

# anuario latinoamericano

CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

vol. 4/2017

## **América Latina:**

violencia en México y Centroamérica

**anuario**  
**latinoamericano**

CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

---

**latin american yearbook**

POLITICAL SCIENCE AND INTERNATIONAL RELATIONS

**ANUARIO LATINOAMERICANO – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales** es una revista arbitrada, publicada por la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Maria Curie-Skłodowska en Lublin, Polonia. La revista aparece en la versión impresa y en línea. Las contribuciones recibidas son sometidas a la evaluación de expertos según el sistema de doble anonimato (double-blind peer review). Los artículos publicados son de exclusiva responsabilidad de los autores y no representan necesariamente la opinión de la revista.

**DIRECTORA**

Katarzyna Krzywicka

**CONSEJO DE REDACCIÓN**

Paweł Trefler – Secretario de Redacción

Piotr Łaciński, Karol Derwich, Grzegorz Gil – Editores Asociados

**CONSEJO CIENTÍFICO**

Manuel Alcántara Sáez, Universidad de Salamanca, España

Víctor Alarcón Olguín, Universidad Autónoma Metropolitana, México

Martha Ardila, Universidad Externado de Colombia, Colombia

Raúl Benítez Manaut, Universidad Nacional Autónoma de México, México

Peter Birle, Ibero-Amerikanisches Institut, Berlín, Alemania

Adrian Bonilla, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO, Ecuador

José Briceño Ruiz, Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela

Daniel Buquet Corleto, Universidad de la República de Uruguay, Uruguay

Heriberto Cairo Carou, Universidad Complutense de Madrid, España

Wiesław Dobrzycki, Universidad de Varsovia, Polonia

Evan Ellis, The U.S. Army War College Strategic Studies Institute, EE.UU.

Marcin Florian Gawrycki, Universidad de Varsovia, Polonia

Renée Fregosi, Université de Paris III, Sorbonne Nouvelle, Francia

Katarzyna Krzywicka, Universidad Maria Curie-Skłodowska, Polonia

Jennifer L. McCoy, Georgia State University, EE.UU.

Shiguenoli Miyamoto, Universidade Estadual de Campinas, Brasil

Maria de Monserrat Llairó, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Leonardo Morlino, Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli, Italia

Simón Pachano, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO, Ecuador

Aníbal Pérez-Liñán, University of Pittsburgh, EE.UU.

Marek Pietraś, Universidad Maria Curie-Skłodowska, Polonia

Alberto Rocha Valencia, Universidad de Guadalajara, México

Héctor Luis Saint-Pierre, Universidade Estadual Paulista, Brasil

Andrés Serbin, Universidad Central de Venezuela, Venezuela

Wojciech Sokół, Universidad Maria Curie-Skłodowska, Polonia

Magdalena Śniadecka-Kotarska, Universidad de Łódź, Polonia

Jesús Tovar Mendoza, Universidad Autónoma del Estado de México, México

**DIRECCIÓN**

Plac Litewski 3, oficina núm. 119, 20-080 Lublin, Polonia

tel. (48-81) 537 60 29, tel./fax (48-81) 537 60 20

e-mail: [anuario.latinoamericano@umcs.pl](mailto:anuario.latinoamericano@umcs.pl)

[www.anuario-latinoamericano.umcs.pl](http://www.anuario-latinoamericano.umcs.pl)

# anuario latinoamericano

CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

vol. 4/2017

ISSN 2392-0343

e-ISSN 2449-8483



WYDAWNICTWO UNIwersYTETU MARIi CURIE-SKŁODOWSKIEJ  
LUBLIN 2017

**REDACCIÓN LINGÜÍSTICA**

Maria Ochab – Coordinadora  
Helena Beatriz Xavier Lourenço

**DISEÑO DE PORTADA**

Krzysztof Rumowski

**DIAGRAMACIÓN**

Agnieszka Muchowska

**IMPRENTA**

„Elpil”, ul. Artyleryjska 11, 08-110 Siedlce

© Wydawnictwo UMCS, Lublin 2017

Tiraje 150 ejemplares

**EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD MARIA CURIE-SKŁODOWSKA**

20-031 Lublin, ul. Idziego Radziszewskiego 11

tel. + 48 81 537 53 04

[www.wydawnictwo.umcs.lublin.pl](http://www.wydawnictwo.umcs.lublin.pl)

e-mail: [sekretariat@wydawnictwo.umcs.lublin.pl](mailto:sekretariat@wydawnictwo.umcs.lublin.pl)

Distribución: tel./faks +48 81 537 53 02

Librería virtual: [www.wydawnictwo.umcs.edu.eu](http://www.wydawnictwo.umcs.edu.eu)

e-mail: [wydawnictwo@umcs.eu](mailto:wydawnictwo@umcs.eu)

## Índice

Editorial .....	9
<i>Katarzyna Krzywicka</i>	
<b>Dossier</b>	
<b>América Latina: violencia en México y Centroamérica</b>	
Presentación.....	13
<i>Marcos Pablo Moloeznik, Paweł Trefler</i>	
Violencia en Centroamérica: reflexiones sobre causas y consecuencias .....	21
<i>Pedro Trujillo Álvarez</i>	
El campo de los estudios de la violencia en México.....	41
<i>José Alfredo Zavaleta Betancourt</i>	
El impacto diferenciado de la inseguridad pública como otra expresión de la inequidad socio-económica: una exploración inicial al caso mexicano .....	61
<i>Luz Paula Parra Rosales</i>	
Desafíos y dilemas en la política de seguridad pública en la América Central del siglo XXI .....	83
<i>Michał Stelmach</i>	
“Proyecto Liberación”: un estudio de caso sobre la relevancia de las fuerzas de tarea contra las organizaciones criminales transnacionales en las relaciones México-Estados Unidos .....	105
<i>Agustín Maciel Padilla</i>	
Seguridad y vigilancia de la Ciudad de México: un complicado trayecto ...	119
<i>Nelson Arteaga Botello</i>	
<b>Artículos y ensayos</b>	
Del panamericanismo al ALCA: la difícil senda de las propuestas de una comunidad de intereses en el continente americano (II) .....	139
<i>José Briceño Ruiz</i>	
Evaluando el papel de Brasil en el nuevo orden mundial: un estudio geopolítico del meridionalismo y neo-eurasianismo.....	163
<i>Nuno Morgado</i>	

índice	La evolución de las relaciones UE-México: ¿tiempo para una auténtica alianza? . . . . .	187
	<i>Anita Oberda Monkiewicz</i>	
	Sistemas electorales y sistemas de partidos en el México contemporáneo (1917–2017). . . . .	203
	<i>Victor Reynoso</i>	
	Mecanismos de la democracia en México: la iniciativa ciudadana y popular en la legislación . . . . .	231
	<i>Rosa Ynés Alacio García</i>	
	La impunidad y la justicia transicional en Guatemala: hacia un Estado democrático de derecho . . . . .	255
	<i>María Patricia González Chávez</i>	
	<b>Reseñas e informes</b>	
	James Rickards, <i>La muerte del dinero. El próximo colapso del sistema monetario internacional</i> , Portfolio-Penguin, New York 2014 . . . . .	275
	<i>Gerardo Reyes Guzmán</i>	
	Boaventura de Sousa Santos, <i>La difícil democracia. Una mirada desde la periferia europea</i> , Ediciones Akal, Madrid 2016. . . . .	279
	<i>Marcos Antonio da Silva</i>	
	<i>México en el siglo XXI. Política – sociedad – economía</i> , Karol Derwich (ed.), Estudios Latinoamericanos de la Universidad Jaguelónica, Universitas, Kraków 2009. . . . .	285
	<i>Magdalena Wątróbka</i>	
	Informe del Simposio Internacional <i>Las relaciones entre Europa Central y América Latina. Contextos históricos</i> , Centro de Estudios Ibero-Americanos de la Universidad Carolina, Praga, 15-16 de septiembre de 2016 . . . . .	289
	<i>Maria Ochab</i>	
	Informe de la segunda edición de <i>Los encuentros científicos con América Latina</i> en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Maria Curie-Skłodowska en Lublin, Polonia, 31 de enero – 3 de febrero de 2017 . .	293
	<i>Katarzyna Krzywicka</i>	
	Informe del Seminario Latinoamericano en el Departamento de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Jaguelónica en Cracovia, 3 de abril de 2017. . . . .	297
	<i>Karol Derwich</i>	
	Información para los autores. . . . .	299
	Guidelines for authors . . . . .	301
	Informação para autores. . . . .	303
	Informacja dla autorów . . . . .	305
	Comité de Evaluadores – Años 2016-2017 . . . . .	307

## Content

Editorial .....	9
<i>Katarzyna Krzywicka</i>	
<b>Dossier</b>	
<b>Latin America: violence in Mexico and Central America</b>	
Presentation .....	13
<i>Marcos Pablo Moloeznik, Paweł Trefler</i>	
Violence in Central America: on causes and consequences. ....	21
<i>Pedro Trujillo Álvarez</i>	
Field of study on violence in Mexico .....	41
<i>José Alfredo Zavaleta Betancourt</i>	
The unequal impact on public insecurity as another expression of socio-economic inequality: an initial exploration of the Mexican case ...	61
<i>Luz Paula Parra Rosales</i>	
Challenges and dilemmas in public security policy in Central America in the 21st century. ....	83
<i>Michał Stelmach</i>	
“Project Deliverance”: a case study on the relevance of task forces against transnational criminal organizations in U.S.-Mexican relations ....	105
<i>Agustín Maciel Padilla</i>	
Security and surveillance of Mexico City: a complicated route .....	119
<i>Nelson Arteaga Botello</i>	
<b>Articles and essays</b>	
From Pan-Americanism to the FTAA: the difficult path of initiatives based on the community of interests in the Americas (II) .....	139
<i>José Briceño Ruiz</i>	
Assessing the role of Brazil in the New World Order: a geopolitical study of Meridionalism and neo-Eurasianism. ....	163
<i>Nuno Morgado</i>	
Evolution of EU-Mexico relations: time for real partnership? .....	187
<i>Anita Oberda Monkiewicz</i>	

<b>Content</b>	Electoral systems and party systems in the contemporary Mexico (1917–2017) . . . . .	203
	<i>Victor Reynoso</i>	
	The mechanisms of democracy in Mexico: the citizens' and people's initiative in the legislation . . . . .	231
	<i>Rosa Ynés Alacio García</i>	
	Impunity and transitional justice in the recent history of Guatemala: towards a democratic rule of law . . . . .	255
	<i>María Patricia González Chávez</i>	
	<b>Reviews and reports</b>	
	James Rickards, <i>The Death of Money. The Coming Collapse of the International Monetary System</i> , Portfolio-Penguin, New York 2014 . . . . .	275
	<i>Gerardo Reyes Guzmán</i>	
	Boaventura de Sousa Santos, <i>Difficult Democracy. A Look from the European Periphery</i> , Ediciones Akal, Madrid 2016 . . . . .	279
	<i>Marcos Antonio da Silva</i>	
	<i>Mexico in the XXI Century. Politics – Society – Economy</i> , Karol Derwich (ed.), Latin American Studies at the Jagiellonian University, Universitas, Cracow 2009. . . . .	285
	<i>Magdalena Wątróbka</i>	
	Report of the International Symposium <i>The relations between Central Europe and Latin America. Historical contexts</i> , Center for Ibero-American Studies, Charles University, Prague, 15-16 September 2016 . . . . .	289
	<i>Maria Ochab</i>	
	Report of the second edition of <i>The scientific encounters with Latin America</i> at the Faculty of Political Science, Maria Curie-Skłodowska University, Lublin, Poland, 31 January – 3 February, 2017 . . . . .	293
	<i>Katarzyna Krzywicka</i>	
	Report of the Latin-American Seminary at the Department of Latin-American Studies of the Jagiellonian University, Cracow, 3 April 2017. . . . .	297
	<i>Karol Derwich</i>	
	Información para los autores . . . . .	299
	Guidelines for authors . . . . .	301
	Informação para autores. . . . .	303
	Informacja dla autorów . . . . .	305
	Peer Review Committee – Years 2016–2017 . . . . .	307

## Editorial

Tenemos el placer de presentarles a nuestros lectores el cuarto volumen del “Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales”, la publicación periódica editada por la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Maria Curie-Skłodowska de Lublin, en Polonia.

Quisiera expresar mi agradecimiento por la colaboración en la elaboración de este volumen a todos los autores y evaluadores. En particular, deseo dar las gracias al Prof. Dr. Pablo Marcos Moloeznik de la Universidad de Guadalajara, en México, y al Dr. Paweł Trefler de la Universidad Estatal de Europa Oriental, en Polonia, editores científicos del Dossier titulado *América Latina: violencia en México y Centroamérica*, el cual recomendamos a nuestros lectores. Además, recomendamos la lectura de los textos de la sección “Artículos y ensayos”, donde se encuentran unos análisis valiosos sobre determinados aspectos de las relaciones internacionales y el funcionamiento de los sistemas políticos de los Estados de América Latina. Luego, la sección „Reseñas e informes” proporciona tres reseñas de libros y los informes sobre tres diferentes e interesantes eventos científicos del campo de los estudios latinoamericanos, los cuales tuvieron lugar en la República Checa y en Polonia.

Ya se han convertido en una tradición del „Anuario Latinoamericano” las conferencias y seminarios científicos organizados por nuestra revista. En estos eventos participan investigadores de América Latina, tanto de Polonia como del extranjero. En los días 31 de enero – 3 de febrero de 2017 tuvo lugar en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Maria Curie-Skłodowska la segunda edición de *Los encuentros científicos con América Latina*. En el evento participaron los científicos de Argentina y la República Checa: la Prof. Dra. María de Monserrat Llairó, directora del Centro de Investigación en Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración, de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, fundadora y directora de la revista „Latitud Sur”; el Mg. Miguel Francisco Gutiérrez de la Universidad de Belgrano en Buenos Aires; el Mg. Pablo Bulcourf de la Universidad Nacional de Quilmes en Buenos Aires, el Mg. Nuno Morgado del Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad Carolina en Praga. Agradecemos a nuestros distinguidos invitados por muy interesantes conferencias y debates, y la fructífera colaboración con la revista “Anuario Latinoamericano”.

Invitamos todos los interesados a colaborar con el „Anuario Latinoamericano” como autores de artículos científicos, reseñas de libros, informes sobre congresos, conferencias internacionales y seminarios dedicados a los estudios

**Editorial**

latinoamericanos. Los requisitos de la publicación se encuentran en las últimas páginas de este volumen y en la página web de la revista. Tenemos el placer de informarles que el “Anuario Latinoamericano” es indexado en el índice europeo de revistas académicas de humanidades y ciencias sociales ERIH PLUS, en la lista de INDEX COPERNICUS International Journals Master List y en la plataforma de información en línea para revistas científicas LAT-INDEX. La revista se encuentra también en las siguientes bases de datos: la Red Europea de Información y Documentación sobre América Latina (REDIAL) y la Bibliografía Científica Polaca (Polska Bibliografia Naukowa – PBN).

En nombre de los autores del cuarto volumen y los miembros del Equipo Editorial del “Anuario Latinoamericano” deseo a todos nuestros lectores una amena y provechosa lectura.

*Katarzyna Krzywicka*

Lublin, 1 de mayo de 2017.

