupos de interés. Cuáles son sus mecanismos. Sin comprensión no hay generación de alternativas, no hay posibilidad de cambio y un futuro mejor se desvanece.

El periodismo libre, independiente, comprometido con la verdad y la precisión es indispensable para entender la realidad. (...) A los periodistas nos corresponde descubrir qué hacen, cómo lo hacen, por qué lo hacen y quiénes son sus cómplices (Hernández, 2019).

Así como el periodismo de investigación cumple un papel crucial en la construcción democrática de las instituciones estatales, mediante el empuje externo de rendición de cuentas que genera —y en la formación de una cultura pública como base de los hábitos y comportamientos ciudadanos—, otros actores políticos, intelectuales y civiles estarían emergiendo para involucrarse en la tarea de redirigir la seguridad hacia un debate, revisión y reforma más detenidas, deliberadas y sustentadas. O se esperaría que ello ocurra. Asumir este ejercicio, encauzándolo a través de una variedad de corrientes de opinión, aunque no esté aún en la cima de las agendas de la sociedad civil (y las elites que comparten su sentir), flota en la arena pública mexicana como un marco deseable que hay que llevar a la conversación y plasmar en lo institucional.

IV. HACIA UNA AGENDA: ENMARCAR LA SEGURIDAD EN UNA DEMOCRACIA

México necesita, pues, hacer una revisión profunda de su *modelo de política en seguridad*, centrándose en sus bases institucionales y en su ruta como marco intersubjetivo que hace (in)habitable la cotidianidad de su gente. Sus gobernados, en tanto personas y ciudadanos, por su parte, podrán asumir a ese terreno como un plano crucial. La interacción entre estos dos referentes públicos es, dicho sea de paso, bidireccional: una formalidad bien encauzada, calificada y sostenida, desde el Estado, no se contraponen a un basamento simbólico y valorativo como el descrito antes. Al contrario, este deviene una suerte de “cultura pública” que energiza la tarea democrática

de las estructuras sociopolíticas: una que actúa como sustrato movilizador, narrativo y vivencial de los ciudadanos en aras de activar sus capacidades de expresión, interlocución, control y modulación de sus arreglos institucionales más preciados.

En todo caso, sobre la seguridad en México —como un *área de política* que involucra a instituciones gubernamentales (y a sus agencias derivadas)— se necesitará revisar la base discursiva y práctica que históricamente definió su carácter; detectando su relación y consistencia con el *constitucionalismo democrático* y, de ser necesario, ello implicará rediseñar su arquitectura a partir de pautas y salvaguardas fundadas en esa concepción.

La seguridad adolece en México de una simplificación y equivocidad muy serias (e incluso depredadoras), que han quedado muy enraizadas en el discurso y práctica de una manera muy extendida y profunda; no solo de los gobiernos y sus administraciones, sino de la cultura social de gruesos sectores de su población. Subestimando su condición de pilar en la gobernanza y dinámica de las sociedades democráticas, quedó reducida a una suerte de ejercicio cuasi-militarizado y coercitivo sin más, a un terreno supeditado a la experticia, poder y lenguaje de los militares (o de agencias familiarizadas con su horizonte) desde hace mucho tiempo; esto es, en parte desde que emergió como arreglo profesional y burocrático en el siglo XX. Ya sea que los fines fuesen nulificar la oposición política, reprimir brotes subversivos o ejercer un control gubernamental sobre amplios sectores sociales, e inclusive gestionar los alcances y vínculos que iban adquiriendo los grupos criminales, ese sustrato pro militar quedó apelmazado de modo incuestionado y casi natural a su vida institucional, normativa y operativa.

Fue así como, por muchas décadas y ya en el siglo XXI, la seguridad pública quedó atrapada a esa asociación estrecha con la premisa militar;¹⁴ subsumiendo lo policial en esta como un asunto de la estricta competencia de su dominio y orden.¹⁵ Si actualmente México se asume como nación democrática, dotada de un marco constitucional consistente con la convencionalidad de los derechos humanos en el plano mundial, zanjar esa distinción (entre lo militar y lo policial-civil)¹⁶ para afrontar debidamente la

¹⁴ En general, tal presencia de los militares en la vida política e institucional de México va más allá incluso de la seguridad pública, abarcando el conjunto del régimen político durante el siglo XX (Rodríguez, 2019a; Rodríguez, 2019b); lo cual no se ha disminuido después del año 2000, sino que persiste como un poder fáctico de notoria relevancia e influencia.

¹⁵ Sobre la intensificación de la intervención de los militares en el ámbito de la seguridad pública en toda la República mexicana, principalmente durante el sexenio de Felipe Calderón, véase Moloznik y Suárez (2012).

