

La concepción sistémica de la seguridad pública en México

(o la secreta adscripción del discurso preventivo a la razón de Estado)

LUIS GONZÁLEZ PLACENCIA

El presente artículo discute de qué manera el discurso de la seguridad pública ha constituido una, quizá la más importante, entre las formas mediante las cuales el Estado mexicano ejerce, con argumentos que se hacen pasar por democráticos, la denominada razón de Estado. Para ello, se ocupa de dos cuestiones principales: por una parte, del contexto en el que se ha generado esta preocupación universal en torno de la seguridad, en el seno de la denominada sociedad de riesgo y dentro de la cual el tema de la inseguridad pública viene inserto; por la otra, al proceso que, en México, ha venido configurando una concepción sistémica de la seguridad que ha subsumido al sistema de justicia penal, instrumentalizándole y haciéndole depender de un telón de fondo en el que el cuidado del orden es privilegiado, incluso por encima de la división de poderes y desde luego, por encima de los derechos humanos.

A la preocupación original de los años 80 en México en torno del carácter amenazante de fenómenos que, como el narcotráfico, fueron la base para la construcción del discurso de la «seguridad nacional» le siguió, a mediados de los 90, una orientación más «cercana», dirigida hacia expresiones más bien domésticas de la violencia y la criminalidad, con consecuencias concretas en el ámbito de la esfera pública, asociadas con la delincuencia convencional, con

LUIS GONZÁLEZ PLACENCIA: profesor en el Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana, sede Azcapotzalco; coordinador de la Maestría Internacional en Sistemas Penales Comparados y Problemas Sociales de la misma universidad, México; autor de varios libros y decenas de artículos y monografías sobre la temática del control social, los derechos humanos, la seguridad pública y la prisión.

Nota: El presente artículo es un avance de la investigación «Seguridad ciudadana y gobernabilidad democrática» que actualmente desarrolla el autor.

Palabras clave: seguridad pública, justicia, política criminal, México.

el crimen organizado de alcances urbanos (delincuencia en redes) así como con los ajustes de cuenta entre bandas delictivas y con la corrupción policial.

La construcción del problema de la seguridad

No me es posible desarrollar en extenso los detalles de este giro pero, al menos como punto de partida, propongo situar el origen de tal «preocupación» por la seguridad en el seno de dos procesos que, a pesar de caracterizarse por expresiones que los hacen distintos, resultan convergentes como ejes explicativos del fenómeno¹: me refiero, por una parte, a la producción de una serie de discursos de alcance global, tendientes a generar imágenes de amenaza (del comunismo en los primeros tiempos, y del desastre ambiental, de una posible hecatombe nuclear, de la expansión del crimen organizado y de todo posible *outbreak* sanitario físico y mental, incluidas las drogas y el sida, en los años recientes) que en ese sentido, han sido la base para la correspondiente instrumentación de políticas globales y locales de «prevención» y «control» que desde el análisis de la mirada sociológica, hace ya algunas décadas, ha sido tematizado al interior de la denominada «sociedad de riesgo» (Beck). Por otra parte, me refiero a un proceso, concomitante al anterior, de «fragmentación» de la potestad punitiva de un Estado que, por *mor* de las nuevas reglas del llamado capitalismo desorganizado, ha sufrido transformaciones sustanciales y que se expresa a su vez en dos tendencias: una más o menos vertical que implica una cesión explícita del monopolio de la violencia en tres planos: hacia «arriba», respecto de la sujeción a convenios y tratados de carácter trasnacional, «transversalmente», mediante la encarnación de medidas penales de excepción en la legislación positiva, y hacia «abajo», a través de la administratización de la reacción punitiva y del poder de policía; y la otra de carácter más bien horizontal en la que la cesión del monopolio de la fuerza traza una línea, si bien no del todo clara, desde la privatización del control penal hasta las expresiones más radicales de la venganza privada².