# **Dossier**

## **América Latina: violencia en México y Centroamérica**

Coordinado por Marcos Pablo Moloeznik  
y Paweł Trefler



# América Latina: violencia en México y Centroamérica

## Latin America: violence in Mexico and Central America

### PRESENTACIÓN

**Marcos Pablo Moloeznik**

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA  
GUADALAJARA, MÉXICO  
✉ mmoloeznik@yahoo.es

**Paweł Trefler**

UNIVERSIDAD ESTATAL DE EUROPA ORIENTAL  
PRZEMYŚL, POLONIA  
✉ pawel.trefler@pwsu.eu

El *dossier* **Violencia en México y Centroamérica** que la revista “Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales” pone a consideración del lector, responde al reconocimiento de que América Latina se erige en la región más violenta del orbe, y la de mayor inequidad social (Dembicz, Moloeznik, Żukowski 2013).

Así, para el caso de Brasil, que lejos está de ser el Estado-nación con mayor tasa de homicidios intencionales por 100.000 habitantes del subcontinente, Julio Jacobo Waiselfisz (2013: 42, traducción libre), demuestra que:

*Los 12 mayores conflictos armados que generaron 81,4% de todas las muertes directas, dejaron un saldo luctuoso de 169.574 víctimas registradas durante los 4 años contabilizados (2004–2007). En esos mismos cuatro años, 208.349 personas murieron en un total de 62 guerras. En Brasil –país sin conflictos territoriales, movimientos emancipadores, guerras civiles, enfrentamientos religiosos, raciales o étnicos– murieron más personas (192.804) víctimas de homicidios que en los 12 mayores conflictos armados del mundo. Más aún, ese número de asesinatos se encuentra muy cerca del total de defunciones que arrojan los 62 conflictos armados registrados en el periodo contemplado.*

Tratándose del istmo centroamericano y México, de acuerdo con un reciente Informe de una plataforma creada por tres organizaciones no guber-

namentales (ONG) –HelpAge International, Merlin y Norwegian Refugee Council– (ACAPS 2014: 1):

*Durante la última década, la violencia urbana y la violencia relacionada con las drogas –también conocida como Otras Situaciones de Violencia (OSV)– ha adquirido cada vez mayor visibilidad e impacto y se ha convertido en una de las formas más graves de violencia letal en Centroamérica y México. La distinción convencional entre la violencia causada por un conflicto armado tradicional o guerra y la violencia criminal ha perdido relevancia en lo que se refiere a sus consecuencias humanitarias en la población civil.*

De donde, se concluye que:

*En Honduras, El Salvador y Guatemala los niveles de violencia son superiores a los de algunos países que sufren conflictos armados y las consecuencias para la sociedad civil son tan devastadoras como las que sufren las personas que se encuentran en medio de una guerra civil (Agulló Pastor 2014).*

En este marco, un efecto clave de la violencia son los altos costos sociales y económicos, en particular para el Triángulo del Norte Centroamericano (TNCA), que la misma trae aparejados. Según la Organización Panamericana de la Salud (2003: 12–13):

*La violencia se cobra un tributo tanto humano como económico en las naciones, y cuesta a las economías muchos miles de millones de dólares cada año en concepto de asistencia sanitaria, costos legales, ausentismo y productividad perdida.*

Más aún, tratándose de América Latina, la violencia endémica da al traste con la ventaja comparativa de su economía, del denominado *bono demográfico*, ya que, siguiendo un reciente estudio a cargo de Waiselfisz (2015: 87–90), las principales víctimas son jóvenes ubicados en la franja de 15 a 29 años de edad, lo que constata con los datos de mortalidad por armas de fuego en 90 países del mundo, a partir del Sistema de Información de la Organización Mundial de la Salud.

A la luz de dicha realidad insoslayable que socava las economías y el tejido social latinoamericanos, en la última década emerge un nuevo paradigma basado en las concepciones de seguridad humana y ciudadana. Sin embargo, “Este giro teórico no ha tenido hasta ahora influencia en las políticas públicas de los gobiernos neoliberales, quienes utilizan este discurso para la legitimación de viejas prácticas policiales y judiciales. Es similar lo que acontece, en otra correlación de fuerzas, con las políticas de seguridad ciudadana de los gobiernos latinoamericanos de izquierda progresista. En estos años los discursos de la seguridad ciudadana no se han convertido, por diferentes factores, en elementos de política pública” (Zavaleta Betancourt 2013).

Antes bien, la apuesta –independientemente del partido político que se alza con el triunfo electoral– continúa siendo la tradicional, es decir, aquella que privilegia la reacción/represión, en detrimento de la prevención de las violencias y la delincuencia y la inclusión social.

Esto explica, por ejemplo, que sucesivos gobiernos de centro-izquierda en Ciudad de México, desde mediados de la década de los años 90, hayan desarrollado “[...] distintos procesos de securitización y regulación del espacio urbano, con el objetivo de hacer frente al incremento de los hechos de violencia y crimen que vivió la ciudad en esos años” (Arteaga Botello 2006).

Bajo estos antecedentes, a lo largo de seis sendos artículos a cargo de expertos, se somete a análisis el complejo fenómeno de la violencia en sus diversas manifestaciones, así como la respuesta estatal ensayada por los gobiernos de México y Centroamérica.

## **América Central y México como paradigmas de violencia endémica**

La primera contribución titulada “Violencia en Centroamérica: reflexiones sobre causas y consecuencias”, a cargo de Pedro Trujillo Álvarez, el profesor de la Universidad Francisco Marroquín (Guatemala), intenta demostrar que las causas de la violencia endémica de la región son, en rigor, la ausencia de un Estado de derecho y la corrupción estructural. El resto de factores son consecuencias de aquellas dos. Para dicho autor: “Centrar el problema permitiría promover políticas para hacer frente a las auténticas necesidades evitando confrontar efectos secundarios que no corrigen la causa en su génesis”. De esta manera, Trujillo Álvarez destaca que tanto la lucha contra el crimen organizado o el narcotráfico, el embate a las maras o a la violencia doméstica, como enfrentar la pobreza y la desigualdad, parten, necesariamente, de contar con un Estado de derecho y desterrar la corrupción.

Por lo que concluye que “hasta la fecha, es posible que el poco éxito de muchas de las medidas implementadas sea consecuencia de no haber actuado sobre el origen indicado. Así, por ejemplo, no contar en muchos países con funcionarios civiles de carrera multiplica el favoritismo en la designación de cargos y promueve la corrupción y el clientelismo. Sin ello, cualquier actuación en otra área puede resultar ineficiente [...]. Los modelos vigentes están agotados e incluso, en muchos países, a punto de colapsar. Un cambio podría significar el punto de inflexión necesario para mejorar. Hay que promover la discusión sobre el modelo de Estado y su efectividad. El futuro pasa por reestructurar el Estado, rediseñar y fortalecer ciertas instituciones, y eliminar aquellas que han significado más una rémora que un beneficio”.

Por su parte, José Alfredo Zavaleta Betancourt, el profesor e investigador de la Universidad Veracruzana (México), da cuenta pormenorizada del campo de los estudios de la violencia y el delito en México, a partir del contexto de in-

seguridad, las luchas discursivas entre diferentes agentes universitarios, gubernamentales y social-civilistas y algunos programas de investigación que en las últimas tres décadas han analizado los principales factores de la violencia social. Para el autor, “desde el punto de vista organizacional el campo de estudios de la violencia y el delito está constituido por un conjunto de relaciones discursivas reproducidas mediante redes académicas de cuyos temas y datos eventualmente técnicos y funcionarios toman información para la retórica de sus políticas y programas. El campo funciona como una reflexión crítica que irrita al sistema político, particularmente a sus instituciones de seguridad y justicia. [...] De una matriz discursiva similar procede el síntoma de que la violencia en el país ha sido sobre-diagnosticada. Es posible que esta percepción sea el resultado del interés en la gobernabilidad del crimen o del desencanto ante la alta improbabilidad de las reformas de las instituciones de seguridad y justicia decretadas en los años recientes.” La violencia social “[...] se reproduce en la impunidad. La debilidad de las instituciones de seguridad y justicia bajo reforma han contribuido a la reproducción de la violencia social”.

Mientras que, de conformidad con Luz Paula Parra Rosales, la profesora e investigadora afiliada al Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Estocolmo (Suecia), “la creciente inseguridad pública ha afectado negativamente la calidad de vida de todos los mexicanos. Sin embargo, su impacto ha sido diferenciado entre los diversos sectores de la población y se ha profundizado aún más por región, género, edad y/o etnicidad. Esta situación es particularmente delicada debido a que ha agravado las ya severas inequidades históricas socio-económicas predominantes en todo el país.” La combinación del incremento de la violencia criminal con la creciente incapacidad o falta de voluntad de los agentes estatales para proveer seguridad pública equitativa a toda la población, “[...] han generado diversas respuestas organizadas y desorganizadas de los ciudadanos que van desde la contratación de servicios de seguridad privada, la formación de grupos de autodefensa, los linchamientos, el aislamiento en enclaves vigilados, entre otras medidas de seguridad individuales o colectivas, formales e informales, legales e ilegales que implican costos y beneficios desiguales para las personas. La inseguridad pública y las distintas respuestas de los mexicanos reflejan entonces la falta de gobernabilidad del Estado para distribuir de forma eficiente y equitativa un bien público como la seguridad pública, así como su incapacidad para ejercer el legítimo monopolio de la violencia frente a la actuación de los agentes no estatales que generan una mayor inseguridad y profundizan la inequidad en los territorios que controlan dentro del país”.

## **Respuesta estatal frente a la violencia y la delincuencia**

Entretanto, Michał Stelmach, el profesor e investigador de la Universidad de Łódź (Polonia) presenta una visión centro-europea sobre los desafíos y dilemas en la política de seguridad pública en la América Central del siglo XXI,

retos y perspectivas de la política sectorial de mayor peso e importancia de esta región signada por la violencia y brutalidad cotidiana. El autor demuestra, a lo largo de su contribución, que la política de seguridad en los países centroamericanos se basa en tres presupuestos erróneos, a saber: 1) que el endurecimiento de las penas tiene como consecuencia directa una disminución de la delincuencia y que la severidad de los castigos y la privación de la libertad cumplen una función preventiva, es decir, desalientan la comisión de cualquier tipo de acto criminal; 2) el exceso de cesión y sometimiento al ambiente social reinante, sobre todo durante las campañas electorales, a través de propuestas simples basadas en la represión a ultranza y el discurso de “mano dura”, notablemente ineficaces y socialmente nocivas a largo plazo, así como la ausencia de seriedad y propuestas alternativas de políticas públicas por parte de la oposición; y, 3) el rechazo generalizado a la puesta en marcha de una política de prevención, con excepción de iniciativas de organizaciones no gubernamentales (ONG) y asociaciones civiles, careciendo de apoyo gubernamental alguno al privilegiarse la represión sobre la prevención.

Otro tema de carácter estratégico es la relación bilateral México-Estados Unidos, abordada por Augustín Maciel-Padilla, diplomático de México en Belice, quien parte por poner de relieve que, “[...] son países de diferentes culturas, experiencias históricas y niveles de desarrollo, pero comparten una frontera que, si bien los separa, también los une irremediablemente. Esta relación bilateral es quizá una de las más complejas del mundo por la amplia variedad de diferencias, perspectivas, ambigüedades y falsas percepciones que tradicionalmente han rodeado la relación”; siendo la seguridad nacional uno de los temas más esenciales y menos explorados para entender la relación entre ambos países.

De ahí la pertinencia de incluir un estudio de caso sobre la relevancia de los grupos de tareas contra las organizaciones criminales transnacionales en las relaciones entre Estados Unidos y México. El artículo de Maciel-Padilla se centra en la cooperación bilateral en materia de seguridad, mediante la presentación del caso Project Deliverance, operación orientada a afectar la infraestructura de transporte de las organizaciones mexicanas de narcotraficantes (DTOs) en los Estados Unidos, especialmente a lo largo de la frontera suroeste de la Unión Americana, y a través de la coordinación entre la policía estatal y local.

Tampoco podía dejarse de lado la Ciudad de México (CDMX), megalópolis por excelencia de Latinoamérica, abordada por Nelson Arteaga Botello, el profesor e investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), México, quien pone al desnudo un contexto signado por dos formas de securitización y regulación del espacio urbano. Al decir del autor, “la primera, caracterizada por sitiar a ciertos sectores de la población y limitar la circulación de los habitantes de la ciudad –estableciendo retenes y puntos de control de la policía, e incluso del ejército. La segunda, donde se pone en marcha una estrategia de securitización que busca establecer una lógica de

## Presentación

Marcos Pablo Moloeznik  
Paweł Trefler

seguimiento, clasificación y control de los flujos de población a partir de tres programas: la división de la ciudad en cuadrantes, el establecimiento de un programa de vigilancia con el objetivo de cubrir los espacios residenciales, financieros y comerciales, así como reformas en la fuerza de policía”. Para Arteaga, ambas son “[...] estrategias diferenciales que buscan mantener el orden en el espacio urbano –lo cual significa reorganizar las formas sociales y políticas de coexistencia y de resolución de conflictos–, ligadas a modelos particulares de construcción de la ciudad y el ejercicio de la ciudadanía. La expansión de las cámaras de vigilancia se inscribe en la lógica del discurso sobre la securitización de la ciudad, como símbolos de una ciudad protegida del crimen y la violencia en determinadas extensiones y vialidades, que escanea y monitorea los flujos de población garantizando la asepsia de espacios financieros, comerciales y zonas habitacionales”.

Recapitulando, a lo largo de seis contribuciones, la violencia y la respuesta estatal constituyen el tema central a la vez que eje articulador del *asunto crítico por excelencia* de los países centroamericanos y de México.

## Bibliografía

ACAPS, The Assessment Capacities Project (2014), *Otras situaciones de violencia en el triángulo del Norte Centroamericano. Impacto humanitario*, disponible en: [http://www.iecah.org/images/stories/Otras\\_situaciones\\_de\\_violencia\\_ACAPS\\_Mayo\\_2014.pdf](http://www.iecah.org/images/stories/Otras_situaciones_de_violencia_ACAPS_Mayo_2014.pdf), fecha de consulta: 02.11.2016.

Agulló Pastor C. (2014), *Otras situaciones de violencia en el triángulo del Norte Centroamericano. Impacto humanitario*, disponible en: <http://www.iecah.org/index.php/boletiniecah/resenas/2560-otras-situaciones-de-violencia-en-el-triangulo-del-norte-centroamericano-impacto-humanitario-mayo-2014>, fecha de consulta: 02.11.2016.

Arteaga Botello N. (2006), *En busca de la legitimidad: Violencia y populismo punitivo en México*, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México.

Dembicz K., Moloeznik M. P., Żukowski R. (2013), *Niveles de desarrollo y estratificación social, violencia y capital social en América Latina*, en: *América Latina del siglo XXI. Nuevas semblanzas, nuevas estructuras, nuevas identidades*, Dembicz A., Elbanowski A. (eds.), Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Varsovia, Varsovia.

OPS, Organización Panamericana de la Salud (2003), *Informe mundial sobre la violencia y la salud*, Oficina Sanitaria Panamericana, Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud, Washington D.C., disponible en: <http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/725/9275315884.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, fecha de consulta: 02.11.2016.

Waiselfisz J. J. (2013), *Mapa da violência: Mortes matadas por arma de fogo 2013*, Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos (CEBELA)/FLACSO Brasil, Brasília, disponible en: [http://mapadaviolencia.org.br/pdf2013/MapaViolencia2013\\_armas.pdf](http://mapadaviolencia.org.br/pdf2013/MapaViolencia2013_armas.pdf), fecha de consulta: 02.11.2016.

Waiselfisz J. J. (2015), *Mapa da violência: Mortes matadas por arma de fogo 2015*, Secretaria-Geral da Presidência da República, Secretaria Nacional de Juventude, Secretaria de Políticas

de Promoção da Igualdade Racial, Brasília, disponible en: <http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/mapaViolencia2015.pdf>, fecha de consulta: 02.11.2016.