¹⁶ Sobre la importancia de abordar estas distinciones (militar-policial; defensa-seguridad), véase Zúñiga (2007).

seguridad pública será una tarea crucial que debe apuntalar su institucionalidad y discurso públicos.

La decisión del gobierno presidido por Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), finalmente aprobada en el Congreso y promulgada por el Poder Ejecutivo, por crear y disponer de una Guardia Nacional (GN), hoy con una operatividad en marcha, no la considero una medida acertada. Y no lo es mucho menos en los términos en los que se viene orientando y plasmando su naturaleza y estructura organizacionales; considerando sus alcances y límites. En lo fundamental, como estrategia en seguridad no plantea un giro paradigmático (Cháidez y Chan, 2018) ni compatible con la tendencia global en el carácter de los modelos policiales (Sánchez, 2019). Sin reparar en otras variables e implicaciones, con el foco puesto solo en lo coactivo, preventivo e investigativo que competen al ámbito policial en las tareas de la seguridad, es un planteamiento no solo simplista y sobredimensionador de las respuestas que se esperaría de un Estado ante la inseguridad prevaleciente en el país; sino que también resulta muy desencaminado, improvisado e incluso peligrosamente amenazante en cuanto al respeto a los derechos humanos.¹⁷ En el mejor de los casos, aun aceptando su condición de provisionalidad —dada la transición esperada hacia una mejor institucionalidad policial y afianzamiento de los sistemas de seguridad que les correspondería dotarse a un Estado moderno—, nada de su diseño e instrumentación actual muestran acciones de mediano y largo plazo en este último sentido, sino una apuesta triunfalista al inicio de su puesta en marcha, centrada en la medida en sí misma y no en el panorama completo que supone un área de política como el de la seguridad. Así, por ejemplo, en el caso del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica (como lo cuestiona Ramírez de Garay [2019]), hay una actitud de indiferencia y soslayo. Siguiendo a este especialista, pese a los esfuerzos gubernamentales para apuntalar tal diseño (hoy en una posición secundaria ante la GN), sus méritos a ese nivel (aunque reconocibles) no tienen un alcance suficiente ni sentido promisorio, y más bien predominan las limitantes y enormes retos para lograr encausarse apropiadamente e implementarse con bases firmes.

Entre el periodo de transición para asumir su cargo y la definición de una estrategia de seguridad, estando en funciones (considerando sus bases,

¹⁷ Con evidencia y argumentaciones sólidas, con respecto al papel protagónico de los militares en tareas de seguridad pública, algunos autores detectan patrones de comportamiento contrarios al respeto a los derechos humanos. Véase, por ejemplo, Silva, Correa y Gutiérrez (2012). Esta es una premisa que el modelo de GN deja intacta; pese a que, para sus defensores, ello no afecta(rá) a la situación de derechos humanos.

competencias y mecanismos), el modelo de política del gobierno de AMLO revela una tendencia —acentuada e intrincada— por militarizar el sentido y ejercicio de ese ámbito (planteada a través de la GN para acometer en el corto plazo la inseguridad y violencia; mientras promover “más inversión social” [Ramos, 2020] se constituía en su propuesta de largo plazo). Así, los planteamientos programáticos ofrecidos en la campaña, centrados en la pacificación y criterios civiles, fueron diluyéndose para dar paso a un viraje institucional del actual gobierno (favorecido por la condición de mayoría, a nivel legislativo, del partido con el que triunfó: el Movimiento de Regeneración Nacional [MORENA], cuando aprobaron la ley que crea la GN) en la ruta antes mencionada. Aunque dicha militarización no es un rasgo formalmente abierto y totalizador, sí transversaliza y pivotea *de facto* los engranajes clave del sistema de seguridad pública en México. En efecto, ello al final salió a relucir en el perfil legal, directivo y operacional que tomó la GN como eje de su estrategia —aun cuando en su definición formal se concebía como policía civil, no lo es en sentido estricto—,¹⁸ luego de intensas deliberaciones, presiones, contramarchas y reacomodos, incluyendo la presencia y demandas desoídas de sectores de la sociedad civil contrarios a la vía militarizada y a favor de una apuesta civil y humano-céntrica.¹⁹ Al paso del tiempo, después de más de un año de operar la GN, ante lo alto de sus ambiciones no solo derivó en una ruta disminuida y extraviada, sino que se reorientó hacia la contención migratoria alineada con los intereses del gobierno de Trump; reforzando así su condición previa, para luego asumirse desde el gobierno como necesario el involucramiento de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, mediante el decreto presidencial del 11 de mayo de 2020.²⁰

Hay una apuesta de fondo que México debe atender, construir e instalar de manera sostenida: la *seguridad* (como un ámbito institucional y obligación del Estado) en una democracia tiene en la conformación y afianzamiento de sistemas policiales de *carácter civil* a uno de sus ejes directos e

¹⁸ Alejandro Hope la caracteriza así: La GN “Es un extraño híbrido, civil en la norma y militar en la práctica, ubicado administrativamente en la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, pero gobernado para casi todos los fines por la Secretaría de la Defensa Nacional. En la feliz descripción de José Antonio Polo Oteyza, director de la organización Causa en Común, se trata de un ornitorrinco administrativo” (Hope, 2020).