Respecto del primer eje, la cuestión «seguridad» viene implícita de manera abstracta al interior de un conjunto de discursos de matriz «preventiva» que asume la forma de una virtual «administración de la paranoia» social, cuyo vehículo privilegiado de expresión lo han constituido, me parece, los medios

1. Aun cuando en este documento me ocupo solo de una de las múltiples perspectivas de análisis que, desde ese punto de vista se plantean, la tesis que he sostenido sobre el tema parte del reconocimiento de que cuando se habla del problema de la seguridad se hace referencia al producto de una construcción social que, más allá de su origen, tiene consecuencias sociales, jurídicas, políticas y culturales específicas; por tanto, que dicha construcción del problema de la seguridad hay que rastrearla en un contexto mucho más amplio, en el que se trascienda la sola consideración de alguna de tales dimensiones; y finalmente, que así como se lo ha asumido ahora, el problema de la seguridad solo pudo haber sido construido en la confluencia de procesos que, dadas las condiciones de la globalidad, únicamente pudieron concurrir en el *hic et nunc* que caracteriza nuestro tiempo.

2. En otros espacios he argumentado en torno de las consecuencias que este proceso de fragmentación tiene respecto de la redefinición de la forma y de los espacios en los que se ejercen el control y la censura sociales; v. sobre el particular González Placencia 1997.

de comunicación. Respecto del segundo eje, la cuestión de la seguridad viene explícita como necesidad para asegurar condiciones favorables al desarrollo del mercado. En esta línea de análisis, la seguridad se torna un presupuesto de certidumbre (financiera, ecológica, política y social), que debe ser controlada, y que, tratándose de temas que atañen a la forma de Estado correspondiente a esta fase del capitalismo avanzado —que tiende a ser mínimo aunque no necesariamente débil— se transforma en una exigencia elaborada desde el mercado, para que el aparato estatal ejercite todas sus potestades con el fin de *prevenir* —no solo, pero sí declaradamente— aquellas expresiones que amenazan la estabilidad requerida por la economía del libre comercio, mediante el recurso no siempre legítimo a los mecanismos legales creados al efecto —el Ejército, el sistema penal y las policías— alrededor de una secreta adscripción a la «razón de Estado», que es en realidad el núcleo duro y su única posible «fuente de legitimación» (González Placencia 1998).

De ahí que ninguna referencia en torno de la cuestión seguridad, particularmente en el terreno de las ciencias sociales, pueda en efecto prescindir de este contexto. Más aún, cuando se percibe que ha sido en el seno del mismo donde las «consecuencias perversas» de los modelos basados en las nociones de riesgo y de prevención han evidenciado de qué manera, más que la protección real frente a la probabilidad de ocurrencia de un riesgo, la intervención preventiva solo ha logrado aumentar los márgenes de incertidumbre (técnica, económica, política y social) de sus destinatarios.

Siempre en el ámbito de la cuestión «seguridad», tales consecuencias han implicado la afectación directa y concreta de personas reales. Ya sea a través del cumplimiento «legal» de dispositivos normativos, tales como leyes especiales o políticas públicas, o en la forma, todavía más preocupante, de actos cotidianos de violencia y represión, las consecuencias fácticas de la intervención del Estado en materia de seguridad, no solo no han resuelto los problemas que se supone están destinadas a resolver, sino que han producido nuevos problemas asociados, por ejemplo, con el incremento de la llamada violencia estructural —legal y económica—, con una creciente impunidad y con el surgimiento de reclamos que ante esta realidad han vuelto a plantear argumentos de «línea dura» en favor del aumento de la represión e incluso de la pena de muerte; todos los anteriores, obstáculos de la mayor importancia, sin ninguna duda, para la consolidación de un proyecto democrático, particularmente frente al hecho de que, paradójicamente, la justificación de estas políticas descansa en argumentos según los cuales su finalidad radica en garantizar condiciones de gobernabilidad.

Así, en último análisis, el problema que se delinea y que es motivo de reflexión en estas páginas tiene que ver tanto con la orientación como con los fines latentes de esta aparente preocupación por la seguridad de los gobernados, allí donde dicha relación es entendida más bien en la tradición de la llamada «gubernamentalidad» (Foucault), la cual en el fondo refleja una actitud de autoritarismo en la que dicha relación encaja sin duda.