Zavaleta Betancourt J. A. (coord.) (2013), *La inseguridad y la seguridad ciudadana en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, disponible en: <http://www.biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20121123043123/Lainseguridadylaseguridadciudadana.pdf>, fecha de consulta: 02.11.2016.

#### **Presentación**

Marcos Pablo Moloeznik

Paweł Trefler



# Violencia en Centroamérica: reflexiones sobre causas y consecuencias

## Violence in Central America: on causes and consequences

*Pedro Trujillo Álvarez*<sup>1</sup>

UNIVERSIDAD FRANCISCO MARROQUÍN  
CIUDAD DE GUATEMALA, GUATEMALA

✉ ptrujillo@ufm.edu

### RESUMEN

*Sobre las causas y consecuencias de la violencia hay suficiente literatura. Tres aspectos merecen resaltarse. El primero es la razón por la que especialmente en Centroamérica se centra una sustancial parte de la violencia del mundo. El segundo estriba en que la cuantificación existente sobre violencia y consecuencias asociadas es muy dispar y difícil de interpretar, precisamente por la falta de coincidencia o correlación de datos. Por último, un tercer apartado se refiere a cómo muchos autores han presentado determinadas actividades: narcotráfico, crimen organizado, posesión y uso de armas ilegales, etc., como causas de las altas cuotas de violencia. En este trabajo se parte de la hipótesis de que las causas son reducidas y limitadas a la falta de justicia.*

**PALABRAS CALVE:** *justicia, violencia, Centroamérica, Estado de derecho, políticas públicas.*

### ABSTRACT

*Much has been said on the causes and consequences of violence in multiple academic analyses and reflections. This work will highlight three important aspects. The first is the reason why in Central America a substantial portion of the world's violence is generated. The second is that the existing measurement of violence and its side effects is uneven and difficult to interpret due to the lack of coincidence and correlation of data. Finally, a third section refers to the reasons why many authors have presented certain activities, such as drug trafficking, organized crime, illegal possession and use of weapons, etc., as causes of the high levels of violence. This*

---

<sup>1</sup> Profesor universitario y doctor en “Paz y Seguridad Internacional” (UNED – Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado – IUGM – en Madrid). Exdecano de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Francisco Marroquín de Guatemala.

*paper starts with the assumption that the causes of violence are reduced and limited to the lack of justice.*

**KEYWORDS:** *justice, violence, Central America, rule of law, public policy.*

## Introducción

En ciertos países, altas tasas de criminalidad y actuaciones gubernamentales con un descaro imposible de sospechar hace una década hacen de algunas zonas de su territorio espacios donde reina la impunidad y se impone el crimen organizado o la delincuencia más cruel y activa.

El uso estatal de la fuerza ha sido un tema muy debatido e incluso cuestionado históricamente. Ciertos gobiernos la han empleado de manera equivocada (o abusiva), concepto que entiende el propósito del uso de la fuerza para violentar los derechos de los ciudadanos o ponerla al servicio exclusivo y preeminente de grupos de interés.

El largo historial de intervencionismo militar, presente en las sociedades centroamericanas –hasta la década de los noventa no accedieron a democracias más o menos efectivas–, impide o limita significativamente ahondar en la temática y hablar abiertamente del uso de la fuerza como medio del Estado para cumplir el fin de proporcionar el necesario grado de seguridad y de justicia a sus ciudadanos.

En la región centroamericana, los altos índices de violencia han fomentado un preocupante clima que permea toda la sociedad. La ciudadanía percibe la violencia y la inseguridad a través de los estímulos que tanto la prensa escrita como la radio y la televisión transmiten en sus noticias y programas, además de la diaria vivencia.

Se constatan hechos relacionados con la criminalidad y la violencia que impactan en la vida cotidiana, en el deterioro de espacios públicos (plazas, parques, avenidas, etc.), en la calidad de vida que disfrutaban los habitantes y en la dificultad para atraer inversiones, visitantes y turismo, entre otros muchos. Sin embargo, no hay necesariamente una relación directa entre el número de hechos delictivos y la percepción de inseguridad que tiene el ciudadano. En algunos países se pueden observar dos espacios diferentes. Uno, el próximo, donde la inseguridad no es mayormente percibida y otros problemas, como el desempleo, ocupan el primer puesto en las preocupaciones de los ciudadanos. Otro, el lejano –la situación en el país– que es muy negativamente sentida y la preocupación sobre la inseguridad se traslada al primer lugar.

Hay un sentimiento de inseguridad al transitar por las calles, al utilizar el transporte público, en los parques u otros espacios urbanos e incluso temor de circular por ciertas vías, calles o zonas.

Los medios de comunicación juegan un papel importante en reducir, ele-

var o ajustar la distancia entre ambas percepciones en la medida que reduzcan el sensacionalismo, las imágenes impactantes o con otras acciones.<sup>2</sup>

Es fácil pronosticar que un individuo que se siente inseguro modificará su comportamiento y buscará recobrar la sensación de seguridad que siente arrebatada. Esta predisposición a la violencia, como elemento de defensa o protección, viene a sustentar la tesis de José Ortega y Gasset de que la “guerra no es un instinto, sino una invención” o aquella otra de que “violence is learned behavior” (National Funding Collaborative on Violence Prevention en Pinker 2002: 308), lo que nos llevaría, como conclusión, a entender el clima de violencia como producto de la propia violencia, además, seguramente, de otros factores. Elisabeth Noelle-Neumann (1991: 62) nos dice al respecto: “Las personas observan la conducta ajena, aprenden que existe esta o aquella conducta posible y, cuando se presenta la ocasión, la ponen en práctica ellos mismos”.

Es decir, se cuestiona sustancialmente la credibilidad de que el Estado pueda solucionar ciertos problemas percibidos como graves (Tabla 1).

Países	Delincuencia		Narcotráfico	Pobreza		Corrupción	
	2011	2013	2011	2011	2013	2011	2013
Costa Rica	64	54	62	58	54	60	53
Nicaragua	48	64	36	37	56	35	58
El Salvador	53	44	48	35	40	37	35
Honduras	40	35	37	22	35	23	34
Panamá	69	56	62	48	54	49	51
Guatemala	27	39	22	17	35	17	33

Fuente: Latinobarómetro 2011 y 2013.

A pesar de la complejidad del tema, este trabajo pretende reflexionar sobre algunos aspectos relacionados con la violencia que permitan desvelar ciertas causas y consecuencias y faciliten la comprensión de un problema regional que suscita el debate y la preocupación de la mayoría de los ciudadanos.

## Causas de la violencia

Sobre las causas de la violencia en Centroamérica hay bastante literatura y razones esgrimidas por diferentes autores. Algunos consideran el narcotráfico como un factor preeminente de la violencia; otros hablan de los conflictos armados internos y las secuelas que pudieron dejar en distintos grupos sociales

<sup>2</sup> Referentes que pueden servir para ilustrar lo que se afirma, sería el tratamiento informativo dado a los conflictos en Irak o Afganistán por medios norteamericanos o el tratamiento tras los ataques contra el World Trade Center en Nueva York.

**Tabla 1.**  
¿Puede el Estado solucionar los problemas? (Aquí: “todo el problema” y “gran parte del problema”)

y también hay quienes atribuyen la responsabilidad al uso de armas de fuego, entre otras muchas razones: maras, crimen organizado, etc.

Los motivos señalados indican porcentualmente en la violencia en general, pero ninguno pareciera ser resolutivo. No hubo, por ejemplo, conflicto armado en Honduras, país de la región que observa los más altos índices de homicidios. La posesión de armas puede ser una razón en Guatemala, donde la tenencia y portación es un derecho constitucional, pero no en otros países y, así sucesivamente se podrían ir desarmando diferentes razones justificadoras.

Hay, sin embargo, dos causas comunes en todos los países que se reproducen recurrentemente: la ausencia de justicia (falta de Estado de derecho) y la corrupción que permea ciertas instituciones (políticas y judiciales sustancialmente). El resto de razones enumeradas coadyuvan en distinto grado a las altas cifras que se observan, por lo que –para este trabajo– se parte de la hipótesis de que hay dos causas principales generadoras de violencia en Centroamérica: la falta de Estado de derecho y la corrupción. El resto de razones son consecuencias de aquellas dos (cfr. Trujillo 2012).

Esta hipótesis se considera de especial transcendencia puesto que las políticas públicas deben de conducirse hacia las causas que generan el problema. Hasta la fecha, es posible que el poco éxito de muchas de las medidas implementadas sea consecuencia de no haber actuado sobre el origen indicado.

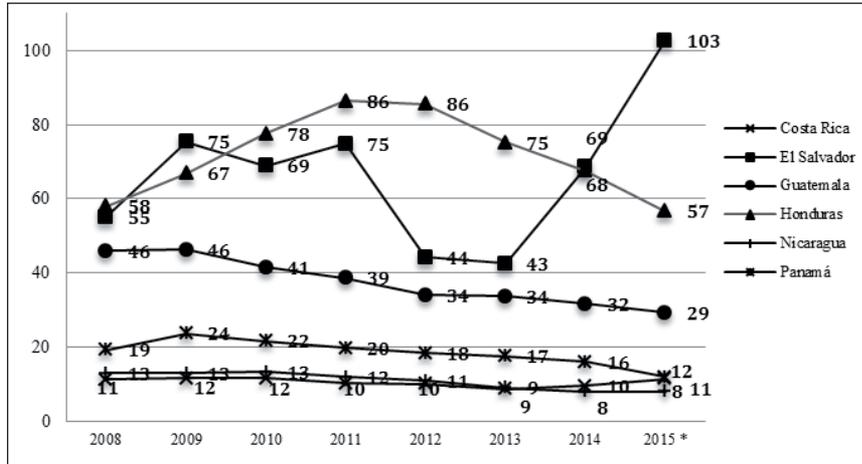
El número de delitos y víctimas es muy alto en Centroamérica y particularmente destacado en la zona fronteriza entre Honduras y Guatemala. Aunque de forma general se observa un pequeño descenso anual, las cifras son extremadamente elevadas y conviene hacer un detallado análisis en busca de respuestas (Gráfico 1).

Es interesante, además, observar cómo ha evolucionado el índice de gobernanza (Banco Mundial) en los distintos países centroamericanos, lo que permite afirmar que estamos en peores condiciones que hace tres lustros. Esta primera e importante aproximación evidencia la falta de consolidación de los gobiernos democráticos centroamericanos y la reducida eficacia de los mismos, algo que otras publicaciones han puesto de manifiesto de forma diferente.<sup>3</sup> Pero no sólo no han mejorado, sino que siguen muy por debajo (excepción de Costa Rica y Panamá) del nivel cero (0)<sup>4</sup> y, a pesar de que cada año los distintos gobiernos centroamericanos han incrementado sus gastos, la percepción de los ciudadanos es que los resultados siguen siendo los mismos o incluso peores.

---

<sup>3</sup> Al respecto el informe Latinobarómetro recoge estadísticas y gráficas que, en algunas áreas, reflejan idénticos resultados.

<sup>4</sup> El estudio del Banco Mundial otorga una calificación entre dos (2,5) negativo y dos (2,5) positivo.



**Violencia en Centroamérica:  
reflexiones sobre causas  
y consecuencias**

Pedro Trujillo Álvarez

**Gráfico 1.**  
Tasa de homicidios  
por 100 mil habitantes

Fuentes: diversas<sup>5</sup>.

Una respuesta apunta necesariamente hacia la ineficiente gestión de los recursos, posiblemente porque los destinados a cumplir ofrecimientos y promesas políticas no generaron los resultados esperados ni satisficieron las expectativas ciudadanas, lo cual deriva en que se continúe sintiendo un escaso efecto en términos de gobernanza (Gráfico 2).

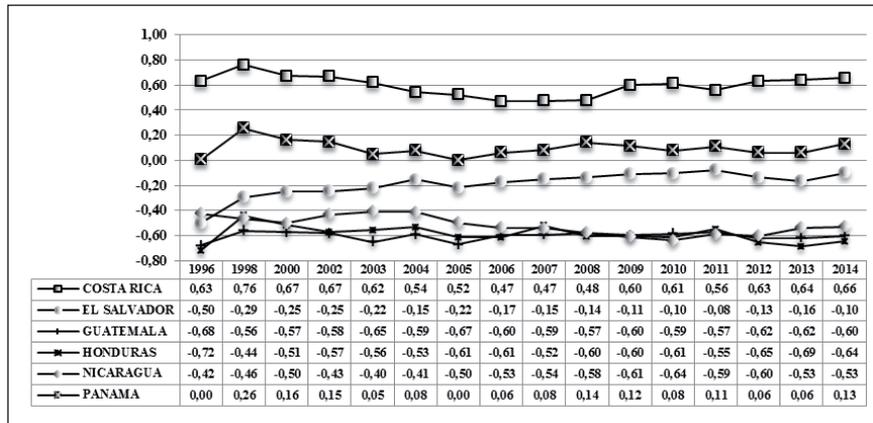
Las actuaciones de los distintos gobiernos sustentan en la insuficiente (cuando no escasísima) institucionalidad, entendida como la consolidación de las instituciones del Estado al servicio del ciudadano y no de poderes políticos del momento o de cualesquiera otros, normalmente liderados por grupos de interés.

De las seis variables que conforman el índice de gobernanza<sup>6</sup> ¿cuál o cuáles pueden incidir más en estos reducidos valores? De manera sistemática dos variables presentan los valores más bajos (en el Gráfico 3 con color gris): la corrupción (CC) y la ausencia o “escasez” del necesario Estado de derecho

<sup>5</sup> Costa Rica: Organismo de Investigación Judicial, *Anuario de Estadísticas Policiales*, datos disponibles en: <http://www.poder-judicial.go.cr/planificacion/index.php/estadistica/estadisticas-policiales>; El Salvador: Instituto de Medicina Legal, Corte Suprema de Justicia, datos disponibles en: <http://www.transparencia.og.gob.sv/portal/>; Guatemala: Policía Nacional Civil (número de homicidios), Instituto Nacional de Estadística (proyecciones población), solicitar datos en: <http://openwolf.transparencia.gob.gt/>; Honduras: Departamento Estadísticas – Coepol, datos disponibles en: [www.sepol.hn](http://www.sepol.hn); Nicaragua: *Anuario Estadístico 2014 de la Policía Nacional*, p. 20, tasa preliminar 2015 según Instituto Medicina Legal de la Corte Suprema de Justicia; Panamá: Ministerio de Seguridad Pública, Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales (diversos informes). Nota: datos preliminares para 2015 en Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Panamá (tomado de diversas fuentes periodísticas en Internet).

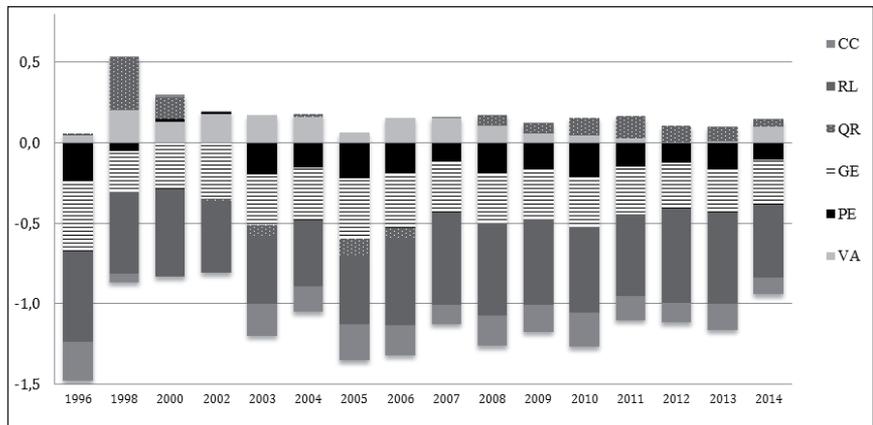
<sup>6</sup> Voice and Accountability (VA), Political Stability and Absence of Violence (PE), Government Effectiveness (GE), Regulatory Quality (RQ), Rule of Law (RL) y Control of Corruption (CC).