¹⁹ Sobre las particularidades de ese enredecido proceso, incluyendo la caracterización del modelo del gobierno de AMLO respecto a la GN, así como la movilización y posicionamiento de organizaciones como el colectivo #SeguridadSinGuerra —<https://www.seguridadsin guerra.org/>—, véase una descripción y recuento en Serrano (2019).

²⁰ Sobre el carácter inconstitucional de este decreto, véase el análisis de Carrasco y Meza (2020). Véase también el balance de Meyer (2020) de WOLA sobre el desempeño de la GN y su vínculo con la profundización de una riesgosa y regresiva vía pro-militarización de la seguridad pública en México.

imprescindibles. Aunque, en general, el asunto de la seguridad trasciende al plano policial; ya que en ello resultan claves también sus dimensiones judicial-fiscales, periciales y penitenciarias, esos componentes no solo deben equilibrarse en los contenidos propios de la gobernanza democrática de la seguridad, sino también alinearse sinérgicamente como un todo en la tarea estatal; a la vez que se ponderen su vínculo y complementariedad con áreas de política pública que le sean convergentes —el bienestar social y cultural, la salud pública, el cultivo del tiempo libre, la gestión urbana, el involucramiento ciudadano y agencia política de la sociedad civil, la educación y cultura en materia de legalidad y derechos humanos, entre otros (Font, en PiPP, 2012)—.

Aunque el frente internacional no sea un tópico enfatizado aquí, principalmente el referido a la influencia de las relaciones con Estados Unidos en la ruta y alcance de la política de seguridad pública en México, por la dinámica de las organizaciones criminales que ejercen el narcotráfico entre ambos países y las repercusiones humanitarias de ello en la condición de los migrantes en esa zona como espacio regional; cabe señalar, no obstante, que tal variable no ha sido (ni lo es con el gobierno de Donald Trump) un elemento propicio para democratizar y sustentar ese ámbito en un marco constitucional o Estado de derecho.²¹

Por otra parte, hay también un conjunto de visiones y avances relevantes que surgen en el mundo y, en particular, en la región latinoamericana; a los que valdría la pena dirigir la mirada y ponderar a partir de sus particularidades y similitudes. La globalización jurídica, política y organizacional brinda ciertos esquemas de acción pública que, mediante tendencias de difusión y apropiación creativamente selectivas, podrían ser modélicas para examinar el lugar y dinámica del propio arreglo doméstico, en cualquier campo de política pública.

Un ejemplo, que merece la pena rescatar (y replicar, según el contexto y retos del país), es el “Acuerdo de Seguridad Democrática” (en adelante ASD) impulsado en Argentina a partir de 2009.²² Se trata de una apuesta organizativa de amplia base, surgida por iniciativa de una organización de la sociedad civil: el Centro de Estudios Legales y Sociales (en adelante CELS).²³ Sustentada en principios democráticos y en los derechos huma-

²¹ Para abundar sobre este punto, véase IISS (2020); Serrano (2019); Rodríguez (2019a).

²² La versión completa puede consultarse en <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/acuerdo-para-una-seguridad-democratica/>

²³ Sobre los *modelos* de seguridad pública en América Latina, que han sido capaces de afrontar con audacia, creatividad y capacidad democrática las afectaciones de la violencia criminal, hay abundante literatura. Destacan, por ejemplo,

nos, dicha iniciativa se enmarcó como una plataforma para encauzar políticas de seguridad de corte progresista, inclusivo e integral en aquel país. Los mismos integrantes de este organismo de derechos humanos caracterizan el ASD como “Una estrategia (...) que aglutina diversos actores sociales y políticos que promueven soluciones políticas eficientes frente a los problemas del delito, desde una perspectiva respetuosa de los derechos y las libertades de los ciudadanos” (CELS, 2012: 183).