La concepción sistémica de la seguridad en México

Al proceso globalizador que impulsa la diseminación de las tendencias descritas en el párrafo anterior corresponde un proceso inverso de localización, es decir de aterrizaje, por utilizar una expresión convencional, mediante el cual las imágenes, los discursos y las ideologías de los temas globales adquieren un matiz «nacional» y «regional». Como es sabido, al menos desde el sexenio de Miguel de la Madrid, se fue gestando en México una orientación a través de la cual el país abandonó las políticas proteccionistas características de la economía nacional de los años 70, en aras de su inclusión en el nuevo modelo de mercado internacional que se estaba gestando. Ya claramente durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, este esquema comienza a materializarse en la búsqueda de un tratado que al firmarse con Canadá y Estados Unidos constituiría la zona de libre comercio más grande del mundo.

Está claro que para el gobierno mexicano de entonces esto era la prioridad, aunque también resulta evidente que las condiciones de negociación entre los tres países no fueron para nada igualitarias. Por una parte, es sabido que este problema encontró salidas en la medida en que, en el seno de la negociación, la reorientación de las leyes mexicanas fue fundamental, particularmente en la función desreguladora atribuida al derecho económico, y a la definición de nuevas conductas y sujetos de punición con motivo de prácticas económicas prohibidas destinadas a la protección de los empresarios, mediante el derecho penal (González Vidaurri; Pérez Miranda). No obstante esta situación, que en sí misma es ya un reflejo importante de la supremacía de la *lex mercatoria* y de los fenómenos de desacralización del derecho codificado (Sousa Santos), no fue suficiente, sobre todo en un momento en que el descrédito del gobierno mexicano ante algunas facciones del Congreso de EEUU estaba aún latente, y donde los problemas relacionados con el narcotráfico, con la corrupción y con la violación de derechos humanos resultaban asignaturas pendientes. De hecho, es posible presumir la necesidad de presentar al país como una zona en la que no solo las leyes relativas al comercio y a la protección empresarial eran favorables, sino en el cual las condiciones de seguridad interna y externa eran funcionales a la inversión.

Ciertamente, las referencias a la «seguridad de la nación» se remontan al menos, según describe Sergio Aguayo, a la década de los 40, y no obstante las diferencias de matiz en su significación, desde entonces y hasta su inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo de 1983 ya bajo la denominación de «seguridad nacional», las razones para apelar a su utilización giraban en torno de cuestiones relativas a la protección de la soberanía respecto de amenazas no del todo claras. Aunque todavía en el sexenio de Miguel De la Madrid, tales amenazas no fueron definidas, Luis Herrera-Lasso y Guadalupe González suponen su inclusión en la agenda política nacional debido a una serie de hipótesis de las cuales rescato dos, por la significación que tienen para los fines del presente artículo. Estas hipótesis son las siguientes:

1) Los acontecimientos en las fronteras geopolíticas de México –la violencia en Centroamérica, así como el narcotráfico y el control de fronteras físicas en EEUU– exigen una readecuación de esquemas, tanto en la definición de las amenazas como en las estrategias para su tratamiento; 2) En los últimos años, el potencial interno de desestabilización política y social del país determinan un escenario general de transición en lo económico, lo político y lo social, con implicaciones para la seguridad nacional. (González/Herrera-Lasso, p. 394.) Ambos escenarios, como se sabe, fueron determinantes en los años que siguieron. El dibujado en la segunda hipótesis, de hecho, parece constituir el fin latente de todo proyecto de seguridad desde entonces. Los casos del líder petrolero Joaquín Hernández Galicia, el tratamiento que se dio al levantamiento chiapaneco en el sexenio de Salinas, y la forma como se resolvió la huelga de la UNAM, la más grande en la historia de la universidad nacional, son buenos ejemplos de que dicha hipótesis tiene sentido. Pero aun con mayor claridad, en el escenario de la primera hipótesis, la cuestión del narcotráfico parece haber sido la que brindó el mejor pretexto para insertar en la discusión pública el argumento de la «emergencia», según el cual, frente a un fenómeno que dadas sus características escapa a los instrumentos convencionales del derecho penal, se justifica el recurso a medidas excepcionales destinadas a afianzar la acción de la justicia.