**Gráfico 2.**  
Evolución de la gobernanza  
en Centroamérica  
1996–2014



Fuente: Banco Mundial. Elaboración propia.

**Gráfico 3.**  
Media anual acumulada  
de cada variable. En color gris  
las dos variables (CC y RL)  
que presentan valores  
más bajos



Fuente: World Bank. Elaboración propia.

(RL), lo que hace poner la vista en ellas como aspectos que impiden que reduzcan los índices de violencia al no combatir contundentemente la falta de persecución penal eficiente.

También aparecen valores mejor puntuados que representan variables mejor percibidas por la ciudadanía. El concepto voz y rendición de cuentas y la calidad regulatoria ocupan los primeros lugares.

La conclusión resumida sería: hay suficientes normas, pero es preciso acatarlas y exigir su cumplimiento.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> En general, el *Índice de percepción de la corrupción* (TI 2015) guarda una correlación directa con el de gobernanza. Hay determinadas coincidencias con lo mostrado en la gráfica de

Una última observación se refiere a la poca confianza que se tiene en el sistema de justicia (PNUD 2013: 10) y como lleva al ciudadano a no denunciar muchos hechos o a tomar justicia por mano propia ante la sensación de que realizar la correspondiente denuncia “no sirve para nada”. Se refuerza la idea de la ausencia del Estado de derecho y del uso de otras formas de actuar paralelas a la ley para dirimir conflictos.

## Consecuencias de la violencia

En coherencia con lo indicado, se abordan a continuación algunas de las consecuencias de la falta de justicia, origen principal de la violencia. La lógica expositiva consiste en visualizarlas como derivadas de la ausencia del necesario Estado de derecho<sup>8</sup> y, por lo tanto, consecuencia de esas carencias indicadas, cualquiera que sea la asociación que se haga con otras cuestiones.

El narcotráfico, el crimen organizado, la delincuencia común, el uso de armas para comisión de delitos y homicidios, etc., son producto de la ausencia del necesario Estado de derecho y no causas *per se* de violencia. La importancia de esta diferenciación estriba en que las políticas públicas deben dirigirse a las raíces del problema y no a los efectos, razón por la que se insiste en esta idea.

### Drogas

El narcotráfico se encuentra en cierta medida asociado con determinados sucesos de la década de los años veinte<sup>9</sup> del siglo pasado, producto de la supresión en Estados Unidos de la venta de alcohol, lo que generó un espacio de “inseguridad” discutible<sup>10</sup> pero sujeto al combate contra actividades que

---

la gobernanza. El ranking de los países centroamericanos en materia de corrupción es: Guatemala (123), Nicaragua (130), Honduras (112), El Salvador (72), Panamá (72) y Costa Rica (40). El *Rule of Law Index* (WJP 2015) presenta similares conclusiones de los países que se estudian. Por su parte, El *Global Peace Index* (IEP 2015) remarca los bajos puestos de Guatemala (118), Honduras (116) y el Salvador (123), con diferencia respecto de Costa Rica (34), Panamá (64) y Nicaragua (74).

<sup>8</sup> “En el Estado de derecho no hay interferencia, al menos que modifique o pueda modificar sustancialmente el libre ejercicio de la voluntad del individuo, porque simplemente destruye el principio anterior. Las leyes, iguales, deben cumplirse. La configuración de un sistema judicial que cumpla y haga cumplir las normas es sustancial en un modelo de democracia ampliada con valores. La esencia de la ley no es su enunciado, su promulgación o su difusión sino el fondo, el cumplimiento y la observancia de la misma. La corrupción, el abandono de funciones, incluso el miedo o la costumbre, han hecho que una sustancial parte del ordenamiento jurídico de ciertos países (entre ellos los centroamericanos) se omita, se incumpla” (JIFE 2013: 55).

<sup>9</sup> Al respecto se sugiere: Johnson P. (2000), *Tiempos modernos. La historia del siglo XX desde 1917 hasta nuestros días*, Vergara, Buenos Aires. Especialmente el capítulo 6: *La última Arcadia*.

<sup>10</sup> Véase: Benegas Lynch A. H. (2006), *La tragedia de la drogadicción: Una propuesta*, Editorial Lumière, Buenos Aires. Propone la no criminalización del consumo, producción y comercialización de la droga.

conlleven la necesaria cooperación internacional<sup>11</sup>, especialmente en materia de seguridad.

Ciertos Estados (México y Colombia) dedican importantes recursos a enfrentar el problema del narcotráfico y cuentan, incluso, con apoyo de países como los Estados Unidos a través de programas especiales de cooperación. Otros no disponen de medios suficientes para enfrentar distintas amenazas o tienen sus estructuras policiales, militares y de justicia permeadas por grupos criminales que hacen imposible aplicar las leyes vigentes. Esa ausencia estatal es casi un denominador común en los países de la región y hace manifiestamente ineficiente la lucha contra el crimen, posibilitando el ejercicio de una especie de “violencia privada” en aquellos lugares por parte de ciertos grupos.

Es por ello que se viene produciendo un incremento sustancial de la violencia que, si bien no es únicamente atribuible al narcotráfico, no es menos cierto que hay incidencia de aquel. Un ejemplo de lo anterior se relata en el informe “Guatemala: Narcotráfico y violencia” (ICG 2011):

*De los 5.960 asesinatos cometidos en el país en 2010, 41% ocurrieron en el departamento de Guatemala, la región más urbanizada del país, donde los mayores responsables son las pandillas y la delincuencia común. Pero la geografía de los asesinatos fuera de la capital indica que los narcotraficantes, cuyas actividades incluyen también la trata de personas, la extorsión y el secuestro, están detrás de la violencia (ICG 2011: 7).*

En un estudio de 2010 sobre la delincuencia en Centroamérica, el Banco Mundial concluyó que la causa principal de la violencia en la región era el narcotráfico, incluso más que otros factores como la prevalencia de pandillas juveniles, la disponibilidad de armas de fuego y el legado de conflictos anteriores (ICG 2011: 7).

Sin embargo, a las conclusiones que llegan otros estudios (Espach *et al.* 2011), es que el vacío institucional que existe en la periferia y la presencia de organizaciones dedicadas al crimen organizado contribuyen en un cierto porcentaje, realmente desconocido, a los datos de violencia existentes en el país.<sup>12</sup>

El narcotráfico, por su parte, suele estar asociado a otros delitos comunes o de alto impacto. Una parte no evaluada de la delincuencia común, tal y como estiman y evidencian ciertos informes, lo es precisamente por delitos asociados o conectados a la narcoactividad: robos, asesinatos, lesiones, etc. Al respecto el *Global Study on Homicide* (UNODC 2011: 10-11) indica: “In the Americas, more than 25% of homicides are related to organized crime and the activities of criminal gangs, while the same is only true of some 5% of homicides in the

---

<sup>11</sup> Tratado en: Younger C., Rosin, E. (2005), *Drugs and democracy in Latin America. The impact of U.S. policy*, Lynne Rienner Publishers, Boulder-London.

<sup>12</sup> Aunque este informe se refiere concretamente a Guatemala (tres zonas fronterizas), la conclusión puede ser extrapolable a otros lugares.

Asian and European countries for which data are available”, aunque no disocia la información por países, por delitos o por grupos delincuenciales, impidiendo un análisis más preciso.

Todo lo expuesto ha ido incrementándose en la medida en que en determinados países centroamericanos se ha experimentado en algunas zonas el tránsito a lugar de producción, almacenamiento, distribución y consumo, con la incidencia delictiva en general y la consecuente complejidad.

La región de Centroamérica y el Caribe sigue viéndose afectada por el narcotráfico y los altos niveles de violencia relacionada con las drogas. La región sigue siendo una importante ruta de tránsito de la cocaína destinada a América del Norte y Europa. La fabricación ilícita de metanfetamina a gran escala es motivo de grave preocupación (JIFE 2013).

Estudios más recientes, como los del Centro General Meir Amit de Información sobre Inteligencia y Terrorismo (ITIC 2012: 30), indican que “diversos informes de expertos estadounidenses y mexicanos de los últimos años se centran en los riesgos que la asociación delictiva de Jezbolá con los carteles mexicanos del narcotráfico crea para Estados Unidos”<sup>13</sup>. Una parte de las ganancias que produce el tráfico de drogas en la región<sup>14</sup>, parece destinarse a soportar o promover determinados movimientos terroristas.

## **Maras**

Las maras<sup>15</sup> es un fenómeno relativamente reciente en la región y en algunas partes del mundo. El Diccionario de la Real Academia Española le da un tratamiento “benevolente” en su definición: “pandilla de muchachos”. Sin embargo, son grupos (de diferente tamaño) que operan y controlan un determinado territorio, en donde conectan sus acciones con el menudeo del narcotráfico, apoyo al crimen organizado, extorsiones, asesinatos a sueldo y otros delitos asociados con la delincuencia común. Las luchas entre facciones opuestas suelen darse por el control territorial para rentabilizar posteriormente los hechos delictivos cometidos en la zona.

Las maras han sido incluidas en muchos informes como grupos generadores y responsables de parte de la delincuencia. En este sentido Clare Ribando Seelke indica:

---

<sup>13</sup> También en: Schvindlerman 2011: 19.

<sup>14</sup> Un interesante y detallado estudio respecto de México en: Moreno Gómez E. (2012), *Staging the war on drugs: Media and organised crime in Mexico*, “Working Paper”, no. 8/2012, Real Instituto Elcano, Madrid.

<sup>15</sup> Al respecto: Rodgers D., Muggah R., Stevenson C. (2009), *Gangs of Central America: Causes, costs, and intervention*, Small Arms Survey, Ginebra, <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/B-Occasional-papers/SAS-OP23-Gangs-Central-America.pdf>, fecha de consulta: 13 de marzo de 2016. Un detallado estudio también en: *Maras y pandillas en Centroamérica* 2001.

*Gangs may be involved in criminal activities ranging from graffiti, vandalism, petty theft, robbery, and assaults to more serious criminal activities, such as drug trafficking, drug smuggling, money laundering, alien smuggling, extortion, home invasion, murder, and other violent felonies (Ribando Seelke 2013: 2).*

Tampoco es muy conocido, aunque cada vez se cuenta con más información al respecto, el número de integrantes de las diferentes maras regionales. Al respecto se recogen los siguientes datos:

*Existen más de 900 maras que operan en Centroamérica hoy en día, con un estimado de 70.000 miembros. Mientras que las maras sin duda contribuyen a la violencia en El Salvador, Guatemala y Honduras, hay indicios que indican que son responsables solamente de una parte mínima de la violencia (diversas fuentes sugieren que quizás el 15% de los homicidios se relacionan con las maras) (Serrano-Berthet R., López H 2011: ii).*

Que son reforzados en el informe de la ONU (Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes), donde igualmente se indica: “Se calcula que en Centroamérica hay más de 900 pandillas en activo, conocidas como ‘maras’, integradas por más de 70.000 miembros. En El Salvador, Guatemala y Honduras, el 15% de los homicidios están relacionados con esas pandillas” (Ribando Seelke 2013: 52).

De todos los países de la región, El Salvador adoptó una política de negociación con las maras cuyo resultado ha sido la reducción de los niveles de violencia, fundamentalmente de homicidios. Según las cifras publicadas por el Instituto de Medicina Legal (IML) de El Salvador hubo un total de 2.492 asesinatos en el país en 2013, un promedio de 6,83 asesinatos al día. Esto representa una caída del 4% en 2012, cuando IML registró un total de 2.594 asesinatos, y una tasa de homicidios promedio diaria de 7,11 (Lohmuller 2014).

Informes del gobierno y de algunos medios estiman que esa tregua fracasó (Rodríguez 2013). Quizá por todo lo anterior, el modelo no ha sido adoptado e importado a otros países. En el caso de Honduras, a pesar de ser el país con mayor índice de homicidios de Centroamérica, no existe por el momento la voluntad de dar un paso en esa dirección.

### **Conflictos armados internos**

Parte de la violencia en determinados países es achacada a resabios de conflictos armados internos. Algo de ello puede justificarse, sin embargo, en países altamente violentos (Honduras) no hay antecedentes de este tipo de conflictos y otros como Nicaragua, donde la guerrilla llegó al poder, es uno de los más seguros de la región.

Merece especial atención un estudio realizado por Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN) titulado *Estudio sobre magnitud y costo de la violencia en Guatemala* (CIEN 2000). En el mismo se afirma que: “Una de las hipótesis que se maneja actualmente acerca de la violencia en Guatemala, según la cual ésta hunde sus raíces en el pasado y en particular en el conflicto armado interno, no parece corroborarse con la información disponible, por lo menos a nivel regional” (CIEN 2000: 116).

Por lo anterior, pareciera que no hay que prestar demasiada atención a esa razón justificativa de la violencia. No es posible sustentarla con casos, y es difícilmente enlazable con cifras de criminalidad.

### **Posesión de armas**

La posesión de armas es causa frecuentemente esgrimida y relacionada con la violencia. En todos los países hay un importante número de víctimas consecuencia del uso de armas de fuego (Guatemala el mayor). Sin embargo, no hay correspondencia entre el número de armas legalmente registradas y la cantidad de homicidios (Panamá el más alto), relación que ofrece otro panorama y lectura diferente.<sup>16</sup>

La primera correlación (porcentaje de homicidios cometidos con arma de fuego) es ilustrativa, pero si se presta atención a la segunda (relación entre armas de fuego legales y homicidios), se observará que los países que cuentan con más armas no son los que presentan mayores índices de homicidios en los que aquellas se usan. En ocasiones países con muy pocas armas tienen un mayor porcentaje de uso para cometer crímenes (ej.: Panamá). Hay, por tanto, otros factores incidentes, además de la simple posesión o existencia del arma (Gráfico 4).

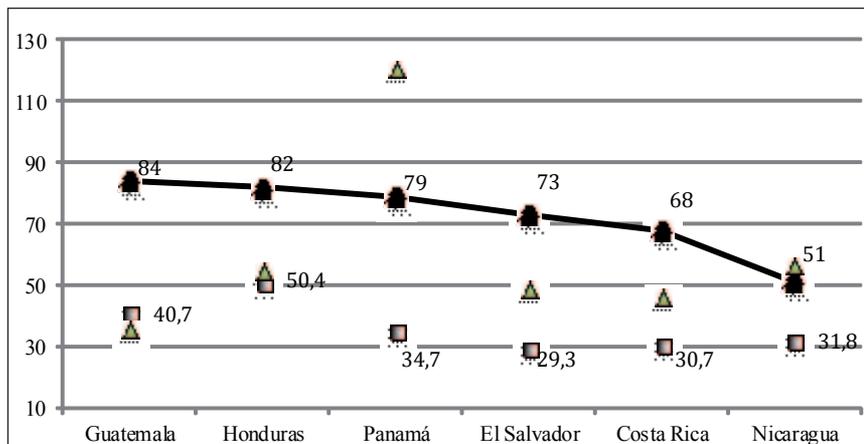
En algunos lugares, la portación de armas está permitida por la constitución, lo que requiere un debate social previo para modificar, de ser preciso, la legislación existente al respecto. En otros, el problema, desde la perspectiva legal, está resuelto puesto que no existe autorización para llevarlas. Sin embargo, no hay instituciones policiales/judiciales efectivas para impedir tal portación o bien la corrupción y la falta de un Estado de derecho impiden (o dificultan) la actuación adecuada. El costo de oportunidad del crimen es muy bajo ante la ausencia de una intervención inmediata y de una investigación eficaz. Un escaso número de casos denunciados<sup>17</sup> llega a juicio y menos terminan en condena.

