

LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

José Elías Romero Apis

EL SÍNTOMA DE LA DELINCUENCIA

En el ámbito gubernamental y en el de las agrupaciones de la sociedad civil se formulan a diario planteamientos y demandas respecto al tema de la inseguridad pública y de la delincuencia. Desde luego, es muy legítimo que existan y se manifiesten las preocupaciones derivadas de un problema que se ha constituido en el más grave de los que aquejan a la sociedad mexicana. Es oportuno repetir, una vez más, la preocupación de que ante un problema tan grave podamos actuar orillados por el temor, que es mal consejero; por la irreflexión, que es mala promotora; por el protagonismo, que es mal socio; por la imitación, que es mala amiga o por el interés, que es mal amo.

Ramiro de Maeztú ha dicho que “el hombre ha luchado primordialmente por el poder, por la riqueza y por la seguridad”. En *La crisis del humanismo* resume sus reflexiones acerca de Cratología, las cuales expone amplia y magistralmente en su obra hoy clásica. Para él los humanos – en lo individual y en lo colectivo– nos hemos movido históricamente impulsados por el temor manifestado en múltiples concreciones. El miedo a ser víctima de abusos se convierte en ansia de poder, la manera más antigua de ser inmune contra la arbitrariedad, antes del advenimiento –relativamente reciente– del escudo de la legalidad. El miedo al hambre y a la carencia motiva el apetito de riqueza. Y el miedo a ser lastimado y a la muerte incita a la búsqueda de la seguridad.

Estas búsquedas –dice– son prioritarias a la del amor –frecuentemente menospreciada–, a la de la salud –usualmente relegada– y a la del prestigio –muchas veces tergiversada–.

El asunto tiene muchas facetas de indiscutible actualidad. En particular, lo concerniente a la seguridad. México ha vivido y vive tiempos difíciles

en torno a este problema. Somos los mexicanos de hoy una sociedad atemorizada y, prácticamente, amedrentada ante una ola delincencial que ha crecido, no quiero discutir si en la estadística pero sí en: presencia, conspicuidad, violencia, sofisticación, organización, perversidad, versatilidad, innovación, cinismo, suficiencia, prepotencia y arraigo. Hasta allí, en lo que se ve. Reservemos cualquier comentario o suposición acerca de lo que –como en los *icebergs*– no está a la vista.

Hemos vivido –vivimos– tiempos de penumbra que nos han hecho ver con temor el futuro de nuestra calidad de vida frente a la inseguridad y frente al delito. Nuestra era ha puesto a prueba nuestra capacidad de resistencia ante la agresión, ante la violencia y, finalmente, ante el peor acompañante de los humanos: el miedo. Para nuestro mal se ha visto flaquear nuestra fortaleza y ya no estamos seguros de nuestros límites para soportar. Hay instantes –no se puede negar– en que sentimos que nos están venciendo y, lo que es peor, que nos estamos venciendo. El cansancio nos lleva al fastidio y éste al abandono, con el cual se inicia la decadencia formidable e irreversible.

Demandamos medidas que oxigenen nuestra confianza o, por lo menos –que es mucho– nuestra esperanza. Que nos digan que no estamos vencidos y que vamos a la carga. Que nos alienten en un momento –quizá el último– en el que todavía hay oportunidad.

Es una cuestión y un problema que obligan a hablar con sinceridad, con madurez y con valentía. Planteando un diagnóstico certero, y cierto es que un diagnóstico no es la cura pero sin él no hay solución. Un buen diagnóstico no es todo, pero de ninguna manera es poco.

Debemos reconocer que en algunos aspectos hemos fallado, aunque no de manera irremediable. Debe reivindicarse una responsabilidad del Estado que de ninguna manera se rehuye, pero que es muy necesario e ineludible reconocer que no es exclusiva. Que este compromiso desborda los espacios de actuación de la autoridad y compromete profundamente a la sociedad civil.

En fin, estamos obligados a colocarnos a la ofensiva –quizá por primera vez–, frente al problema más generalizado de nuestro tiempo. No existe, virtualmente, ningún mexicano que no esté expuesto o que no haya sido víctima de actos delictivos. Igual que la contaminación, la inseguridad es un problema que no excluye a ninguna clase social; ni a ninguna zona.