No casualmente, en el Plan Nacional de Desarrollo de 1989 se cita al narcotráfico como la principal amenaza a la seguridad nacional, y podría añadirse, para el fomento de la inversión extranjera. Cabe comentar en este punto que, tal como señala Aguayo, la definición de algunas de las amenazas frente a las cuales el Estado justifica la necesidad de seguridad, no significa que ninguna de las referencias hechas al término desde el discurso gubernamental, haya sido suficiente para aclarar, ni el contenido, ni los límites o alcances del concepto «seguridad nacional». Por ello este autor tiene razón al afirmar que «... podría concluirse que la definición amplia (de la seguridad nacional) es un ejercicio retórico con el que se cubre la naturaleza coercitiva de la seguridad» (p. 123). Y en efecto, esta afirmación que planteada como lo fue parecía una sospecha en 1990, cobra sentido en la medida en que, ya claramente en los últimos dos sexenios, tal «amplitud» en el tratamiento del término «seguridad» fue adquiriendo concreción al menos por dos vías: una efectivamente retórica, en la que la cuestión se fue delimitando frente a la amenaza de la delincuencia, organizada y común; y otra menos explícita, de corte legal, en la que, por la vía de una serie de reformas constitucionales y legales, se fue delineando el perfil jurídico-político que para el Estado mexicano tiene hasta la fecha la cuestión seguridad.

Respecto de la primera vía, baste decir que la línea discursiva puede rastrearse al momento en el que el narcotráfico se instaló como la principal amenaza a la seguridad, y que coincide, desde luego con la preparación del terreno para la negociación del Tlcan. De hecho, durante todo el gobierno de Salinas se da una notoria actividad política y académica destinada a definir jurídicamente al narcotráfico, así como las estrategias para su atención. Como pro-

ducto de esos análisis, la categoría de «delincuencia organizada» aparece por vez primera en el discurso oficial, motivando importantes cambios tanto en la percepción respecto de ciertos delitos, como en su tratamiento jurídico. Después de 1994, y en el contexto de una serie de sucesos violentos tales como el levantamiento zapatista, los asesinatos del cardenal Posadas, Luis Donald Colosio y José Francisco Ruiz Massieu, así como el secuestro del empresario Harp Helú, ya en los discursos de campaña de Ernesto Zedillo el reclamo de seguridad fue concretándose aún más, adquiriendo esa dimensión que ya decíamos más «cercana» para el ciudadano común. De hecho, entre las promesas electorales del actual presidente, la que estuvo relacionada con la atención de esta dimensión de la seguridad fue la de mayor relevancia, pues enfocó el problema de modo tal que, como veremos, la concepción tradicional de la seguridad pública allanada a una visión más bien policial tanto de las infracciones gubernativas como de la delincuencia común, adquirió nuevos alcances. Cabe recordar, asimismo, que la imagen del país en el exterior se había deteriorado a partir de los sucesos de violencia ocurridos durante 1994 ya descritos y que, en ese contexto, la fuga de las inversiones de capitales «golondrina» derivó en la crisis nacional de 1995 y en el denominado «efecto tequila», por lo que no puede dudarse de la necesidad de ajustar el discurso en términos de recuperación de la credibilidad internacional, particularmente en los temas relativos a justicia, impunidad y seguridad pública; sobre todo a la luz de ciertos sucesos que sin duda encajan en esta visión, tales como el nombramiento de un procurador de la República de filiación panista, la persecución y encarcelamiento de Raúl Salinas y los reiterados discursos que a lo largo del sexenio ha expuesto Zedillo en torno de la supremacía de las leyes, el castigo de los delincuentes, y el afianzamiento del orden público.

Pero si del relato precedente puede desprenderse apenas una relación presupuesta entre las políticas de seguridad y la actitud del gobierno frente a los mercados internacionales, el seguimiento de las reformas constitucionales desde 1993 ofrece una visión de continuidad mucho más clara, en la que el interés por la seguridad se vincula de forma más contundente con la llamada «razón de Estado». Sin entrar en los detalles de la reforma, resulta interesante observar cómo, desde la ratificación en 1990 de la Convención de Viena sobre Estupefacientes y Psicotrópicos de 1988, las modificaciones constitucionales y legales, así como las nuevas leyes que de éstas se derivan, configuran un sistema jurídico completo que articula desde la propia Constitución un marco amplio de acción para extender las potestades coercitivas del Estado, con el pretexto de la seguridad:

En 1993, todavía en el contexto de la lucha contra las drogas, y después de algunos intentos fallidos por modificar el marco constitucional —como el caso de la llamada Ley Morales Lechuga— son reformados los artículos 16, 19, 20 y 119 de la Constitución. Esta reforma introduce por primera vez en la Carta Magna las figuras «delito organizado» y «delito grave», otorga asimismo mayores potestades al Ministerio Público para detener personas sin orden judicial y con fines de investigación hasta por 48 horas, o tratándose de delito



© 2000 Javier Ferrini/Nueva Sociedad

organizado, hasta por 96. Como se sabe, tales reformas fueron el marco para que en enero de 1994 fueran introducidos cambios sustanciales en los códigos penal y procesal penal, siempre en el sentido de afianzar la política contra el narcotráfico y la delincuencia organizada.

En diciembre del mismo año, recién inaugurado el sexenio de Zedillo, son reformados diversos artículos de la Constitución Federal³ cuyo resultado más relevante, entre otras disposiciones respecto del Poder Judicial, el Juicio de

3. Me refiero a los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93 al 108, 110, 111, 116, 122 y 123.

Amparo y el Ministerio Público, es la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. La exposición de motivos del decreto de reforma, señala ya con toda claridad una serie de argumentos destinados a fundamentar en «el reclamo de la sociedad mexicana» medidas más radicales contra el crimen y la inseguridad. Se reconoce en el mismo texto, de manera explícita, la corrupción y la participación de funcionarios de policía en actividades ilícitas, así como la necesidad de coordinación de acciones entre los distintos niveles de gobierno. Cabe señalar que en la exposición de motivos del decreto se utilizan indistintamente los conceptos «seguridad» y «seguridad pública», y que aunque del sentido de los argumentos se desprende que el significado de cualquiera de ambos términos es de un alcance más bien doméstico, la relevancia de esta reforma radica en que a partir de entonces seguridad equivale a seguridad pública, y en que este último término adquiere finalmente un carácter sistémico. De hecho, ello queda formalmente planteado en 1995, al promulgarse la ley general que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, donde esta nueva visión queda plasmada. En efecto, la llamada concepción «integral» de la seguridad pública fue ampliamente celebrada debido a que se justificó en la necesidad de reforzar un sistema penal más bien ineficiente articulando con éste último el quehacer de la policía preventiva, aunque en un análisis más suspicaz resalta esta ley como un instrumento que amplía y centraliza las potestades del Estado en materia de control penal, al proponer un esquema en el que queda garantizada la sujeción teórica, política, estratégica, orgánica e informática de toda posible acción destinada a abatir la inseguridad, según se aprecia enseguida:

– La sujeción teórica, a partir de la definición de seguridad pública, según la cual adquiere ésta el estatus de un fin en sí mismo destinado a *salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos*, así como también desde la idea de que para alcanzar tal fin es necesario comprender la función de la policía preventiva, del ministerio público, de los tribunales, de las autoridades carcelarias y de tratamiento de menores infractores, con lo que se subordina, al fin de la seguridad, todo el quehacer de las instituciones involucradas, incluido el Poder Judicial.

– La sujeción política, mediante el compromiso con estados y municipios a través de convenios de coordinación sobre formación policial, sistemas disciplinarios y de recompensas, pero principalmente suministro e intercambio de información, financiamiento y acciones policiales conjuntas, entre otras.

– Sujeción estratégica, con la creación de un Consejo Nacional de Seguridad Pública integrado por el secretario de Gobernación, los gobernadores, el secretario de la Defensa, el de Marina, el de Comunicaciones y Transportes, el procurador general de la República, el jefe del gobierno del Distrito Federal, y el secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Como puede observarse, en este nivel el sistema incorpora un «gabinete de seguridad» del que es perfectamente lícito desprender una lectura de *continuum* entre seguridad pública y seguridad nacional.

– Sujeción orgánica, garantizada mediante la creación de las Conferencias Nacionales de Prevención y Readaptación Social, de Procuración de Justicia y la de Participación Municipal.