---

<sup>16</sup> En Costa Rica hay 148.000 (2006) armas legales; 149.719 (2006) en El Salvador; 235.514 (2006) en Guatemala; 151.003 (2006) en Honduras; 65.436 (2006) en Panamá y 90.113 (2006) en Nicaragua (*Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014*: 31).

<sup>17</sup> En 2010 en Costa Rica la tasa de denuncia a la policía fue de 23,1%; en El Salvador en 2009 de 9,8% (*Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014*: 36).

**Gráfico 4.**  
Porcentaje de homicidios (negro) y robos (cuadrado) con arma de fuego en 2010. Obsérvese la relación de armas de fuego legales y homicidios (triángulo) en Panamá



Fuente: Elaboración propia con base de datos de UNODC.

El tráfico de armas en la región, unido a las carencias indicadas, posibilita el trasiego de las mismas y facilita hacerse con una. Sin embargo, a la luz del gráfico de importaciones de armas, es necesario reconocer que se trata de una relación comercial mantenida con empresas de los Estados Unidos, primer proveedor oficial de armas a la región. Por tanto, en este sector confluye el debate sobre la inseguridad y el interés económico-comercial de grupos empresariales norteamericanos. Al conjunto hay que agregar la falta de voluntad política y de capacidad de los Estados por establecer un registro eficaz del propietario del arma. El problema del tráfico de municiones, es un agregado más a esta discusión.

### Criminalidad común

La mayor parte de delitos contabilizados en los distintos países centroamericanos no obedecen a ninguna de las razones antes esgrimidas. La mayoría de denuncias son producto de acciones relacionadas con la criminalidad común: robos de vehículos, de casas, asaltos, atracos, etc.

Ello pone de manifiesto que básicamente el problema de inseguridad no puede (no debe) ser atribuible a la posesión de armas, al tráfico o consumo de drogas o a las maras, por poner algunos ejemplos, sino precisamente a la necesidad de contar con capacidades de investigación, detención, procesamiento y encarcelación de los delincuentes. Aspectos específicos del Estado de derecho cuya ausencia se viene identificando como causa primigenia de la violencia regional.

Es de tener en cuenta que los delitos comunes no suelen denunciarse en su totalidad, incluso lo son en bajo porcentaje. La razón esgrimida por muchos

de los encuestados es el alto costo de oportunidad, la poca eficiencia de los investigadores, los escasos resultados que se obtienen o la desconfianza en determinadas instituciones. A pesar de ello y de cifrarse en un porcentaje en torno al 60% las denuncias que de los mismos se hacen, multiplican por cinco o seis el número de asesinatos, pudiendo llegar a una media de cien o más delitos diarios denunciados en algunos países. La mayor parte quedan en la impunidad. En el caso de Guatemala la misma oscila entre el 95% (producto de estudios diversos) y el 75%, versión oficial del Ministerio Público. Algunos organismos del Estado desechan casos que consideran “poco importantes”, difíciles de resolver o de escasa trascendencia (robo de celulares), lo que incide en mejorar las estadísticas oficiales relacionadas con la eficacia institucional.

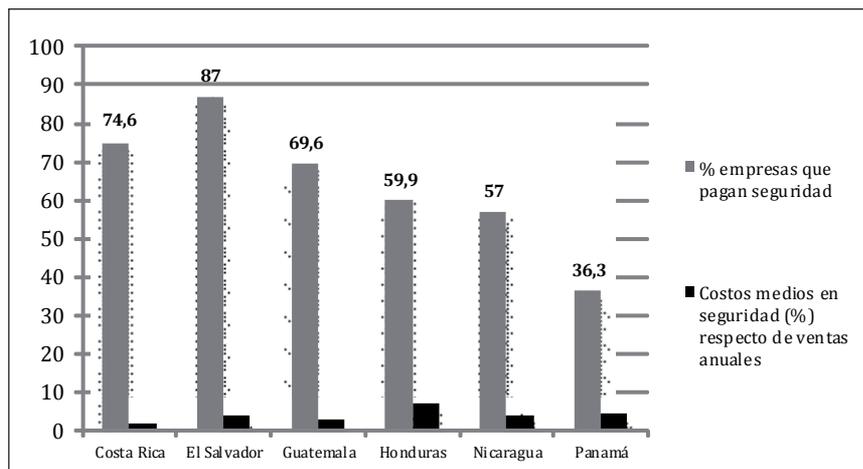
En cualquier caso, la principal amenaza sentida en la mayoría de países latinoamericanos respecto de la seguridad es, precisamente, la delincuencia común y no ninguna de las otras razones analizadas.<sup>18</sup>

**Violencia en Centroamérica:  
reflexiones sobre causas  
y consecuencias**

Pedro Trujillo Álvarez

**Costos económicos de la violencia**

Una importante consecuencia de la violencia son los altos costos sociales y económicos (cfr. Serrano-Berthet R. y López H. 2011).



**Gráfico 5.**  
Algunos costos  
de la inseguridad  
en Centroamérica

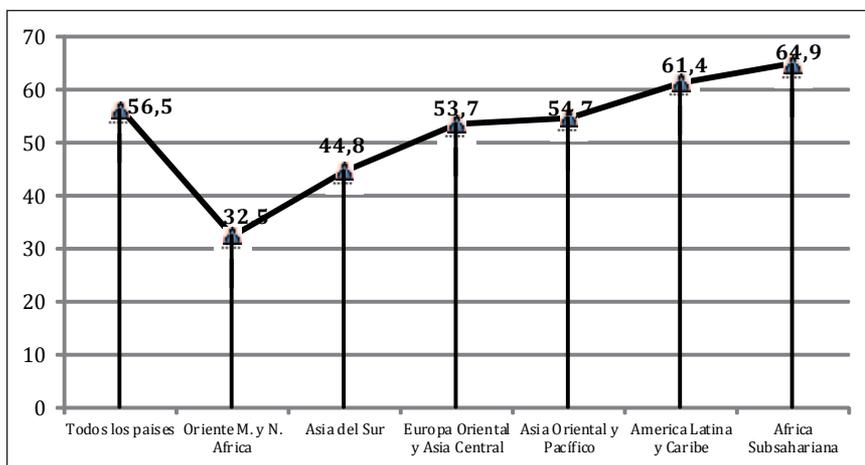
Fuente: Enterprise surveys.

En la sociedad se genera una sensación de miedo que hace que gran parte de la población adopte hábitos particulares. La negativa al uso del (escaso) transporte público, el empleo del vehículo particular con vidrios polarizados,

<sup>18</sup> Datos al respecto en: *Informe Regional Desarrollo Humano 2013-2014*: 76, figura 4.1).

la percepción de que es necesario portar armas, la disminución de salidas nocturnas, la necesidad de que exista aparcamiento seguro en el lugar a donde se desplaza, la protección física en condominios, apartamentos, colegios, fabricas, etc., el control de entradas y salidas de los mismos, y otros. Todo ello repercute en las relaciones humanas y en la percepción del “otro”<sup>19</sup> (Gráficos 5 y 6).

Gráfico 6.  
Porcentaje de empresas  
que pagan seguridad  
en el mundo



Fuente: Enterprise surveys.

Por otra parte, el costo económico de la inseguridad (y de la violencia) representa un importante rubro en las finanzas nacionales. La mayor parte de los negocios requieren de seguridad física, control de acceso y cámaras de vigilancia, además de escoltas de transportes y seguimiento de vehículos en ruta. Esa infraestructura afecta la competitividad por el incremento significativo de los costos de los bienes y servicios que producen las empresas.

Centroamérica es la región del mundo en la que un porcentaje mayor de empresas deben asumir costos relacionados con la seguridad (64,9%). Sin embargo, cada país es diferente y así se puede contraponer el 36,3% de las empresas panameñas, con el 87% de las salvadoreñas. Esos gastos repercuten sustancialmente en la competitividad y en el precio final de los bienes y servicios producidos, además de reducir la atracción de capitales y las inversiones.

Los gastos cuantificados, producto de los pagos que llevan a cabo las empresas, se cifran, según algunos informes, en importantes cantidades que ron-

<sup>19</sup> Al respecto conferencia del autor. En: <http://newmedia.ufm.edu/gsm/index.php?title=Trujillopercepcion>. También: Trujillo P. (2010), *Impacto de la percepción y de la realidad de la violencia. Estudio de un caso: Guatemala*, Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, Conferencia Subregional en Mesoamérica, 20-23 de julio de 2010, El Salvador.

dan los US\$ 550 millones anuales entre dos países: Guatemala y El Salvador; y montos cercanos a los US\$ 300 millones entre los otros cuatro.

Entre 0,6% y 2% del producto interno bruto (GDP) – según el país – se gasta en seguridad y, consecuentemente, esas cantidades pasan a incrementar los precios de los productos e inciden en la competitividad.

Cualquier empresa que desee invertir en la región debe de tener en cuenta esas cantidades que normalmente disuaden a quienes pretenden emprender en Centroamérica, reduciendo la atracción de capitales. De no prestarse atención a ello serán únicamente capitales buscadores de alta rentabilidad y generalmente con elevados costos los que se decidan a invertir en estos países.

Además de lo anterior, los Estados tienen otros importantes gastos producto de la inseguridad. Los hospitales son, presumiblemente, quienes más dinero deben de gastar para la atención a heridos o fallecidos, producto de la violencia, aunque hay otros sectores que también sienten esa situación.

**Violencia en Centroamérica:  
reflexiones sobre causas  
y consecuencias**

Pedro Trujillo Álvarez

País	US\$ millones (PPP) (1)	Per cápita US\$ (PPP) (1)	Expenditure (2)	% GDP (2)	Ranking (2)
Honduras	6.900	890	<b>Highest</b>	17,5%	8
El Salvador	6.550	1.050	<b>Highest</b>	13,8%	12
Guatemala	6.730	455	<b>Medium High</b>	8,2%	32
Nicaragua	1.095	185	<b>Medium</b>	5,2%	72
Panamá	4.790	1.340	<b>Medium High</b>	7,9%	37
Costa Rica	2.675	565	<b>Medium</b>	4,3%	84

**Tabla 2.**  
Costo de la violencia en los  
países centroamericanos

Fuente: Elaboración propia con datos de IEP 2013 (1) y IEP 2015 (2).

El costo final es la sumatoria de los gastos generados por inseguridad más lo que dejan de ingresar producto de aquella. Los montos totales, producto de la violencia y la inseguridad, están por encima del 4% del GDP en los países donde menos inciden y alcanzan un 17% en Honduras que cuenta con el mayor porcentaje de criminalidad (Tabla 2).

**Otros aspectos**

La desigualdad y la pobreza también han sido argumentos utilizados por algunos analistas e informes en relación con el mayor o menor grado de violencia en cada país. La tesis esgrimida es que una mayor desigualdad se corresponde con un mayor índice de violencia y/o propensión a ella.

En relación con el índice de Gini (medidor de la desigualdad) no ha sido posible encontrar informes uniformes que presenten valores estandarizados por años. Se encuentran valores distintos para el mismo país y año o no se dispone de datos para un determinado periodo de tiempo.

En el caso de Honduras (alto índice de desigualdad) hay una correlación (alto índice de violencia), pero no ocurre lo mismo con el Salvador que tiene un menor índice o con Panamá o Costa Rica que presentan indicadores de desigualdad mayores, aunque índices de criminalidad menores (Tabla 3).

**Tabla 3.**  
Índice de Gini

País	Banco Mundial		Estadísticas de Centroamérica 2013	
	Índice	Año	Índice	Año
Honduras	53,7	2013	55,2	2011
El Salvador	43,5	2013	44,1	2011
Guatemala	52,4	2011	59	2006
Nicaragua	45,7	2009	37	2009
Panamá	51,7	2013	53,1	2011
Costa Rica	49,2	2013	51,5	2011

Fuentes: diversas. Elaboración propia.

## Conclusiones

De lo expuesto se puede correlacionar que la ausencia de justicia (Estado de derecho) y la proliferación de la corrupción crean condiciones propicias para que se desarrollen otros fenómenos. Por ello, la hipótesis de que estos dos aspectos son las causas de la violencia y la inseguridad regional parece constatarse.

Falta la voluntad política para acometer el desafío que significa luchar contra grupos de poder/presión que prefieren Estados débiles para continuar utilizándolos y generando impunidad. Resueltos los problemas de eficacia judicial y control de la corrupción es muy posible que, por añadidura, el resto de problemas presentados y esgrimidos como “causas” dejen de existir o reduzcan sustancialmente su protagonismo.

Según estadísticas (*Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014*: 147-182), una parte sustancial de ciudadanos latinoamericanos (en torno al 33%) tendría un arma para protección personal en su domicilio; otro similar aprueba o entendería la limpieza social; el doble (66%) consentiría o entendería la toma de justicia por mano propia frente a agravios o amenazas y, finalmente, porcentajes superiores al 75% (el mayor de todos es Costa Rica) están de acuerdo (muy de acuerdo o algo de acuerdo) en que se implementen políticas de mano dura, lo que indica una sentida “necesidad” de justicia y reacción del Estado frente a la violencia y la inseguridad.

Se puede concluir, a modo de resumen, lo siguiente:

- a. La obtención de malos resultados durante años –relacionados con la gobernanza y la seguridad– obedece a un cierto autismo gubernamental frente a situaciones que este análisis evidencia. Aspectos como la falta de institucionalidad, la falta de un Estado de derecho consolidado o siquiera incipiente, la penetración de las instituciones del Estado por la corrupción y el debilitamiento de las democracias son aspectos esenciales a mejorar.
- b. En contraste con otros países (europeos principalmente) se puede observar como -habiendo en aquellos más consumo y tráfico de drogas e incluso mafias establecidas- la violencia es menor, lo que indica que el bajo costo de oportunidad (falta de justicia eficiente) es un estímulo para delinquir.
- c. Es criticable, y requiere de un serio análisis, la inamovilidad de los resultados sobre gobernanza desde 1996. O no existe una voluntad de acometer los retos necesarios o, por el contrario, los gobiernos no terminan (lo más probable) de generar políticas de Estado que permitan afrontar esas carencias, en el medio plazo. Existe un importante costo producto de la mala gobernanza.<sup>20</sup>
- d. Hay que reflexionar sobre la necesidad de emprender reformas constitucionales de fondo. Muchos marcos legales son resultado de épocas pasadas o de procesos y negociaciones posconflicto que requieren revisión. Los modelos vigentes están agotados e incluso, en muchos países, a punto de colapsar. Un cambio podría significar el punto de inflexión necesario para mejorar. Hay que promover la discusión sobre el modelo de Estado y su efectividad. El futuro pasa por reestructurar el Estado, rediseñar y fortalecer ciertas instituciones, y eliminar aquellas que han significado más una rémora que un beneficio.
- e. Las cifras indicadas en los diferentes gráficos limitan o imposibilitan la atracción de inversiones productivas, especialmente las extranjeras, que pudieran incidir en la mejora de los indicadores económicos y de desarrollo.
- f. La legalización de la producción, distribución y consumo de drogas puede ser una solución a discutir e incluso implementar.

## Bibliografía

CIEN, Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (2000), *Estudio sobre magnitud y costo de la violencia en Guatemala*, Ciudad de Guatemala, disponible en: <http://centroamericajoven.org/sites/default/files/85-23.pdf>, fecha de consulta: 15.03.2016.

Dammert L. (2009), *Drogas e inseguridad en América Latina: una relación compleja*. “Nueva Sociedad”, no 222, julio-agosto.