EL DIAGNÓSTICO INEXISTENTE

La seguridad en México se deterioró en cincuenta años, en un proceso constante y acumulativo, no en un incidente instantáneo y único. Las características básicas de la violencia delincriminal actual son cinco: incorporación de nuevas tecnologías, fuerte dosis de violencia, alto grado de desafío, amplia organización y alta virulencia.

En cuanto a causas generatrices de la violencia en México, los especialistas han señalado más de medio centenar. De esas causas se han mencionado como las más sobresalientes algunas, como las históricas: frustraciones ancestrales, composición étnica de la población, predisposición congénita, condiciones geográficas, alteraciones climatológicas. Otras más de naturaleza económica: desarrollo económico desigual, desempleo o subempleo, falta de expectativas profesionales, insuficiencia retributiva del salario, nuevos patrones de consumo. Algunas de índole social: deficiente planeación urbana, sobrepoblación, mala canalización del ocio, disgregación familiar. Otras más de orden político-administrativas, tales como: corrupción, incompetencia policial, abandono presupuestal, abandono administrativo, falta de voluntad política para combatir la delincuencia, insuficiencia de centros de readaptación social, benevolencia de las penas, deficiente legislación, procedimientos en materia penal, tortuosos e incomprensibles. También se han señalado algunas de naturaleza cultural: bajo nivel educativo, cultura de impunidad, crisis de valores, promoción de la violencia a través de los medios, e inclusive algunas tesis casi místicas que lo atribuyen a una era apocalíptica, preludio a la destrucción final.

Lo trascendente y preocupante de lo anterior es que no existe un diagnóstico global ni preciso del origen del problema a partir del cual pudiera establecerse un plan de acción sobre bases ciertas y sólidas. Esto induce a actuar sobre hipótesis empíricas que, frecuentemente, son erráticas, mutantes y subjetivas, con el consecuente desperdicio irreparable de recursos y, más grave aún, de tiempo. Lo cierto y seguro es que no se trata sólo de un problema policial o ministerial, sino de algo de una complejidad mucho más trascendente, donde la gendarmería es una respuesta momentánea que no será la solución fundamental.

Vivimos en una era de violencia con la cual convivimos de cerca en más de una manera. Se ha dicho que cualquier joven de 14 años de edad ha presenciado once mil homicidios televisados. Tan sólo esta mínima porción del problema indica que no se trata nada más de un problema de policía,

sino de: educación, difusión, temperamento, orientación, administración, civilización y voluntad política.

Por ello, para tratar el fenómeno delictivo debe tenerse muy claro que se trata de un problema estructural, como lo muestran las estadísticas y los aspectos cualitativos de los delitos de mayor incidencia. Es decir, invirtiendo la proposición, no es un problema coyuntural y, por tanto, no se puede ni debe combatirse con soluciones que atiendan a la seducción de las medidas draconianas, como tampoco a las que ofrezcan resultados observables a largo plazo, porque puede ser demasiado tarde.

Es necesario reconocer con objetividad la magnitud del problema de la delincuencia, así como las medidas y acciones por realizar para combatirla eficazmente. Demanda la participación social, además, por supuesto, de quien tiene la responsabilidad de procurar la justicia y de quien debe realizar labores de prevención. Hasta ahora, ver el combate a la delincuencia como algo externo, ajeno a cada uno de nosotros, ha propiciado la falta de coherencia en muchos de los programas puestos en marcha, porque se ha llegado al extremo de considerar que quienes combaten a los delincuentes son tan peligrosos para la sociedad como éstos mismos. Por ello, debe insistirse en la toma de conciencia de que la delincuencia es un problema que aqueja a la sociedad, que es parte de su propia dinámica y, precisamente por esto, la sociedad misma debe curar los males que le afectan.

Para hacer un pronóstico del combate a la delincuencia es necesario considerar cuatro preguntas: ¿Se puede ganar? ¿Quién va a ganar? ¿Cómo se va a ganar? ¿Cuándo se va a ganar?.

En todo el esquema propositivo sobre la materia se han estudiado, en muy diversos foros, algunas medidas que van desde las aceptables hasta las repugnantes. Hay que verlas todas con mucho cuidado y con gran prudencia, sin pasividad ni apatía.