Y, aunque no se trata de reproducir acríticamente modelos de seguridad que se implantan en otros contextos, respondiendo a sus propias particularidades y retos; no obstante, en el caso del ASD, muchos de sus postulados de base, criterios institucionales y organizativos, así como líneas generales de recomendación en seguridad, remiten a un cuadro compartido entre las naciones latinoamericanas. Sobre todo, si se trata de alinear principios políticos y legales de fondo, con las vetas a construir, recomponer e integrar a un nivel estratégico, junto a los canales que permitirán especificar y poner en marcha mecanismos concretos para la acción en el terreno operativo en lo local y sus interacciones jurisdiccionales.

las políticas en esa materia que adoptaron a nivel municipal los gobiernos de Rodrigo Guerrero (Cali) y Antanas Mockus (Bogotá) en Colombia. Véase Mockus *et al.* (2012), Costa (2007) y Fandiño-Losada *et al.* (2017). No obstante, decidí centrarme en el caso argentino, a partir del ASD, dado que, al ser una experiencia provista de criterios apreciables (formulada por académicos que ejercen profesionalmente en organizaciones de la sociedad civil y de derechos humanos) en términos de política pública e institucionalidad democrática, también puede arrojar luz al debate público y al impulso de reformas en esos tópicos en este subcontinente. Muchos de sus postulados son conocidos en su propio país y por especialistas latinoamericanistas en el tema, pero pocos activistas, hacedores de política, funcionarios y ciudadanos en general, del resto de la región, parecen caer en cuenta aún sobre el valor de esa plataforma —como un modelo a seguir o, al menos, a considerar entre sus discusiones—.

Actor / Ámbito	Roles / Ejercicio
Estado – gobierno (Instituciones de seguridad, fiscales y penales, penitenciarias):	Obligación de brindar seguridad a la ciudadanía (seguridad pública [SP]). Apego estricto a valores democráticos y constitucionales. Diseñar e implementar políticas democráticas de seguridad (PDS) mediante estrategias y mecanismos de carácter integral e inclusivo. A nivel gubernamental, debe quedar clara la rectoría civil en la formulación de directivas de SP con las que operarán los agentes policiales. La policía, como las otras instituciones, debe ejercer su labor con base en una plena integridad y respeto a los derechos humanos.
Sociedad:	Representa al conjunto de los gobernados, con necesidades, demandas y expectativas muy sentidas en materia de seguridad (a las que hay que diagnosticar adecuadamente). Es un referente ineludible y central para el trabajo coordinado con la policía a un nivel comunitario. Se compone de actores clave (interlocutores) para redireccionar las políticas fallidas (“mano dura”) hacia unas PDS, con base en acuerdos básicos y sostenidos.

Recuadro 1. El Acuerdo de Seguridad Democrática (Argentina): una síntesis.

En el recuadro anterior se sintetizan los postulados, los componentes y las grandes líneas estratégicas que plantea el ASD de Argentina de 2009. El documento en sí mismo es un recordatorio de la ruta asumida por los gobiernos y, a la vez, una plataforma para orientar una reforma pertinente y sostenida en materia de seguridad. Como diagnóstico y proyecto, el ASD condensa el lugar que le toca ocupar al Estado y a quienes ejercen como gobiernos y poderes formales en él — mediante la administración pública, la legislatura, las instituciones de seguridad, los ministerios públicos, el poder judicial y el sistema penitenciario—. Las anteriores instancias diseñan y activan una serie de políticas de seguridad, directa o indirectamente, adoptando, abierta o implícitamente, un modelo de acción pública en esa materia.

En el caso de Argentina —que tiene un aire de familia con muchas experiencias latinoamericanas en el rubro—, la respuesta gubernamental se inclinó (y aún muchos persisten en ello) por un modelo de “mano dura”, también conocido como “manodurismo”, como eje vertebrador

que transversaliza la concepción y acción de sus diversos componentes al momento de instrumentar dichas políticas.²⁴ El ASD como marco base se opone a esa vía adoptada por algunos gobiernos y sus entidades de seguridad; pero además señala unas alternativas viables y deseables, consistentes con los principios democráticos y un enfoque de derechos humanos.

Si bien, como señalan sus mismos promotores (CELS, 2012), esta iniciativa ya puesta en marcha debe también encarar retos importantes con el paso del tiempo (y según las condiciones que cada contexto exija), ello no diluye para nada su carácter de hito en materia de políticas de seguridad defendibles en un Estado democrático. Luego de su firma, muchos gobiernos a nivel municipal (y la opción por crear el Ministerio de Seguridad de la Nación) en Argentina adoptaron o se inspiraron en sus pautas y recomendaciones. Sin embargo, en este tiempo también ha habido retrocesos hacia (y reforzamientos de) las vías ya cuestionadas, e incluso el que normativamente se incluyeran sus postulados no implicó que, en la práctica, no haya ambivalencias y un sabotaje a tales planteamientos (CELS, 2012; Sari y Kubal, 2019).