---

<sup>20</sup> Véase: Thomas F. M. (2005) y el informe *Strengthening Europe's contribution to world governance* (2001), White Paper on Governance, Working Group N° 5, [http://ec.europa.eu/governance/areas/group11/report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/areas/group11/report_en.pdf) [www.ufm.edu](http://www.ufm.edu), fecha de consulta: 15 de marzo de 2016.

Demombynes G. (2011), *Drug Trafficking and Violence in Central America and Beyond*, World Bank, disponible en: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/05/30/000386194\\_20110530052735/Rendered/PDF/620310WP0Drug00BOX0361475B00PUBLIC0.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/05/30/000386194_20110530052735/Rendered/PDF/620310WP0Drug00BOX0361475B00PUBLIC0.pdf), fecha de consulta: 15.03.2016.

Dudley S. S. (2010), *Drug Trafficking Organizations in Central America: Transportistas, Mexican Cartels and Maras*, Working Paper, Woodrow Wilson Center for International Scholars, Washington D.C., pp. 63-93.

Espach R. et al. (2011), *Organizaciones criminales y tráfico ilícito en las comunidades fronterizas de Guatemala*, CNA, Washington D.C.

Greenwald G. (2009), *Drug Decriminalization in Portugal: Lessons for Creating Fair and Successful Drug Policies*, Cato Institute, Washington D.C.

Hayek F. (1997), *El orden de la libertad*, Universidad Francisco Marroquín, Ciudad de Guatemala.

Higgs R. (2004), *Against Leviathan: Government Power and a Free Society*, The Independent Institute, Oakland.

ICG, International Crisis Group (2011), *Guatemala: Narcotráfico y violencia*, disponible en: <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/latin-america/39%20Guatemala%20-%20Drug%20Trafficking%20and%20Violence%20SPANISH.pdf>, fecha de consulta: 15.03.2016.

IEP, Institute for Economics and Peace (2013), *Global Peace Index*, [http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/06/Global-Peace-Index-Report-2015\\_0.pdf](http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/06/Global-Peace-Index-Report-2015_0.pdf), fecha de consulta: 15.03.2016.

IEP, Institute for Economics and Peace (2015), *The Economic Cost of Violence Containment 2015*.

ITIC, Centro General Meir Amit de Información sobre Inteligencia y Terrorismo (2012), *América Latina como área de actividades terroristas, ideológico-subversivas y delictivas de Irán y Hezbolá*, disponible en: <http://www.terrorism-info.org.il/es/article/20318>, fecha de consulta: 15.03.2016.

JIFE, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (2013), *Informe*, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), disponible en: <https://www.incb.org/incb/es/about.html>, fecha de consulta: 15.03.2016.

Jiménez Olmo J. (2010), *¿Nuevas amenazas?* en: *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*, Requena y Diez de Revenga M. (coord.), vol. 3, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid.

Latinobarómetro (2011), *Informe*, Santiago de Chile, 28.10.2011.

Latinobarómetro (2013), *Informe*, Santiago de Chile, 01.11.2013.

Lohmuller M. (2014), *Asesinatos en El Salvador cayeron ligeramente en 2013, pero están aumentando de nuevo*, InSight Crime, 14.01.2014, disponible en: <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/asesinatos-en-el-salvador-cayeron-ligeramente-en-2013-pero-estan-aumentando-de-nuevo>, fecha de consulta: 15.03.2016.

Noelle-Neumann E. (1991), *La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social*, Paidós, Barcelona.

Pinker S. (2002), *The Blank Slate: The Modern Denial of Human Nature*, Penguin Books, New York.

PNUD, Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013), *Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. Informe regional de*

*desarrollo humano 2013-2014*, disponible en: <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>, fecha de consulta: 15.03.2016.

Requena y Díez de Revenga M. (coord.), *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*, vol. 3, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid.

Restrepo J. A., Tabón García A. (2011), *Guatemala en la encrucijada: Panorama de una violencia transformada*, Small Arms Survey y CERAC, Ginebra.

Ribando Seelke C. (2013), *Gangs in Central America*, Congressional Research Service, Washington D.C.

Rodríguez D. (2013), *Salvadoreños creen que tregua entre maras fracasó*, “La Prensa”, 27.10.2013, disponible en: <http://www.laprensa.hn/honduras/apertura/394269-98/salvadorenos-creen-que-tregua-entre-maras-fracaso>, fecha de consulta: 15.03.2016.

Schvindlerman J. (2011), *Palestina e Irán en América Latina*. “La Ilustración Liberal”, no. 50.

Serrano-Berthet R., López H. (eds.) (2011), *Crimen y violencia en Centroamérica. Un desafío para el desarrollo*, Banco Mundial, [http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL\\_VOLUME\\_I\\_SPANISH\\_CrimeAndViolence.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL_VOLUME_I_SPANISH_CrimeAndViolence.pdf), fecha de consulta: 15.03.2016.

Thomas F. M. (2005), *The Cost of Governance: A Cross-Country Study*, tesis doctoral defendida en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Francisco Marroquín.

TI, Transparency International (2013), *Índice de percepción de corrupción*, disponible en: <http://www.transparency.org/cpi2013/results>, fecha de consulta: 15.03.2016.

TI, Transparency International (2015), *Índice de percepción de corrupción*, disponible en: <http://www.transparency.org/cpi2013/results>, fecha de consulta: 15.03.2016.

Trujillo P. (2012), *Gobernanza y eficiencia de los gobiernos centroamericanos (1996-2010)*, IV Jornadas de Seguridad, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid.

Trujillo P., Fernández Luiña E. (2010), *Guatemala, belleza y violencia*, “Atlántica XXII”, no 7.

UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime (2007), *Crimen y desarrollo en Centroamérica: Atrapados en una encrucijada*, disponible en: [https://www.unodc.org/pdf/research/Estudio\\_de\\_Centro\\_america\\_2007.pdf](https://www.unodc.org/pdf/research/Estudio_de_Centro_america_2007.pdf), fecha de consulta: 15.03.2016.

UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime (2010), *The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment* (2010), [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA\\_Report\\_2010\\_low\\_res.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf), fecha de consulta: 15.03.2016.

UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime (2012), *Transnational Organized Crime in Central America and the Caribbean: A Threat Assessment*, Vienna, [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC\\_Central\\_America\\_and\\_the\\_Caribbean\\_english.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC_Central_America_and_the_Caribbean_english.pdf), fecha de consulta: 15.03.2016.

UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2013), *Global Study on Homicide*, disponible en: [http://oglobo.globo.com/arquivos/2014\\_GLOBAL\\_HOMICIDE\\_BOOK\\_web.pdf](http://oglobo.globo.com/arquivos/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf), fecha de consulta: 15.03.2016.

Varios autores (2001), *Maras y pandillas en Centroamérica*, vol. I y II, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, San Salvador.

Wilson J. Q., Petersilia J. (eds.) (2011), *Crime and Public Policy*, Oxford University Press, New York NY.

WJP, World Justice Project (2015), *Rule of Law Index*, <http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index>, fecha de consulta: 15.03.2016.



# El campo de los estudios de la violencia en México

## Field of study on violence in Mexico

*José Alfredo Zavaleta Betancourt*<sup>1</sup>

UNIVERSIDAD VERACRUZANA,  
XALAPA, MÉXICO

✉ zavaletabetancourt@gmail.com

### RESUMEN

*El presente trabajo analiza la lógica del campo de estudios de la violencia y el delito en México a partir del contexto de inseguridad, las luchas discursivas entre diferentes agentes universitarios, gubernamentales y social-civilistas y algunos programas de investigación que en las últimas tres décadas han analizado los principales factores de la violencia social. Para tal efecto, propone observar la violencia y el delito como un campo para no reducir la lógica de estos procesos a la tasa de homicidios; analiza los logros de programas de investigación dominantes en algunos trabajos sobre el tema producidos en la historia, la sociología, la ciencia política y la antropología mexicana contemporánea para luego señalar algunos de los retos de la agenda de las ciencias sociales en los estudios de estos procesos. El trabajo cierra con la propuesta de consolidación de algunas líneas de investigación que han permitido logros científicos que pueden ser considerados patrimonio en el campo, tanto como ofrece algunos elementos teóricos e institucionales para el desarrollo de la agenda de investigación para los próximos años.*

**PALABRAS CLAVE:** *violencia, delito, campo de estudios de la violencia y el delito, impunidad.*

### ABSTRACT

*This paper analyzes the logic of the field of study on violence and crime in Mexico in the context of insecurity, discursive struggles between different university, government and social-civilist agents and some research programs which analyzed the main factors of social violence in the last three decades. To this end, it proposes to observe violence and crime as a field of study instead of reducing the logic of these processes*

---

<sup>1</sup> Doctor en sociología, investigador del Instituto de Investigaciones Histórico Sociales, Sistema Nacional de Investigadores, México, Nivel I, e integrante del Grupo de Trabajo: “Paradojas de la Seguridad Ciudadana en América Latina del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales”.

*to the homicide rate. It analyzes the achievements of some research programs on the subject produced in history, sociology, political science and contemporary Mexican anthropology and then points out some of the challenges that social sciences face in the study of these processes. The work closes with the proposal of consolidation of some lines of research that have allowed scientific achievements and can be considered heritage in the field. It also provides some theoretical and institutional elements for the development of the research agenda for the coming years.*

**KEYWORDS:** *violence, crime, field of study on violence and crime, impunity.*

## Presentación

Para la reflexión situada de la violencia en nuestro país dejemos a los etnólogos el análisis de nuestra relación generacional con tales procesos. Dejemos a un lado, además, la confesión de que en algún momento de nuestra vida, practicamos conscientemente o inconscientemente la violencia, la deseamos, la sufrimos, la consideramos un instrumento de cambio –tal como Michel Foucault se interrogaba en algún momento acerca de si en el fondo la revolución fuese un sueño bárbaro (Henri-Lévy 1992)–, para reconocer que nuestro interés de conocimiento que busca la comprensión de la violencia nacional, si bien procede de nuestra experiencia generacional, no puede renunciar a las consecuencias prácticas de la observación en el presente.

La puesta entre paréntesis de nuestra relación con la violencia de los años recientes sólo importa, por ahora, como indicio de nuestro posicionamiento y agencia en el campo de la violencia y el delito. Es posible que nuestros discursos varíen no sólo con base en nuestras experiencias y prácticas de victimización directa o indirecta, sino que dependan de nuestras trayectorias académicas. Desde esta perspectiva, podemos aceptar que la distancia teórica que supone la objetivación de la violencia habla en efecto de nosotros, pero al mismo tiempo, requiere de no confundir nuestras experiencias violentas, como víctimas o victimarios, con las experiencias de los otros, aún cuando sean de nuestro grupo social o clase.

En la medida en que no hay registro nacional legítimo, si se generaliza un caso local como nacional, ni se ejerce la violencia de la misma forma en todas las regiones –como sostienen para el caso colombiano José Darío Rodríguez Cuadros (2015) y Fernán Enrique González y González (2015)– todo análisis regional es parroquial. Así, cualquiera que sea la región del país desde la cual observamos parcialmente estos procesos, puede advertirse que la violencia y el delito aparecen entre nosotros, aún en muchos casos, como objetos “parciales” e ilegítimos, ligados a la maldad, respecto de los cuales o decidimos por voluntad no hacer investigación o de los cuales por riesgo o peligro tenemos que guardar silencio.

En efecto, la fuerza de la violencia social nos ha obligado a comprenderla generacionalmente tal como Max Weber (1988) se interrogaba acerca de

cómo proceder acerca de la comprensión de “las particularidades [...] el elemento individual y peculiar de un contexto” en la búsqueda de la causalidad. En los años recientes de reformas neoliberales, la historia, la sociología y la antropología mexicana –a veces más inclinadas a los discursos anglosajones que a los latinoamericanos– hemos construido un campo de estudios sobre la violencia y el delito que ha logrado sobreponerse al descrédito de los discursos de la violencia revolucionaria.

No ha sido fácil. La observación sistemática de la violencia y el delito es hasta ahora, –a pesar de la centralidad que ahora ocupa en las ciencias sociales mexicanas–, un tema con el cual no se sienten a gusto quienes consideran a la violencia como ligada a las categorías sociales en descomposición, un instrumento de emancipación política o que estos asuntos aún pertenecen al universo simbólico de la policía. En un país semi-periférico como el nuestro es comprensible tal cautela. La violencia política y social ha sido frecuente en nuestra historia contemporánea y se relaciona con el autoritarismo político, las cosas de la policía, como una matriz de abusos y excepciones; sin embargo, estas aproximaciones pertenecen al tipo de discursos que transfieren la responsabilidad de la violencia a los “otros”, se ubican en un afuera de ella, narran apocalípticamente “nuestro holocausto”, o prolongan la narrativa del desencanto anti-político.

## **Las luchas discursivas en el campo de estudios**

Por lo contrario a estas perspectivas, pueden registrarse en nuestro país múltiples trabajos de disciplinas diversas, historia, sociología, ciencia política y antropología, que en conjunto constituyen un campo de estudios sobre la violencia y el delito. La producción de este campo de estudios –cuyo referente es campo de la violencia y el delito– no ha sido un proceso libre de disputas. Este ha sido posible mediante crítica de la teoría de la transición y la consolidación democrática, la superación de los usos anti-políticos del socialcivismo y reconocimiento en la observación del carácter productivo de la violencia legal e ilegal.

En efecto, el campo no ha sido un espacio neutral, por ejemplo, las corrientes teóricas que abordan este objeto no están de acuerdo acerca del sentido práctico del trabajo académico; por lo contrario, ha sido escenario de luchas discursivas, monopolios y estrategias. La lógica predominante en este campo –como dice Pierre Bourdieu (2005)– es la de “las cuotas de competencia de mercado”. Desde las regiones centrales del campo, en su parcialidad, se describe a los procesos nacionales de violencia y delito mediante estrategias de generalización de procesos regionales heterogéneos que en muchos casos son la ampliación del sentido local que tienen los procesos metropolitanos. Por lo contrario, los análisis regionales frecuentemente adolecen de perspectivas globales y ambición teórica para englobar lo nacional de tales procesos.

En las tres últimas décadas, estas luchas discursivas, a veces silenciosas, a veces públicas, han tenido como puntos de desacuerdo la primacía de la práctica sobre los discursos teóricos, la pertinencia de los discursos del derecho y la criminología de países centrales para el análisis de los procesos de violencia en un país semi-periférico como México, la metodología de investigación empírica correcta, las pretensiones de validez de las observaciones parroquiales, la gestión privada y gubernamental de los sistemas de información pública sobre delitos, inseguridad y victimización.

Es paradójico, pero la construcción del campo de estudios de estos procesos ha tenido como prejuicio la idea moral de la violencia sociopolítica como una variable negativa de nuestra vida social porque nos ha impedido el reconocimiento de que nuestra sociedad ha sido construida a partir de innumerales acontecimientos violentos. Por supuesto, es deseable que las reformas a las que aspiramos no sean anómicas aunque hayamos aprendido que es altamente improbable que las reformas de las instituciones de seguridad y justicia a las que aspiramos sean de terciopelo.

Desde el punto de vista organizacional, el campo de estudios de la violencia y el delito está constituido por un conjunto de relaciones discursivas reproducidas mediante redes académicas de cuyos temas y datos eventualmente técnicos y funcionarios toman información para la retórica de sus políticas y programas. El campo funciona como una reflexión crítica que irrita al sistema político, particularmente a sus instituciones de seguridad y justicia.

En estas luchas participan los investigadores metropolitanos y regionales que disputan el prestigio en el campo, instituciones de inteligencia militar y policíaca, organizaciones civiles autónomas del sistema de seguridad o las incentivadas por aquél, consultorías que participan de las disputas de recursos económicos para el análisis de los factores de la violencia y el delito, observatorios institucionales y empresariales, medios de comunicación y periodistas que en algunas regiones del país enfrentan el peligro de las extensiones autoritarias de los estados en los cuales no ha gobernado nunca un partido diferente del viejo régimen.