Ellas son: pago de informantes, utilización de señuelos, infiltración de personas, operaciones encubiertas, reversión de la carga de la prueba, interceptación de comunicaciones, fama pública, responsabilidad solidaria, responsabilidad subsidiaria, supresión de la libertad preparatoria, supresión de la remisión parcial de la pena, testigos convenidos, compensaciones procesales, beneficios confesionales, fueros policiales, cazadores de cabezas, delitos provocados, acusación abierta, testigos de oídas, acusación plena hasta conclusiones, trascendencia de las penas, decomiso global, tipos abiertos, pruebas no contradecibles, inaccesibilidad al amparo, prisión a disposición de la fiscalía, jueces anónimos, militarización de la investigación,

pistolización general, fiscalía inmune, moratoria de derechos humanos, suspensión de garantías y aplicación de pena capital.

Debe tenerse cuidado con todo ello. Bien dijo Martin Luther King: “lo peor no es el activo ímpetu de los malos, sino el temor y la impaciencia de los buenos”.

LA DIMENSIÓN DEL CRIMEN

Tenemos que reconocer que el problema de la inseguridad no es nuevo, aunque la memoria –dulce amiga– ayuda a olvidar los momentos difíciles. Si se midiera el tiempo por sexenios –como suele medirse en México– se puede recordar que en la campaña presidencial de 1988 el planteamiento más recurrente, sobre todo en las urbes, fue el de la seguridad pública. Seis años después, en 1994, el tema capital fue el mismo. Allí están las hemerotecas, los discursos de oferta electoral, las plataformas de partido y los planes de acción, si acaso alguien duda de sus recuerdos. De nueva cuenta, una vez más, en 2000 este mismo fue el tema central de las campañas políticas. Esto, por sí solo, da cuenta de un problema que se ha prolongado en el tiempo, que quizá se ha incrementado y que ha cobrado matices de complicación múltiple que lo han vuelto estructural.

En la sociedad mexicana el delito se ha vuelto un fenómeno cuya materia es más cercana a la sociología que a la psicología. Más relacionado con lo social que con lo individual. Y más vinculado al comportamiento de grandes grupos integrados por cientos de miles de hombres y no solamente al perfil de bandidos aislados, legendarizados e inclusive idealizados.

Las medidas tradicionales de prevención, investigación y castigo, que quizá fueron útiles en otros tiempos y en sociedades pequeñas, modestas, simples e intimidables, hoy resultan obsoletas ante la complejidad del fenómeno. Las macrocifras de esta crisis confirman su magnitud agobiante.

En México se registran anualmente casi 2 millones de delitos, considerando sólo los denunciados. Algunos de los más respetados especialistas en la estadística criminológica, como Rafael Ruiz Harrel, suponen que la cifra de lo no denunciado puede ser de lo doble o del triple. Sin embargo, la capacidad total de investigación criminal de la nación mexicana es tan sólo de 8 por ciento. Es decir, tan sólo podríamos investigar 160 mil delitos al año. A ello hay que agregar que solamente podemos

enjuiciar 80 mil casos al año. Ese es, hoy, el tamaño de nuestro problema y el tamaño de nuestra capacidad.

Pero, por otra parte, esos delitos no son cometidos por un solo individuo, sino por muchos. Si cada delincuente cometiera cinco delitos al año estaríamos hablando de 400 mil delincuentes al año y nuestros espacios penitenciarios totales son alrededor de 100 mil, por lo tanto muy insuficientes para recluir a todos.

El asunto gira en varios círculos viciosos. Uno de ellos es que no tenemos capacidad para prevenir todos los delitos. Por lo tanto, se cometen muchos delitos y se rebasa nuestra capacidad de investigarlos. Y al no investigarlos no podemos castigarlos. Por último, al no castigarlos se vuelven a cometer otros delitos.

Otro de los círculos es que las autoridades necesitan más facultades, pero como no se han hecho dignas de ellas y a diario caen en desprestigio no se las conferimos. Nos movemos entre dos grandes temores: el miedo a la delincuencia y el miedo a la autoridad. Luis Marín decía que los pueblos latinoamericanos —a diferencia de los sajones— hemos enfrentado una gran dificultad histórica y temperamental para hacer coincidir el orden con la libertad y, por ello, nos hemos movido a través del tiempo en espacios de mucho orden y poca libertad o en espacios de mucha libertad y poco orden.