V. PARA DESPEJAR LA BRUMA. REFLEXIONES FINALES

Los estudios sobre (in)seguridad en México —tanto para fines académicos y de investigación periodística como los que orientan la práctica de políticas públicas— juegan un papel clave como generadores de ideas, sinergias, programas, diseños puntuales y reorientación de la gobernanza en la materia. La confluencia en una arena así, que vincule Estado-gobierno con sociedad civil, activaría unas experiencias y aprendizajes múltiples (entre actores, disciplinas, tradiciones investigativas, estilos, enfoques y tareas) que sean capaces de encuadrar asuntos tan complejos y polimórficos como el de la inseguridad. Ello permitiría detectar áreas neurálgicas en la acción de los agentes criminales: por ejemplo, en el manejo de sus finanzas, recursos y logística; en las estrategias locales de inserción, acomodo y arraigo (en lo social, económico, político y cultural) en distintas poblaciones territorios;²⁵ y en los modos y dinámicas de penetración global de sus esquemas criminales.

²⁴ Para una crítica a esa estrategia anticrimen, véase Costa (2007); Salazar (2012); CELS (2012).

²⁵ Estudiar estas lógicas de conexión, junto a sus dimensiones discursivas o narrativas (unos auténticos “paisajes de sentido” que requieren ser contextualizados con interpretaciones rigurosas y coherentes, de acuerdo con el sociólogo Isaac Ariail Reed, citado por Arteaga, Lara y Niño, 2014), adquiere suma relevancia, sobre todo como un mapeo más decantado de la violencia social en diversas zonas de la República mexicana. Véase también Moore y Reed (2019).

La contracara de este acento en las amenazas (y el desempeño proactivo ante ellas), motivaría también crear y fortalecer núcleos de investigación y de inteligencia —intersectoriales y multi-actores, incluyendo a la academia—,²⁶ que a la vez que formulen las respuestas previas, se dediquen a acopiar, sopesar e invitar a replicar información sobre *modelos de seguridad ejemplares en el mundo*; sobre todo rescatando los que sean adaptables al caso de México. La pertinencia, legitimidad e impacto de unas políticas de seguridad así concebidas, se soportarían en bases sólidas e integradoras, a partir de una evidencia variopinta (de índole cuanti-cualitativa) y la coordinación sostenida de esfuerzos, así como del seguimiento y corrección oportuna de sus intervenciones.

De otro lado, al nivel de la base ciudadana, salir de la inercia y la pasividad, que solo deja espacio para intensificar la espiral de deterioro humano y decaimiento institucional, implicará hacer parte a la sociedad de una amplia convocatoria civil que invite e involucre a sus mejores integrantes en calidad de líderes sociales, expertos y consultores de organizaciones civiles, mediadores comunitarios, facilitadores grupales y, en general, de ciudadanos interesados y comprometidos, para asumir un papel activo constituyendo una plataforma multi-actor y pluralista —una capaz de unificar voluntades, habilidades y energías, desbrozar vetas y elaborar diseños creativos y efectivos, articular experiencias y esfuerzos conjuntos con redes y agentes de otros países; en general, de asentarse en su condición de referente social y ético, con facultades consultivas, deliberativas e integradoras de las varias dimensiones del asunto en cuestión—. Esta ruta de empuje y articulación sociales es, precisamente, una lección central del ASD de Argentina para muchos países latinoamericanos.

¿Qué somos hoy como participantes de la sociedad mexicana ante el tema de la inseguridad? Quizá responder esta pregunta plantee una tarea muy ambiciosa que, en vez de trazar un horizonte, resulte desorientadora o artificiosa. O, al contrario, dada nuestra condición, absorbida por los graves riesgos sociopolíticos y afectaciones humanas, ensayar una respuesta propia, plausible y pertinente a ella, dependerá de cómo no hemos

²⁶ Como politóloga, María Clotilde Ollier (en Pavón, 2019) considera que el vínculo entre sus colegas y los que operan las políticas públicas tiene clara relevancia. Lo expresa así: “Es importante reforzar el vínculo entre especialistas y hacedores de políticas y leyes. Es una forma de dar elementos, con base científica, para pensar problemas. Ayudar en la construcción de una opinión pública informada y formada.” Aún más, el alcance de este nexo puede trascender el encuadre de (“pensar” sobre) los problemas públicos. En efecto, tal labor, además, impulsaría compromisos entre actores variados y una serie de acciones concretas —unificando así una acción resolutoria de parte del grueso de la sociedad para lidiar con aquellos—.

acabado en simples sujetos pasivos de condicionamientos, en meras víctimas de circunstancias críticas y experiencias dolorosas, y que entre esos márgenes surjan expresiones para un ejercicio crítico, articulador y autoafirmador; a las que necesitamos recurrir para forjar una posición activa y retadora ante lo que hoy prevalece.