– Sujeción informática, a través del desarrollo de un sistema de acopio y disseminación de información nacional sobre seguridad pública, y de bases nacionales de datos sobre probables responsables de delitos, indiciados, procesados o sentenciados, donde se incluyen características criminales, medios de identificación, recursos y modos de operación, y sobre armamento y personal policial.

Algunos meses más tarde el Programa Nacional de Seguridad Pública redondea esta concepción sistémica de la seguridad al incluir un «diagnóstico integral» que ofrece una imagen desalentadora de la formación policial, de la delincuencia común, de las actividades de procuración y administración de justicia y de la «readaptación social», y con base en el cual, son propuestas políticas públicas concretas entre las que destaca la necesidad de impulsar el desarrollo de esta concepción sistémica a través de leyes estatales de coordinación.

En julio de 1996, la Constitución es nuevamente reformada⁴. Ahora el cambio está destinado a preparar el terreno a la Ley Federal contra la delincuencia organizada que, en noviembre del mismo año entra en vigor introduciendo cuestiones debatidas tiempo atrás, desde el proyecto Morales Lechuga, que sin embargo ahora encuentran mucho menos reserva (incluso de la propia comunidad académica que manifestara en 1989 su rechazo a estas medidas), y en las que se incluyen, por ejemplo, el decomiso de bienes incautados invirtiendo la carga de la prueba, la punibilidad en relación con la jerarquía del delincuente en la organización criminal, la posibilidad de concesiones como premio a la cooperación con la policía, un programa de protección a testigos, agentes infiltrados en organizaciones criminales y la posibilidad de intervención de comunicaciones privadas.

En 1999, el Legislativo aprobó una iniciativa en la que el Ejecutivo solicitó reformas constitucionales, penales y procesal penales con implicaciones importantes en términos de la ampliación de las potestades del Estado frente al gobernado. En el ámbito de la Constitución con medidas tales como la flexibilización de los requisitos para la obtención de órdenes de aprehensión, la reducción de los elementos necesarios para dictar el auto formal de prisión, y nuevos criterios para asegurar la apropiación de los bienes decomisados en favor del Estado, reforzando la inversión de la carga y la prueba en este sentido. En el Código Penal las reformas se relacionaron, entre otras, con la negación de beneficios para los responsables de delitos graves, privilegios en la ejecución de la pena para quienes colaboren con la persecución de los delitos, la elevación de la punibilidad en los casos de tentativa punible en delitos

4. En sus artículos 16, 20, 21, 22 y 73.

graves, la ampliación de los plazos para la prescripción de delitos graves y el aumento en la punibilidad para ciertos delitos. Y en el Código Procesal se destaca una nueva conceptualización de la flagrancia como «flagrancia equiparada» (Gudiño/Ríos)⁵. También en 1999, bajo el marco legal plenamente vigente para entonces, se creó una corporación de policía que bajo la denominación de Policía Federal Preventiva, agrupó las ya existentes policías federales de caminos, de aduanas y fiscal, a partir de una argumentación de corte administrativo que supone una mejor organización de todos esos cuerpos en uno solo. Sorprendentemente, sin embargo, esta nueva policía incorporó a 5.000 efectivos provenientes del Ejército, con lo que, contrariamente a la pretendida «policialización» de estos militares, ocurrió una militarización de facto, con consecuencias que se pueden intuir, pero que, en apariencia al menos, no fueron adecuadamente dimensionadas por las autoridades responsables de este proyecto. A pesar de los reclamos de distintos sectores, la pregunta por la legitimidad de esta formación policial aún está en espera de respuesta.

Como puede desprenderse de esta apresurada revisión, la concepción sistémica de la seguridad se concreta en lo legal con un nuevo marco constitucional, penal y procesal que ha incorporado ya un régimen de excepción en el interior mismo de la ley, y a nivel de política criminal, mediante el entramado de sujeciones plasmado en la ley de coordinación de 1995. Más aún, esta concepción sistémica se autoproduce porque, entre sus resultados, hay consecuencias de diversa índole que han propiciado un contexto del que será difícil desprenderse, debido al menos a las siguientes razones: porque teóricamente, la tendencia se dirige a ubicar la cuestión seguridad en el seno de un modelo más bien tecnócrata y antidemocrático, en el que la discusión de las garantías y de los derechos humanos viene instrumentalizada y subordinada a una discusión ligada a la «cientifización» de la policía y al perfeccionamiento de dispositivos de seguridad y de compilación de información; porque en el ámbito jurídico-político se ha instalado una formulación retórica en la que la cuestión seguridad es ya un fin en sí misma; porque la actuación concreta de la policía y demás funcionarios del sistema respecto de las víctimas,