Uno de los casos actuales sorprendentes en materia de abatimiento de los índices de inseguridad han sido el de Nueva York —en la Unión Americana— donde Rudolph Giuliani apostó a una solución eminentemente policial: cero tolerancia, restricción de libertades ciudadanas, ampliación de libertades policiales, mucho equipamiento, alta tecnificación, vigilancia conspicua y secreta, semiespionaje, ojos escondidos, oídos escondidos y muchos otros similares. Los resultados fueron buenos, muy buenos. El precio, únicamente los neoyorkinos lo sabrán en el futuro.

Así podríamos hablar de decenas de círculos viciosos en el escenario de la seguridad pública y de la procuración de justicia. El caso es que su ruptura debe ser simultánea y urgente porque la complejidad del problema lo ha vuelto estructural. Tiene que ver con: vicios históricos, causas económicas, desigualdad, desempleo, falta de expectativas profesionales, insuficiencia retributiva del salario, nuevos patrones de consumo, deficiente planeación urbana, sobrepoblación, mala canalización del ocio, disgregación familiar, corrupción pública, incompetencia policial, abandono presupuestal y administrativo, falta de voluntad política, insuficiencia del sistema de readaptación, benevolencia de las penas, deficiente legislación

procesal, bajos niveles educativos, cultura de ilegalidad y de impunidad, promoción de la violencia, crisis de valores y, muy por encima de todo ello, con la ausencia de políticas y acciones integrales sobre la materia.

EL MIEDO Y LA SEGURIDAD

Es imperativo que el Estado y la sociedad civil tengan a la seguridad como uno de los temas de mayor prioridad en sus agendas. En México quizá debamos apostar a un esquema de solución integral y de fondo que va desde la prevención del delito, pasa por la procuración de justicia, prosigue en su impartición y culmina con el sistema de readaptación social.

El esfuerzo tiene que enfocarse a la remisión de problemas detectados en un profundo diagnóstico: estrechez de las instituciones, desarticulación orgánica y funcional, carencia de sistemas, precariedad del sistema de control, corrupción en los bajos niveles operativos, timidez de actuaciones, falta de inteligencia institucional, deficiente investigación de los delitos, mala atención ciudadana, carencia de un diagnóstico de la situación delictiva y de las causas criminógenas, leyes obsoletas, anticuadas, inaplicables, complicadas, lentas e imprecisas y desprestigio global de las instituciones, muy dotadas de mala fama, de mala apariencia y de mala compañía.

Hay que elaborar un programa emergente dirigido de manera primordial a: profesionalizar el servicio público, especialización de la investigación de los delitos, creación de estructuras contemporáneas y novedosas, participación ciudadana, generación de una cultura de prevención, mayor atención victimológica, ampliación de los servicios a la comunidad, mayor orden administrativo, impulso en la modernización tecnológica, posibilidad de mejores salarios y prestaciones, crear cuadros directivos de mayor calidad, mejor sustentación y mayor agilización del proceso y a la modernización del sistema de readaptación social.

Por lo tanto, es necesario corregir vicios y deficiencias que se traducen en conductas desvaloradas que actualmente no se castigan. En otras que, por lo contrario, se castigan sin correspondencia con una descalificación ética. En sanciones incongruentes, por extrema dureza o extrema blandura con los bienes jurídicos tutelados y agraviados. En agravantes y atenuantes mal relacionadas con los medios y circunstancias comisivas. En penas sustitutivas que no se aplican. En una sobrepenalización de la vida

jurídica, muchas veces indebidamente supletoria de las deficiencias o incapacidades aplicativas a otras áreas normativas.

Para eso también se necesita un proceso más ágil, más equilibrado y más certero. Prosigamos en nuestras preocupaciones por un sistema de protección al individuo y a sus derechos fundamentales que no devenga en espacios de inseguridad ante la violencia y al delito. Busquemos mayor presencia de inculpados y ofendidos dentro del procedimiento, de mejorar su entroncamiento con el ejercicio de la misma. En fin, adoptemos una posición frontal ante el crimen organizado y las consecuencias secundarias que ello entraña.