No es mi intención plantear ni desarrollar aquí grandes *recomendaciones en torno a las políticas de seguridad* que México necesitaría diseñar e implementar,²⁷ ni mucho menos. Aun así, no está de más esbozar —para poner en la mesa de discusión— *cuatro ejes* en esta área de política: *a) la democratización de su gobernanza* como punto de partida, bajo una transversalización civil y profesional de la totalidad de su estructura; *b) el equilibrio* entre, por un lado, su exposición plena al *escrutinio* amplio y diversificado (rendición de cuentas de sus autoridades, directivos, mandos y operadores), con base en mecanismos efectivos y claros a nivel interno y externo y, por otro, la *operatividad* (técnica-profesional-de inteligencia) que deriva del enmarcamiento anterior; *c) la articulación* —a un nivel multiescalar y multiagencial (Font, en PiPP, 2012)— *de diversos actores sociopolíticos* (expertos, mediadores civiles, aliados regionales y globales, ciudadanos) para cimentar, modular, monitorear, gestionar y redirigir los cambios o ajustes pertinentes que se requieran apuntalar al inicio o durante el camino de la reforma; y, por último, *d) el replanteamiento y apropiación de una narrativa pública* a favor de una seguridad como medio y marco —no como fin en sí mismo, ni como reducto instrumentalizado para fines autoritarios y anticonstitucionales—, fundada en la democracia, las libertades, los derechos humanos, el bienestar, la paz y la cultura de la legalidad. (Como puede advertirse, estos ya de por sí son bloques temáticos en sí mismos, que requieren un mayor desarrollo y mejor abordaje. Hice solo una referencia genérica de ellos por el limitado espacio con que cuento; aunque, en otro momento, podré —así lo espero— explicarles al respecto.)

En medio de esa búsqueda, entre una opacidad envolvente y un aliento que apenas emerge, las posibilidades para “despejar la bruma” de ese entorno y recomponer la ruta asumida requerirá de que nos dotemos de un compromiso amplio, robusto e inmersivo, de entretener una articulación organizativa densa y sostenida entre sociedad y Estado, de apostar por la construcción de institucionalidades de gran calado (en escala espacial y temporalidad), de reexaminar la experiencia reciente que nos trajo a este punto;

²⁷ Algunas recomendaciones en política de seguridad del International Crisis Group (ICG, 2019) dirigidas al gobierno de AMLO, convergen en mucho con las aquí formulo de manera esquemática.

para acometer sus torpezas y miserias, o sus modestos avances, zanjándolos con un sentido de justicia, reparación y pacificación que los trascienda.

Un escenario unificador y constructivo en seguridad solo se logrará si se dan *respuestas integrales*, además de *socialmente articuladoras* (convocando e integrando la voz/posturas de varios actores) e *institucionalmente fortalecidas* (con pautas, mecanismos, controles y mejoras sostenidas); asumiendo que ello no solo es una tarea central del Estado, sino que su práctica debe responder a principios básicos para la coexistencia civil y crear un entorno pacífico para el ejercicio libre en la vida política, económica y cultural de los individuos.

VI. FUENTES DE CONSULTA

- Acosta, M. (2012). “La impunidad crónica y la violación de derechos humanos”. En S. Aguayo y R. Benítez (eds.), *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012* (pp. 93-100). México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C.
- Arteaga, N., Lara C., V. y Niño, J.J. (2014). “Perspectivas teóricas de la violencia: modelos epistémicos”. En J. L. Estrada Rodríguez (coord.), *Seguridad ciudadana: visiones compartidas* (pp. 17-43). Toluca: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. y Universidad Autónoma del Estado de México-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- Buscaglia, E. (2013). *Vacios de poder en México. Cómo combatir la delincuencia organizada*. México: Debate.
- ____ (2015). *Lavado de dinero y corrupción política: el arte de la delincuencia organizada internacional*. México: Debate.
- Centro de Estudios Legales y Sociales-CELS (2009). *Acuerdo de Seguridad Democrática*. Disponible en <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/acuerdo-para-una-seguridad-democratica/>
- ____ (2012). “La agenda actual de seguridad y derechos humanos en Argentina. Un análisis del Centro de Estudios Legales y Sociales”. *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, 9 (16), pp. 183-197.
- Cano, I, y Rojido, E. (coords.) (2017). “Reducción de los homicidios y de la violencia armada: una mirada a América Latina [Número temático]”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, (116).
- Carrasco, G. y Meza, M.A. (2020). “La inconstitucionalidad del acuerdo de AMLO que militariza la seguridad ciudadana”. *Nuestra voz* (Mexicanos