5. En el ámbito local, también ocurrieron ese año reformas de trascendencia en el marco de esta concepción sistémica de la seguridad. En el ahora Código Penal local se eliminó ciertamente la adscripción a la lista de delitos graves, pero no esa categoría; se recurrió a la vieja fórmula de la media aritmética (con un parámetro de 5 años) para determinar la gravedad de los delitos, medida con la cual la mayor parte de ellos se volvieron graves. Evidentemente, ello implica la reducción de garantías tales como el derecho a la fianza, o a la solicitud de beneficios de libertad anticipada en el caso de ser condenado. Visto en abstracto salta de inmediato el carácter antiguarantista de esta medida, pero un caso reciente ha permitido dimensionar las consecuencias de esta reforma: hace unas pocas semanas, la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal intentó fijar responsabilidad penal a un visitador de la Comisión de Derechos Humanos local, quien elaboró una recomendación a esa institución, acusándole de falsedad en declaraciones, delito que en la nueva óptica, es calificado como grave. Por otro lado, se reformó también la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; ahora, ésta posibilita al acusador la elección del Juez ante el cual consignar; también obliga a los jueces a fundamentar los casos en los que rechacen las consignaciones, así como a decir con qué fundamento habría entonces sido posible aceptar las mismas —es decir, virtualmente, obligaron a los jueces a «*corregir la plana*» al ministerio público.

del presunto delincuente, frente a la imagen corporativa y frente a la propia demanda institucional, queda justificada en el telón de fondo de la seguridad y el orden público; finalmente, porque esta concepción sistémica ha sido funcional al fomento y diseminación de un discurso de temor social, que a su vez está en la base de una demanda social por mayor y más dura intervención del Estado.

Es en este contexto en el que cobra relevancia nuevamente la idea de que *el potencial interno de desestabilización política y social del país determina un escenario general de transición en lo económico, lo político y lo social, con implicaciones para la seguridad nacional*, que González y Herrera-Lasso habían propuesto ya en 1990. Particularmente porque un nuevo llamado del Ejecutivo para una alianza nacional contra la delincuencia ha reforzado en la opinión pública y en los medios la imagen de la inseguridad, y porque en ese contexto el diseño de políticas de control federal de las policías y el ánimo expresado por algunos legisladores de tratar la inseguridad como un asunto de seguridad nacional, parecen cerrar el cerco para que, en tiempos que pueden preverse como del mayor riesgo para el futuro político de la clase en el poder y de su proyecto económico global, la ley y el discurso de la seguridad ocupen un papel central en el control penal de la disidencia.

A manera de conclusión

Como colofón a la argumentación que he intentado elaborar hasta este punto podría afirmarse que, en México, la recepción de los discursos globales de la seguridad resultó no solo funcional al desarrollo de un proyecto económico insertado en la lógica transnacional del libre comercio, sino que además fue la base para la construcción de una concepción propia de la seguridad que al amparo de la llamada «visión sistémica» permitió el diseño de un marco legal que está en la vía de constituirse, si no es que ya lo ha hecho, en el vehículo privilegiado de expresión de la llamada «razón de Estado». La secreta adscripción del discurso preventivo a esta última se encubre por lo tanto en este supuesto deber que al Estado se impone responder, incluso mediante fórmulas «ante delictum» a un reclamo social que, por cierto, según han documentado otros estudios, expresa un interés divergente respecto de aquél que la política criminal asume como legítimo⁶. La incongruencia más notoria resalta, por ejemplo, cuando a la demanda de acción local se responde con políticas centralistas de carácter federal. Aún es pronto para evaluar los efec-