LA MUTACIÓN DE LOS HOMBRES

En nuestros días, el concepto de crimen organizado se refiere a la estructura de grandes grupos dedicados a actividades ilícitas, establecidos como grandes corporaciones de carácter agropecuario, industrial, comercial y financiero, a través de las cuales se ocultan operaciones criminales.

Esta forma corporativa implica una estructura directiva, cuadros operativos, acervo tecnológico, ciclos de financiamiento, relación con otras corporaciones criminales, programas de expansión, jefaturas de proyecto, capacitación y desarrollo de personal, actividades de reclutamiento y control interno. En fin, todo aquello que podría tener cualquier gran corporación lícita.

Se advierte claramente la diferencia entre la organización criminal y otras formas rudimentarias de asociación delictuosa como la pandilla. Los distingos no sólo tienen que ver con su alcance, sino con su permanencia, con su complejidad estructural y su nefasto profesionalismo.

Pero, además, tiene otros ingredientes de distinción. Quizá el más exclusivo y el más peligroso es su mimetismo. En muchas latitudes, las organizaciones criminales cuentan entre sus activistas con personas dedicadas profesionalmente a giros lícitos, tales como: comercio, banca, tecnología, comunicación y política. Esta capacidad mimética es una de sus fortalezas más inexpugnables y más estratégicas.

Si se observara a los actuales capitanes de la delincuencia organizada en México –pensemos en los que están presos– se puede advertir en ellos características comunes: imagen de rudeza, escasa escolaridad, habilidad gatillera, perfil de hombres formados a sí mismos. Pero la siguiente

generación de capitanes del crimen –y no necesariamente me refiero a sus descendientes biológicos, sino a sus sucesores organizacionales– serán sustancialmente distintos y mucho más miméticos.

En 20 años –acaso en 10– los capos mexicanos serán como nosotros: tendrán respetabilidad, postgrados universitarios y un lugar en la sociedad. Muchos de ellos habrán sido –o serán– compañeros nuestros de escuela, de club o de trabajo.

¿Por qué lo decimos? Sencillamente, porque la grande y creciente complejidad de estas organizaciones lo reclama. Como ejemplo, recordemos que una organización criminal mexicana, cuyo jefe está preso, contaba entre sus operarios con entre 25 y 37 mil individuos. Es decir, se trataba de una organización del tamaño de cualquiera de los dos grandes bancos mexicanos.

Esto nos obliga a pensar que en el futuro no se escogerá para cuidar organizaciones de esa complejidad al mismo individuo que se escoge para cuidar una puerta o una aeropista, así como no se escoge para lavar su dinero al mismo sujeto que para lavar su automóvil.

Conviene recordar el itinerario histórico en otras latitudes. Durante los años treinta, en Estados Unidos, la prohibición hizo florecer organizaciones ilícitas formadas por individuos como los hombres que hemos descrito. Hoy, 70 años después, sus sucesores tienen tres generaciones de ser ricos y de contar con lo que el dinero da: educación, posición, renombre y mando. Quizá ellos mismos no tengan armas, ni saben utilizarlas, ni lo necesitan. Ellos ya no son ejecutores; ahora son ejecutivos. Los ejecutores que trabajan para ellos ni los conocen, ni saben para quién trabajan. En materia de crimen nunca ha habido en la historia un mimetismo más extremo.

En muchos países el crimen organizado significa muy diversas especialidades: tráfico de armas, subversión profesional, terrorismo, espionaje, contrabando, defraudación fiscal, lavado de dinero, juego, piratería intelectual y de patentes, robo de obras de arte, delitos financieros, fraudes colectivos, delincuencia cibernética, uso indebido de telecomunicaciones, tráfico de vehículos, venta de protección, comercio de órganos, tráfico de niños, prostitución, robo de patrimonio histórico y otras más.

En México, al hablar del crimen organizado, lo hemos entendido fundamentalmente como narcotráfico. Es cierto que el narcotráfico y la farmacodependencia parecieran ser un signo inequívoco de los tiempos actuales, una característica de esta era que puede convertirse además en el sello de una o de varias generaciones. Pero, más allá de estas razones, no debemos restringir el concepto a esta especialidad.