- contra la Corrupción y la Impunidad). Disponible en <https://contralacorrupcion.mx/amlo-militarizacion-seguridad-publica/>
- Cháidez, A. y Chan, B. (2018). “Guardia Nacional: ¿cambio de estrategia en seguridad?”. *Síntesis de Guerrero*. [Publicado originalmente en: www.huffingtonpost.com.mx]. Disponible en <https://sintesisdeguerrero.com.mx/2018/11/27/guardia-nacional-cambio-de-estrategia-en-seguridad/>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos-CIDH (2009). *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. Washington, D.C.: CIDH-OEA. Disponible en <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>
- Costa, G. (2007). *La ventana rota y otras formas de luchar contra el crimen. Tres estrategias, dos soluciones, un camino*. Lima: Instituto de Defensa Legal.
- ____ (2012). “Seguridad ciudadana y delincuencia organizada transnacional en las Américas: Situación y desafíos en el ámbito interamericano”. *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, 9 (16), pp. 133-157.
- Curbet, J. (2009). *El rey desnudo. La gobernabilidad de la seguridad ciudadana*. Barcelona: Editorial UOC.
- Dammert, L. y Salazar, F. (2018). “Fear of crime in Latin America”. En M. Lee y G. Mythen, (eds.), *International Handbook of Fear of Crime* (pp. 339-353). Londres y New York: Routledge.
- David, J. (2017). “Vivir en México, vivir con miedo”. *México Evalúa*. Disponible en <https://www.mexicoevalua.org/2017/08/14/vivir-en-mexico-vivir-con-miedo/>
- Escalante, F., Guerrero, E., Hope, A., Maerker, D., Magaloni, A.L., De Mauleón, H., Mendoza, N., Valdés, G. y Villalobos, J. (2011). “Nuestra guerra: Una conversación”. *Nexos*. Disponible en <https://www.nexos.com.mx/?p=14554>
- Escalante, F. (2012). “Prólogo”. En J. S. Migdal, *Estados débiles, Estados fuertes* (pp. 9-14). México: Fondo de Cultura Económica.
- ____ y Canseco, J. (2019). *De Iguala a Ayotzinapa. La escena y el crimen*. México: Grano de Sal.
- Fandiño-Losada, A., Guerrero-Velasco, R. Mena-Muñoz, J. H. y Gutiérrez-Martínez, M.I. (2017). “Efecto del control del crimen organizado sobre la violencia homicida en Cali (Colombia)”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, (116), pp. 159-178.
- Font, E. (2009). “Panel de cierre: Reflexiones en torno a Seguridad y Ciudadanía. Principales ejes del Foro”. En G. Kessler (comp.), *Seguridad y*

ciudadanía. *Nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras* (pp. 159-167). Buenos Aires: Edhasa.

González R., S. López P., E. y Yáñez, J.A. (1994). *Seguridad pública en México. Problemas, perspectivas y propuestas*. México: Coordinación de Humanidades, UNAM.

Guerra, E. (2019). “La dimensión política de las organizaciones criminales mexicanas (Opinión)”. *Infobae*. Disponible en <https://www.infobae.com/america/mexico/2019/12/03/opinion-la-dimension-politica-de-las-organizaciones-criminales-mexicanas/>

Hernández, A. (2019). “La luz en tiempos de oscuridad (Discurso)”. En *Deutsche Welle, Anabel Hernández recibe el Freedom of Speech Award 2019*. Disponible en <https://dw.com/es/anabel-hernandez-recibe-el-freedom-of-speech-award-2019/a-48911945-0>

Hope, A. (2020). “Guardia Nacional: preguntas y respuestas”. *Nexos*. Disponible en <https://www.nexos.com.mx/?p=46654>

International Crisis Group-ICG. (2019). *Tratando la epidemia de violencia en México en el gobierno de López Obrador*. Disponible en <https://www.crisis-group.org/es/latin-america-caribbean/mexico/treating-mexicos-epidemic-violence-under-lopez-obrador-government>

International Institute for Strategic Studies-IISS. (2020). “Mexico’s cartels and the rule of law”. *Strategic Comments*, 26 (1), pp. vii-ix. DOI: 10.1080/13567888.2020.1735096

Kessler, G. (2009a). *El sentimiento de inseguridad: sociología del temor al delito*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

____ (comp.) (2009b). *Seguridad y ciudadanía. Nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras*. Buenos Aires: Edhasa.

Kleinfeld, R. (2018). *A Savage Order. How the World’s Deadliest Countries Can Forge a Path to Security*. New York: Pantheon Books.