En ocasiones olvidamos que las ciencias sociales no sólo se producen en las universidades, también se adaptan, producen y reproducen en diferentes tipos de organizaciones e instituciones que con frecuencia rechazan la información producida por investigadores universitarios bajo la retórica de la denuncia del teoricismo, la autoreferencia, el periodismo presuntuoso, la historia de las ideas de especialistas. Es necesario tomarse con toda seriedad el siguiente reproche:

*La segunda tentación a evitar es la que a veces nos da a los académicos y a los analistas del tema: la autoreferencia. Es la tentación que a veces tenemos de enfocarnos en lo técnico y discutirlo sólo entre nosotros, citarnos en nuestros documentos y pensar que así logramos un impacto. La autoreferencia es no abrirnos más a la sociedad, no comunicarnos mejor con la gente, con las organizaciones locales, con las personas que están en el terreno. El rigor académico y analítico es necesario e indispensable para una política pública. Pero no es suficiente. Tene-*

*mos que crear comunidades de conocimiento más abiertas y más amplias. Si no, seguiremos predicándole sólo al coro de la iglesia* (Jaime 2016).

Asimismo:

*Las ciencias sociales no nos proveen lo suficiente para entender las formas en que el crimen influye sobre un sistema de gobierno democrático... carecemos de estudios adecuados acerca de los efectos políticos de la criminalidad –traducida en actos generalizados, que se esparcen a lo largo del territorio, o en empresas organizadas, ya sean violentas o no– con relación a la sociedad civil, el régimen y el estado* (Bailey 2014: 11).

De una matriz discursiva similar procede el síntoma de que la violencia en el país ha sido sobre-diagnosticada. Es posible que esta percepción sea el resultado del interés en la gobernabilidad del crimen o del desencanto ante la alta improbabilidad de las reformas de las instituciones de seguridad y justicia decretadas en los años recientes. En este síntoma se basa la estrategia discursiva gubernamental de pacificación, para la continuación de la guerra contra la delincuencia organizada por otros medios o bien para incentivar la implementación de las reformas policial y de justicia penal en los estados.

En realidad sabemos aún muy poco acerca de la violencia social de las últimas tres décadas porque, o bien la observamos como un tipo de violencia política que amenaza el viejo régimen, por ejemplo, bajo argumento que socava el monopolio de la violencia estatal, o bien la observamos negativamente como una patología que desestructura las relaciones sociales en la familia, la escuela, el barrio o el municipio. Decía Samuel González Rodríguez:

*Que ya tenemos un punto de saturación que es importante. Como analista me puedo acordar de todos los hechos de violencia que surgieron entre 1988 y 1997, puedo recordarlos porque son 20, 30 ó 35, sin embargo, no soy capaz de recordar lo que pasó en México en los últimos 45 días donde un acontecimiento es peor que el otro. Por ejemplo, ya no nos acordamos que el 15 de septiembre del 2008 tiraron una bomba durante la celebración de la independencia de México en Michoacán, y eso se debe a que el torbellino y la aceleración es tal que la saturación nos llega en todos aspectos* (González Rodríguez 2011).

En verdad, aún sabemos muy poco acerca de la continuidad y discontinuidad de la violencia caciquil –de los años setenta y ochenta en las regiones del país–, la violencia contrainsurgente y la violencia social; conocemos poco acerca de la articulación y predominancia de estas modalidades de violencia en los espacios rurales y urbanos; poco también sobre cómo los delitos alimentan la violencia, o lo contrario.

Aún no objetivamos satisfactoriamente los tipos de violencia en las escuelas que anuncia el *bullying*, las inflexiones de las trayectorias sociales de

jóvenes que deciden incorporarse al sub-campo de la violencia organizada; sabemos poco, –más allá de las ficciones de capturas invertidas o integrales, de algunos analistas–, acerca de la corrupción institucional avanzada que se reproduce detrás de los abusos policiales y militares, o bien de las *interfaces* de la corrupción administrativa e institucional; poco sobre los mecanismos de lavado de dinero producto del tráfico de drogas, extorsiones y secuestros; poco acerca de las implicaciones para la ciudadanía regional del incremento de la letalidad del uso de la fuerza de las agencias estatales o muy poco sobre la naturaleza de la guerra que se libra en nuestro país.

Evidentemente, sabemos de estas problemáticas por la prensa (Martínez 2010; Lemus 2015) que –a propósito de otros países en los cuales llegó a considerarse un obstáculo para la sociología– entre nosotros es un insumo imprescindible para la objetivación de la violencia en muchas regiones del país donde es imposible el trabajo de terreno; asimismo, sabemos algo de ellas por los analistas que denuncian un supuesto colapso estatal mediante las metáforas de instituciones fallidas, narco-insurgencias (Buscaglia 2013).

Por supuesto sabemos algo acerca de estos procesos a partir de investigaciones académicas y científicas que interpretan con modelos anglosajones procesos regionales. Hemos acumulado información cuantitativa y cualitativa en tesis universitarias, ensayos, libros e informes técnicos (Arteaga Botello y Arzuaga Magnoni 2016) acerca de la nueva morfología de la violencia social, pero no tenemos acuerdos acerca de si en nuestro trabajo tiene primacía la prueba de teorías con pretensiones universales o la reconstrucción articulada de procesos regionales mediante el uso crítico de la teoría.

En síntesis, aún no sabemos lo suficiente para el diseño de políticas basadas en evidencia; por lo contrario, persisten algunos enigmas tales como: la especificidad de la relación entre el sentimiento de inseguridad, la violencia y los delitos; los perfiles de victimarios; las trayectorias sociales de los desaparecidos; el desplazamiento forzado por la delincuencia organizada en el contexto de las concesiones al neoextractivismo; los enclaves de robo de combustible, narcofosas y los sujetos desechados; el suicidio que ya no se investiga; el intercambio de recursos y funciones entre redes delictivas, políticos y militares y policías; la gobernabilidad de los operativos conjuntos, la gestión política de las respuestas a las solicitudes de información que abren y cierran datos según coyunturas políticas y electorales (RGVS 2015).

## Los programas de investigación dominantes en el campo

El uso de la teoría en el campo de la violencia y el delito puede orientarse por el reconocimiento del carácter situado de los discursos y la necesidad del sentido práctico, mediante la reflexión de las consecuencias del trabajo académico.

Para la observación de los procesos de violencia social, las ciencias sociales mexicanas no deberían desarrollar como elemento principal de la agenda de

investigación la divulgación de tal o cual autor estelar de las disciplinas de los países centrales. El retorno a los clásicos o los comentarios acerca de los autores de las sociedades centrales tiene una función en nuestro campo más o menos de recuerdo eventual del patrimonio metodológico o el imaginario de la integración universal, pero nadie investiga ya como ellos lo hacían, ni se gana mucho con la demanda de interlocución en otras luchas discursivas en las cuales, en el mejor de los casos, somos aceptados como traductores.

La observación de la lógica de la violencia y el delito incluye el uso situado, local, reflexivo de las categorías de los procesos de violencia de los países centrales pero el olvido de la desigualdad histórica de los grupos sociales en nuestro país puede bloquear las posibilidades de observación de la singularidad de los procesos objetivados. Para la observación de éstos, la divulgación de las ideas es importante pero no suficiente. El análisis regional, situado – que utiliza conceptos de teorías de sociedades centrales– no debe olvidar la historicidad de nuestras instituciones estatales y la desigualdad histórica que determinan los procesos de violencia. Dice F. E. González y González (2015):

*[...] los nuevos estados fueron construidos sobre la base de poblaciones heterogéneas y a veces hostiles entre sí, a diferencia de Europa, donde la guerra debilitó las diferencias internas y homogeneizó a la población... se encuentran en una desigual y desventajosa posición dentro del sistema capitalista mundial [...] sobre todo [...] el Estado [...] es un actor político que no logra derrotar otras formas de poder social regional y otras redes segmentadas de poder, sino que se ve obligado a coexistir o competir con ellas por el control de la regulación política como un actor más, con más o menos poder y recursos (González y González 2015: 122-123).*

El análisis regional de la violencia requiere de un posicionamiento académico para el cual no es suficiente la denuncia moral, el socialcivismo liberal o, como decía Bourdieu, el “funcionalismo de lo peor”.

El posicionamiento académico regional en el campo de los estudios de la violencia y el delito requiere del desanclaje reflexivo de algunos conceptos de las ciencias sociales europeas, sin embargo, el sentido práctico del uso de tales conceptos en investigaciones empíricas, regionales, situadas, evita que la reproducción de algunas teorías y conceptos, tales como “las ventanas rotas”, la violencia como ausencia de conflicto, la seguridad ciudadana y la seguridad humana, sean simples frases mediante las cuales se legitiman prácticas estatales en los regímenes liberales o progresistas.

Las estrategias alternativas pueden tomar ejemplo de aquellos académicos reflexivos que, conscientes de la arbitrariedad de sus observaciones regionales o etnocéntricas, evalúan, por ejemplo, la teoría de las ventanas rotas para aceptar sus supuestos, pero para pensar otras posibilidades no represivas basadas en la hospitalidad y en la prevención (Roché 1996); interpretan los procesos de violencia en las ciudades para interrogarse acerca de la criminalización

y el encierro de los pobres que habitan los barrios (Wacquant 2001); critican los usos securitarios de la retórica de la seguridad ciudadana de gobiernos de derecha y progresista en los países periféricos y semi-periféricos latinoamericanos o analizan la posibilidad de una agenda social desde las organizaciones de la sociedad civil mediante el adjetivo desde abajo para la seguridad humana o el desanclaje y localización de las denominadas buenas prácticas de prevención de la violencia y el delito (Angarita Cañas 2015).

En estas circunstancias, quizá sea preciso señalar que en una sociedad históricamente violenta el estudio de la violencia no puede sino conceptualizar a este proceso como un conjunto de prácticas de victimización mediante las cuales se daña el cuerpo y la dignidad de las personas. En efecto, las violencias son multidimensionales y multifactoriales y se configuran regionalmente de formas diversas, sobre todo en aquellos casos en los cuales la impunidad aparece como un mecanismo de reproducción. Respecto de la violencia en nuestro país Joaquín Villalobos (en: Maerker 2011) decía que le sorprendía que hubiéramos olvidado que somos violentos y tenemos un Estado débil:

*¿Cómo es que tantos mexicanos se decidieron a matar? Buscando una respuesta a esta pregunta descubrí dos cosas sobre las que cambié de opinión con relación a este problema: una, creía que los mexicanos eran esencialmente pacíficos, pero hoy creo que no es así [...] yo creía que México tenía un estado fuerte, pero hoy percibo que tiene un estado grande pero no un estado fuerte (Villalobos en: Maerker 2011: 37).*

La construcción de una respuesta distinta –sin el supuesto de una esencia nacional o la oposición simple débil-fuerte– mediante la observación de la violencia puede realizarse mediante el concepto de campo. La observación de la violencia y el delito como un campo evita la reducción de la densidad delictiva a la tasa de homicidios generalmente distinta de otros delitos de alto impacto. El campo de la violencia y el delito puede observarse desde las regiones como una red de relaciones locales reguladas por diversos regímenes de violencia mediante las cuales los victimarios —víctimas en otras circunstancias según la lógica de dominación en el campo— producen la subjetividad de las víctimas en resistencia. La construcción de una teoría del campo de la violencia y el delito puede enfatizar la lucha entre agentes por la impunidad mediante reglas, estrategias, discursos, prácticas (Zavaleta Betancourt 2011).

La observación de los procesos de violencia en lo rural y lo urbano que se ha desarrollado en las tres últimas décadas en el país puede interpretarse como intervenciones en el campo para la reducción de la violencia y el delito a niveles tolerables. Respecto de este punto M. Foucault decía: “En términos generales la interrogación será, en el fondo, cómo mantener un tipo de criminalidad [...] dentro de límites que sean social y económicamente aceptables y alrededor de una media que se considere, para decirlo de algún modo, óptima para un funcionamiento social dado” (Foucault 2008).

En retrospectiva, el campo de estudios en nuestro país ha experimentado tres ciclos caracterizados por el uso dominante de un programa de investigación en cada uno de ellos, por ejemplo, los análisis estadísticos acerca de la criminalidad de la capital del país, el antecedente más inmediato de los observatorios ciudadanos de seguridad y justicia; los discursos sobre la militarización y los derechos humanos, los antecedentes de los análisis sobre seguridad ciudadana y humana; y el análisis de la violencia en las ciudades del país, antecedente de las preocupaciones actuales acerca de la investigación etnográfica por la inter-legalidad, los performances del dolor y sufrimiento de las víctimas en los márgenes estatales.

Es posible que tales ciclos discursivos no sean evidentes debido a que algunos autores de trayectorias académicas híbridas han transitado por todos ellos, o bien porque en la actualidad la complejidad de la violencia en las regiones del país requiere del uso de estas perspectivas independientemente de las preferencias teóricas de los investigadores. Las luchas discursivas que se desarrollan actualmente en el campo de estudios sobre la violencia y el delito necesitan de una ponderación de estos ciclos y programas, la recuperación reflexiva del patrimonio que representan los acontecimientos discursivos que hicieron posible las actuales perspectivas dominantes: las encuestas de victimización e inseguridad, los investigadores de diversas universidades públicas metropolitanas y regionales y los trabajos de periodismo de investigación.

Estos acontecimientos pueden ayudarnos a entender como algunos investigadores dejaron de hablar de seguridad para advertir acerca de la necesidad de la observación de la violencia, cómo se institucionalizó gubernamentalmente el discurso de la seguridad ciudadana y se posicionó el tema de los márgenes estatales, la necropolítica (Maldonado 2010; Fuentes Díaz 2012; Sierra, Hernández, Sieder 2013), el estado de excepción (Das y Poole 2008), o bien se recuperó la idea hobbesiana de estado de guerra para la comprensión y explicación de los procesos de nuestra violencia (González Rodríguez 2014; Illades y Santiago 2014; Schedler 2015).

En esta evolución han tenido un papel significativo algunas luchas discursivas. Estos desacuerdos han permitido registros básicos del incremento de la inseguridad en el marco de las reformas neoliberales, el malestar público por la crueldad de la violencia social y la impunidad: la descripción de feminicidios, ejecuciones extrajudiciales, fosas clandestinas, corrupción de instituciones de seguridad y justicia; las fronteras de lo legal y lo ilegal, la vulnerabilidad de las víctimas, los vacíos de derecho e impunidad mientras se implementan, sin supervisión, híbridas, negociadas, las reformas policial y de justicia penal, como anotaremos más adelante, paralelas a la militarización de la seguridad y la de la prevención social de la violencia y el delito.

En las dos décadas pasadas, el campo de estudios experimentó acontecimientos que pueden considerarse un legado. Los debates más importantes en nuestro campo se abocan a la superación de las políticas de seguridad pública (Moloeznik 2005) mediante políticas de seguridad ciudadana en las ciudades

(Rico y Chinchilla 2002) e incluso, con fuerte sentido normativo, de seguridad humana que consideran a la seguridad ciudadana como un elemento de aquella. Hay quienes hablan de seguridad humana desde abajo (Angarita Cañas 2015).

Este giro teórico no ha tenido hasta ahora influencia en las políticas públicas de los gobiernos neoliberales, quienes utilizan este discurso para la legitimación de viejas prácticas policiales y judiciales. Es similar lo que acontece, en otra correlación de fuerzas, con las políticas de seguridad ciudadana de los gobiernos latinoamericanos de izquierda progresista. En estos años, los discursos de la seguridad ciudadana no se han convertido, por diferentes factores, en elementos de política pública (Zavaleta Betancourt 2013).