LA TRANSFORMACIÓN DE LOS CRÍMENES

Bastó una década para modificar el panorama del narcotráfico y la farmacodependencia en términos objetivamente alarmantes. Hacia 1982 el tráfico internacional de algunos narcóticos, como la cocaína, se contaba por gramos, se desplazaba en vehículos comerciales y ocultos en la más variada sofisticación de artículos y prendas de uso común. Ya para 1992 ese microtráfico era historia olvidada y la leyenda lejana, ante el embate de un tráfico internacional que en los tiempos actuales se cuantifica todos los días en toneladas, que se desplaza en turboaviones particulares y con la conspicuidad que da la tecnología asociada con la corrosión moral.

Desde luego, las respuestas del Estado han sido intensas, versátiles y vertiginosas. En el mismo periodo se pasó de la revisión de maletines a la persecución aérea. De los esfuerzos internos aislados a la cada vez más intensa colaboración multinacional. De su conceptualización como un asunto de policía a su enfoque ineludible como un problema de Estado.

El desafío de la humanidad, en este sentido, no tiene precedente en la lucha contra el crimen. Nunca antes los hombres se habían enfrentado a un fenómeno delincuencial con capacidad organizativa para operar, simultáneamente, en todo un continente o en más de uno; con recursos que, en ocasiones, superan la capacidad financiera de los países donde actúa, y con una penetración en las esferas del poder y del dinero hasta ahora incomparable.

En muchos países la movilización pública ha implicado en términos cuantitativos de individuos y de recursos, lo que sólo reclamaría un estado de guerra. El reciclaje de los excedentes financieros del narcotráfico ha producido una acumulación de riqueza ilícita, estacionada en los principales centros financieros, y una capacidad de incremento productivo que determina alarmantes estancos de droga. Es razonable estimar que la oferta para satisfacer la demanda ilícita de estupefacientes de los próximos cuatro o cinco años ya está producida, almacenada y dispuesta para su distribución.

Son importantes los esfuerzos que las naciones han realizado contra este mal universal. Pero no es superfluo reflexionar, una vez más, en la necesidad de una actitud cada vez más decidida que se resuelva por lo menos en la vertiente de la concientización, de la regulación y del funcionamiento de las sociedades y los gobiernos.

Se necesita fortalecer nuestra conciencia frente al asunto. Debemos tener claro que la lucha contra el crimen organizado es en serio. Es

una lucha total y global. Total, porque no existe espacio del interés colectivo que no se vea amenazado por las organizaciones criminales del narcotráfico: salud, economía, cultura, seguridad pública, seguridad nacional, Estado de derecho, integración familiar y estructura de valores, entre otros.

Global, porque nadie es ajeno ni inmune a sus riesgos y daños. Sin embargo, frente a las cuestiones del narcotráfico, todavía existe en algunos segmentos de la población algo así como un síndrome de Atlántida: creen que sucede en otro lugar, en otro tiempo, quizá en otra dimensión, pero no en México. La verdad es que la lucha contra el narcotráfico se libra en nuestro territorio, en nuestra sociedad, en nuestros días. Vamos, cerca de nosotros.

De ahí la necesidad imperiosa de que el Estado asuma las posibilidades para una respuesta adecuada. En ella deben protegerse los derechos fundamentales del individuo y de la sociedad. Pero además debe lograrse la eficiencia necesaria para el combate externo contra el crimen. No basta un Estado que no haga daño. Se necesita, además, que haga el bien. No es suficiente un Estado inocuo; es imprescindible un Estado idóneo.

En una ocasión el juez italiano Giovanni Falcone señaló que no se puede combatir el crimen organizado de manera desorganizada. Esto encierra una lógica incuestionable.

Podemos agregar que en la lucha de la ley contra el crimen no existe ni el vacío ni la tierra de nadie. La tierra de nadie es una creación fantástica de los ingenuos. El espacio que no ocupa la ley lo ocupa el crimen, pero no queda vacío. No debemos caer ni en la complacencia ni en la inconsciencia que nos hagan ceder los espacios de la ley, cuya recuperación cuesta mucho tiempo, mucho esfuerzo y mucho sufrimiento.