Lajous, A. y Picato, P. (2018). “Tendencias históricas del crimen en México”. *Nexos*. Disponible en <https://www.nexos.com.mx/?p=36958>

Locke, R. y Steven, D. (2019). “Combatir la violencia con la evidencia”. *Project Syndicate*. Disponible en <https://www.project-syndicate.org/commentary/sdgl6-reducing-violence-conflict-homicide-by-rachel-locke-and-david-steven-2019-08/spanish>

Mendoza, N. (2008). *Conversaciones del desierto. Cultura, moral y tráfico de drogas*. México: CIDE.

- Meyer, M. (2020). “One Year After National Guard’s Creation, Mexico is Far from Demilitarizing Public Security”. *Analysis. WOLA*. Disponible en <https://www.wola.org/analysis/one-year-national-guard-mexico/>
- Mockus, A., Murraín, H. y Villa, M. (coords.) (2012). *Antípodas de la violencia. Desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in)seguridad en América Latina*. Washington, DC.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Moloeznik, M.P. y Suárez de G., M.E. (2012). “El proceso de militarización de la seguridad pública en México (2006–2010)”. *Frontera Norte*, 24 (48), pp. 121-144.
- Moore, A. C. y Reed, I. A. (2019). “Violence and its interpretations: towards a semiotic theory of state power”. *Journal of Political Power*, 12 (2), pp. 177-199.
- Pavón, H. (2019). “María Matilde Ollier: ¿Por qué la democracia a veces decepciona? (Entrevista)”. *Revista Ñ (El Clarín)*. Disponible en https://www.clarin.com/revista-enie/ideas/maria-matilde-ollier-democracia-veces-decepciona_0_mBF5c8oJ.html
- Plataforma de Información para Políticas Públicas-PiPP (2012). “Enrique Font: Políticas públicas y análisis criminológico (Entrevista)”. Disponible en <http://www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar/entrevistas/index/enrique-font-politicaspUBLICAS-y-analisis-criminologico35>
- Ramírez de Garay, D. (2019). “El incierto destino del Modelo Nacional de Policía”. *Plumaje. Animal Político*. Disponible en <https://www.animalpolitico.com/lo-que-mexico-evalua/el-incierto-destino-del-modelo-nacional-de-policia/>
- Ramos, J. (2020). “Otro año más violento”. *The New York Times*. Disponible en [nytimes.com/es/2020/01/18/espanol/opinion/mexico-violencia-amlo.html](https://www.nytimes.com/es/2020/01/18/espanol/opinion/mexico-violencia-amlo.html)
- Rodríguez S., A. (2019a). *México en el mundo: entre el peligro y la emergencia de desafíos y propuestas a la seguridad nacional*. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana-Editarte Publicaciones.
- ____ (2019b). “Mexico’s National Security Paradoxes and Threats in a Geopolitical Context”. *Politics & Policy*, 47 (1), pp. 207-232.
- Salazar, P. (2012). *Crítica de la mano dura. Cómo enfrentar la violencia y preservar nuestras libertades*. México: Editorial Océano.
- ____ y Saltalamacchia, N. (2012). “Derechos humanos: Un espejo para México”. *Nexos*. Disponible en <https://www.nexos.com.mx/?p=14847>

- Sánchez V, V.M. (2019). “Seguridad pública en el mundo: ¿quién está al mando?”. *Nexos*. Disponible en <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=1184>
- Seri, G. y Kubal, M.R. (2019). “How Policy Fields Are Born: The Rise of Democratic Security in Argentina”. *Journal of Latin American Studies*, (51), pp. 137-161.
- Serrano, M. (2019). “La estrategia de seguridad de AMLO. ¿De la pacificación a la militarización?”. *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 13 (44), pp. 207-227.
- Shearing, C. y Wood, J. (2011). *Pensar la seguridad*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Silva F, C., Pérez Correa, C., y Gutiérrez Rivas, R. (2012). “Uso de la fuerza letal: Muertos, heridos y detenidos en enfrentamientos de las fuerzas federales con presuntos miembros de la delincuencia organizada”. *Desacatos*, (40), pp. 47-64.
- Spinoza, B. (1986). *Tratado teológico-político*. Madrid: Alianza.
- Tiscornia, S. (2013). “El Acuerdo de Seguridad Democrática. La experiencia de la red de investigadores sociales en el marco del Acuerdo”. *Cuadernos de Antropología Social*, (37), pp. 15-23.
- World Justice Project-WJP. (2020). *Publications: Rule of Law Index Reports*. Disponible en <https://worldjusticeproject.org/our-work/publications/rule-law-index-reports>
- Zúñiga, L. (2007). “Defensa y seguridad. ¿Militares o Policías?”. *Serie Documentos Electrónicos* (Programa Seguridad y Ciudadanía, FLACSO-Chile), (3). Disponible en <http://www.flacsochile.org/wp-content/uploads/2015/05/Defensa-y-Seguridad-Militares-o-Policias.pdf>