6. Una lectura menos prejuiciada de los resultados de las encuestas sobre inseguridad hechas por la prensa, así como de algunos otros trabajos académicos al respecto, dan cuenta de que existen elementos para afirmar que cuando la gente reclama más seguridad lo hace respondiendo más a una sensación de desprotección de la que responsabilizan a la ineptitud de las autoridades y no a un cálculo más o menos objetivo respecto de las dimensiones de la criminalidad. Por otro lado, tales estudios aclaran que dicha sensación da por resultado, como se comentó, una demanda de atención local que, de ser en efecto el centro de la preocupación gubernamental, habría generado políticas públicas diametralmente opuestas a las vigentes (v., entre otros, Fournier; González Placencia / Rodríguez Luna).

tos que a largo plazo tendrá esta concepción sistémica de la seguridad, pero ya hay elementos que permiten reflexionar sobre su posibilidad; la incursión de esa policía «federal preventiva» –que en realidad implicó una incursión de facto del Ejército en el *campus* universitario– es la más reciente, y de seguro no la última, entre las muestras que se pueden apreciar respecto de esta actitud autoritaria en la política criminal.

Tomando en cuenta las apreciaciones aquí vertidas, el cuestionamiento del modelo de la seguridad presenta un rostro que desde luego trasciende la sola consideración de la dimensión que la asocia a la criminalidad. En el nivel de su inscripción en los fenómenos propios de la condición global, implica una reflexión más comprehensiva respecto de su rol en la configuración de un modelo cultural que ya se ha impuesto como una constante en las sociedades de Occidente; en el nivel de sus efectos en el ámbito nacional, exige su análisis en el seno del proceso más amplio de nuestra inacabada transición a la democracia, sobre todo cuando ha sido el reclamo legítimo de los gobernados respecto de un Estado responsable y capaz de cumplir con sus funciones, el que se ha utilizado para aumentar sus de por sí amplias potestades en detrimento de los derechos de los ciudadanos.

Referencias

- Aguayo, S. y B.M. Bagley (comps.): *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, Siglo XXI, México, 1990.
- Beck, U.: «Teoría de la modernización reflexiva» en Josteno Berian: *Las consecuencias perwersas de la modernidad*, Paidós, Barcelona, 1996.
- Foucault, M.: «Governmentality» en G. Brurchel, C. Gordon y P. Miller (eds.): *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, Harvester Wheatsheaf, Londres, 1991.
- Fournier, L.: «El problema de la inseguridad en la Ciudad de México. Soluciones y propuestas de los ciudadanos», Grupo de encuestas por muestreo de la UAM-X, México, 1997.
- González, G. y L. Herrera-Lasso: «Balance y perspectiva en el uso del concepto de seguridad nacional en el caso de México» en Aguayo y Bagley (comps.), cit.
- González Placencia, L.: «Cultura y desviación en el fin de milenio: el *pathos* melancólico finisecular» en *Alter* N° 3, 9-12/1997, pp. 23-54.
- González Placencia, L.: «Hacia un modelo democrático de seguridad ciudadana: entre la justicia cívica y el sistema penal», Fundación Rafael Preciado Hernández, serie Documentos de Trabajo N° 15, México, 1998.
- González Placencia, L. y R. Rodríguez Luna: «Inseguridad subjetiva y experiencias con el delito: actitudes respecto de la seguridad pública en la Ciudad de México», enviado para publicación en *Revista Catalana de Seguridad Pública*, 2000.
- González Vidaurri, A.: «El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica y sus posibles consecuencias en el derecho penal» en A. Sánchez Sandoval y V. Armenta: *Política criminal y sociología jurídica*, UNAM-ENEP Acatlán, México, 1998.
- Gudiño, J. y C. Ríos: «Las iniciativas de reforma constitucional, penal y procesal penal del Poder Ejecutivo. Una apreciación jurídica», Fundación Rafael Preciado Hernández, serie Documentos de Trabajo N° 5, México, 1998.
- Pérez Miranda, R.: «Repercusiones del Tratado de Libre Comercio para América del Norte en la política criminal y en el derecho penal económico» en A. Sánchez Sandoval y V. Armenta: *Política criminal y sociología jurídica*, UNAM-ENEP Acatlán, México, 1998.
- Sousa Santos, B.: «Stato e diritto nella transizione postmoderna. Per un nuovo senso comune giuridico» en *Sociologia del Diritto* N° 3, 1990, pp. 5-34.