En el debate hay una serie de estudios que han producido el giro antropológico. Detengámonos un poco en ellos, dado el carácter central de su contribución en el campo. En los debates de algunas redes académicas latinoamericanas –aunque también en muchas organizaciones civiles que intervienen en el campo de la violencia– la etnografía del estado (Azaola Garrido 2006; Abrams, Gupta, Mitchell 2015) y de los grupos urbanos de microtráfico, los análisis de extracción de renta múltiple por la delincuencia organizada, las autodefensas y los linchamientos, la descripción etnográfica del estado realmente existente, han tenido una recepción extraordinaria, debido a que se considera que la descripción tradicional del estado invisibiliza el carácter social de la violencia.

A mi juicio, el giro antropológico en nuestro campo contribuye a la comprensión de la dinámica de las violencias, describe de otro modo la densidad del sentido que los mexicanos y latinoamericanos damos al proceso, pero, más allá de la debilidad de algunas de sus evidencias, es débil en la explicación de estructuras sociales si no dialoga con la sociología y la ciencia política. En otro lugar he tratado acerca de las bases teóricas de los discursos de la antropología política quienes -reconozco- abren posibilidades de comprensión y explicación de la violencia pero utilizan parcialmente los discursos biopolíticos y de la sociología weberiana del Estado. En tal caso, la etnografía de lo estatal puede interpretarse no como una ruptura sino como extensión del discurso weberiano del Estado.

En esta lógica, hay un tercer acontecimiento discursivo en el campo, marginal aún, pero muy utilizado por diversos autores debido a sus fuertes implicaciones políticas. El análisis de la violencia como la renuncia al conflicto o bien de las consecuencia de políticas estatales extrajudiciales que suponen excepciones y estado de excepción (Arteaga Botello y Arzuaga Magnoni 2016; Pérez Correa *et al.* 2015; Illades y Santiago 2014). Estas perspectivas, en líneas generales, aún no producen análisis empíricos regionales, pero tienen gran aceptación en muchas publicaciones académicas.

Evidentemente, el campo de los estudios sobre la violencia es también un espacio en donde se han logrado otros acuerdos significativos, por ejemplo: se acepta la acumulación histórica de la violencia social y política (Misse en: Jaramillo 2014; González y González 2015), la violencia como un campo

dinámico relacionado con los campos económicos y políticos (Wacquant 2001), la estructuración de una sociedad incivil y la acción colectiva de la delincuencia organizada, la policialización de los militares como un dispositivo de control, la centralidad del análisis de la violencia sociopolítica en la construcción de un régimen de baja intensidad democrática, los usos políticos de los discursos que trascienden la seguridad pública, entre otros. De este inventario quizá las ideas de Michel Misse (en: Jaramillo 2014) sean las más elocuentes:

*La violencia parece, más bien, un proceso social que exige acumulación histórica, aunque el desarrollo de mercados ilícitos [...] pueda ser importante e incluso central en esta acumulación originaria y en sus resultados posteriores* (Misse en: Jaramillo 2014: 59).

En estos años, las nuevas generaciones de investigadores hemos aprendido que la violencia social ni agota lo social ni lo destruye; produce saberes y sujetos, tiene una nueva “sociabilidad”, asimismo, aceptamos que las prácticas de victimización dependen de posicionamientos móviles en la correlación de fuerzas, que el monopolio de la violencia legítima es una construcción que produce sus contrapartes ilegales (Agudo Sanchíz 2011), la incivilidad se relaciona con las diversas modalidades de lo ilícito, tolerado, no tolerado y lo capturado por la economía legal; la violencia de la delincuencia organizada es un instrumento para la reproducción de capitales ilegales, la economía legal incluye a la economía ilegal (Giraldo Ramírez *et al.* 2014); la etnografía del dolor y el sufrimiento no puede reducirse al periodismo presuntuoso que no se interroga acerca de las consecuencias prácticas del dolor en los circuitos de violencia incentivados por la venganza, el resentimiento y las inclusiones colaterales o ilegales en la modernidad del país (Ortega 2008).

## **La impunidad y las reformas de las instituciones de seguridad y justicia**

La violencia social arriba descrita se reproduce en la impunidad. La debilidad de las instituciones de seguridad y justicia bajo reforma han contribuido a la reproducción de la violencia social. Estas circunstancias nos obligan a la observación de las reformas policiales y de la justicia penal en la medida en que abren las posibilidades de observación en nuestro campo de estudios. La observación externa –no orientada a los indicadores de desempeño– puede orientarnos en la comprensión de los obstáculos de la implementación y los retos de las reformas.

En México no se castigan el 92,8% de los delitos, del 7,2% restantes denunciados el 5,3% no se investigan y el otro 1,9% terminan con sentencias condenatorias (INEGI 2015). De acuerdo con Carbonell (2016), el sistema de justicia penal se caracteriza por la falta de capacitación, la corrupción, las fallas de investigación; el inacabamiento de las leyes y del diseño institucional

de la procuración y administración de justicia y el abuso de la prisión preventiva, mientras los operadores de las reformas experimentan aún una curva de aprendizaje (Carbonell 2016).

La observación puede interrogarse acerca de los factores que bloquean la implementación de las reformas y cómo las resistencias al cambio forman parte de las prácticas que producen la impunidad en la cual se multiplica la violencia social.

La reforma de las instituciones de seguridad y justicia en nuestro país es otro episodio de la globalización de las reformas policiales y judiciales implementadas en las sociedades latinoamericanas. En nuestro caso, estas reformas han sido precedidas por la militarización de las policías –policialización del Ejército– y la guerra contra la delincuencia organizada. Estos procesos de reforma no han sido resultado de investigaciones científicas, diagnósticos, análisis de coyunturas como tampoco el insumo principal de los programas de prevención.

La militarización de las policías y la policialización de los militares en la guerra interna contra las organizaciones delictivas, han abierto una disputa en las instituciones policiales que ha producido tanto la coalición de algunos policías municipales, estatales y federales y las redes delictivas regionales en los cuales se implementan los operativos conjuntos del gobierno federal tanto como un patrón de letalidad y estados de excepción regionales en el país.

La reforma policial no ha logrado la conformación de una policía nacional y el mando único sigue debatiéndose como un mecanismo de centralización de bajas capacidades institucionales y corrupción sin contrapesos civiles efectivos debido a los gobiernos divididos y los cálculos de los partidos políticos dominantes en los gobiernos estatales y el gobierno federal. La militarización de la seguridad pública ha implicado efectos indeseables tales como la desertión militar y el financiamiento indirecto o no deseado de las organizaciones de la delincuencia organizada vía la desertión de sus efectivos. Decía Samuel Antonio González Ruíz:

*La delincuencia organizada es el síntoma, no la enfermedad (la debilidad estatal) [...] Los policías municipales y algunos militares cuando desertan van a dar directamente a la delincuencia, es decir, que nosotros como país les pagamos el entrenamiento contribuyendo a la profesionalización del narcotráfico (citado en: Ortega 2011).*

La vieja militarización de las policías ha continuado por otros medios, a pesar de que se decretó la implementación de un nuevo modelo de justicia penal orientada a la investigación de los delitos. La policialización de los militares –incluida la policía federal y la gendarmería– es un obstáculo a la implementación de un sistema policial en el marco de la reforma de la justicia penal. El Ejército, a pesar de aceptar las resoluciones judiciales federales en torno al fuero militar, es inexpugnable en casos de violación de derechos humanos.

La implementación de reforma de la justicia penal ha sido sujeta a múltiples negociaciones, de tal forma que los avances de implementación son híbridos organizacionales que indican que las metas institucionales de la mediación, la descarga de los jueces, la reducción del encierro están lejos de constituir los elementos predominantes del sistema de justicia penal (Alvarado Mendoza 2015). En muchos casos -pero, sobre todo, en aquellos en los cuales policías y militares participaron en abusos de fuerza, desapariciones forzadas o ejecuciones extrajudiciales- durante la presunción de inocencia, se hace uso de amparos o se distorsionan pruebas. El sistema de justicia penal es por ahora un nuevo mercado de justicia en el cual el encierro es una forma de expulsión social. Dice Arturo Alvarado Mendoza:

*[...] resultado de múltiples procesos de acuerdos y reformas legales, hoy día el 'sistema' de justicia es un enorme y complejo aparato normativo y burocrático, sin una lógica uniforme de operación, gobernado por criterios políticos del momento y no por un bien diseñado programa de acción [...] formalmente los nuevos regímenes penales son menos punitivos [...] porque limitan la capacidad punitiva del estado y han incluido sistemas pedagógicos y de justicia alternativa, todavía existen límites a las garantías, violaciones al debido proceso, maltrato discriminación y erosión de los derechos de toda la población (Alvarado Mendoza 2014).*

Por otra parte, de la misma forma que la reforma policial ha excluido las formas de participación comunitaria y autogestionarias, la reforma de la justicia penal ha implicado un proceso de la descentralización de la justicia penal sin el reconocimiento de otras legalidades, tales como los usos y costumbres indígenas, y las formas de autovigilancia y castigo de las comunidades, tales como los jueces indígenas y las policías comunitarias (Zavaleta Betancourt 2015; Poole 2006; Sierra, Hernández, Sieder 2013).

La reforma judicial neoliberal que se implementa en el país no ha sido analizada en su complejidad ni desde el prisma de la interlegalidad que produce el encuentro de una pluralidad de legalidades en los espacios regionales ni cómo se produce una paralegalidad de los grupos indígenas radicales, los ciudadanos y las organizaciones delictivas en los márgenes estatales. Asimismo, la reforma de la justicia penal estatal se ha focalizado en la capacitación genérica de los operadores de la procuración y administración de justicia y ha dejado el sistema penitenciario -muchos de ellos controlados mediante autogobiernos controlados por la delincuencia organizada- a la certificación global, la privatización de reclusorios federales y la capacitación de custodios mediante la institucionalización de la academia nacional penitenciaria.

Para el análisis de estos procesos, la nueva sociología latinoamericana y antropología política y jurídica mexicana nos dotan de elementos para la investigación de las instituciones estatales bajo reforma, tal como existen en las regiones en las cuales se producen excepciones, en los márgenes estatales,

como parte del campo de la violencia y el delito. Los estudios de los antropólogos políticos y jurídicos nos ayudan a repensar lo que hemos entendido hasta ahora como Estado mexicano, puesto que –lejos de las viejas conceptualizaciones de éste como desarrollista, social autoritario, populista–, lo caracterizan como una pluralidad de regímenes de la misma forma que las instituciones son presentadas como construidas imaginariamente por los funcionarios, burócratas y los ciudadanos.

El abandono del concepto del Estado como “cosa” o de su morfología como un aparato, posibilita la observación de su heterogeneidad y funciones respecto del nuevo modelo de desarrollo neoextractivista predominante en algunas regiones mexicanas. Los análisis regionales comparados de las reformas de la policía y la justicia penal no pueden separarse de la observación de las funciones de la delincuencia organizada en el despojo por coacción de las propiedades comunitarias concesionadas bajo el argumento de “interés público”.

La antropología jurídica y política nos han enseñado que la institucionalización de las prácticas que denominamos Estado de derecho neoliberal es un mecanismo de la colonización de las consecuencias perversas de la desigualdad porque militarizan el control de los clientes políticos y eliminan a los sujetos peligrosos que produjeron mediante los mecanismos de la baja distribución y la exclusión, tanto como mediante la criminalización, el incremento de penas y las ejecuciones extrajudiciales.

En estas circunstancias podemos interrogarnos: ¿De qué hablamos cuando nos referimos a las reformas de la policía y la justicia del Estado neoliberal mexicano? En general, en nuestro país se habla de la necesidad de una forma estatal de castigo del delito y la violencia que se focaliza en el proyecto del mando único y las capacidades institucionales de investigación de la policía para los juicios orales, tanto como de la reforma de la justicia penal como un mecanismo público de sentencia de los indiciados –en los grados asimétricos de avance de implementación en los estados– son hasta ahora, la integración organizacional de las excepciones y prácticas extrajudiciales y las reformas judiciales estatales un espacio para la impunidad institucionalizada tanto como el encierro penitenciario fabrica delincuentes.

## Los retos de la agenda sobre violencia social

De la misma forma que los procesos de reforma institucional, el campo de la violencia y delito tienen una lógica distinta en las regiones del país. La agenda académica de las ciencias sociales mexicanas en el campo de la violencia puede orientarse en los próximos años al análisis de los márgenes estatales en el campo de la violencia y el delito y en la subjetividad de las víctimas: desaparecidos, familiares de desaparecidos, extorsionados, secuestrados, ejecutados, fosas clandestinas, asesinatos de periodistas, captura de policías locales, reformas inacabadas de seguridad y justicia, instituciones capturadas, vigilan-

cia policiaca virtual y la información política ilegal mediante intervenciones telefónicas.

Particularmente, es importante consolidar los programas de investigación predominantes en el campo; desarrollar metodologías mixtas y estudios longitudinales; promover la integración de redes académicas regionales; incentivar la investigación acción; institucionalizar un código de ética; hacer un meta-análisis de los riesgos del trabajo de terreno; ir a fondo en el análisis de la heterogeneidad de las instituciones estatales tal como existen en los márgenes y las interfaces de las organizaciones delictivas y las redes políticas (RGVS 2015). Dice uno de nuestros reportes coordinado por A. Alvarado Mendoza:

1. Desarrollar proyectos en torno a las líneas anteriores. Hay temas de crimen tradicionales que deben seguirse estudiando como homicidios, violencia familiar, violencia del estado. Adicionalmente se deben promover estudios que aumenten el conocimiento en áreas que no conocemos como armas, desplazados, desaparecidos, trata, producción y efectos de las drogas ilícitas, sicariato, feminicidios. También la realización de estudios pilotos como los que se han hecho en estudios sobre despojo de tierras y bienes. Paralelamente, debemos promover la generación de teorías desde la experiencia nacional, como por ejemplo aquellas sobre el crimen organizado, que se puede estudiar y desarrollar desde la experiencia nacional.
2. Desarrollar estrategias metodológicas interdisciplinarias mixtas y estudios longitudinales.
3. Promover la integración de redes académicas regionales.
4. Apoyar y difundir aquellas investigaciones que incluyen propuesta de intervención para reducir la violencia.
5. Promover un código de ética común a estas investigaciones.
6. Hacer énfasis en la prevención de la violencia como política pública de acción. En este tema se propone que las políticas estén sustentadas en evidencias y en la mejora de las bases de datos. Así también promover trabajos sobre experiencias exitosas en reducción de la violencia que apunten a las resiliencia y pacificación.
7. Valorar el incremento de riesgos en el trabajo de campo y proponer medidas de protección.
8. Impulsar los estudios sobre las fuerzas coercitivas del Estado. ¿Qué está pasando con las fuerzas coercitivas del Estado? ¿Cómo ha evolucionado su papel en la intervención? ¿Se han hecho más violentas o menos? ¿Qué efecto tiene la violencia de las fuerzas en la sociedad y en la generación de nuevas violencias? Hay una clara transformación de las policías en los años recientes pero desconocemos las consecuencias. ¿Qué modelos funcionan en otras partes? ¿Cuáles no? ¿Cómo tratan las autoridades ciertos delitos, no sólo los penales, sino en general?
9. Estudios sobre organizaciones criminales ¿Cómo han evolucionado? ¿Cómo ha cambiado su forma de operar? ¿Cómo son sus prácticas de control? Narco cultura- cultura de la violencia en general. La delincuencia llamada orga-

nizada (principalmente el tráfico ilícito de drogas ilegales, pero también el tráfico de armas, el contrabando, la piratería, el tráfico humano y de órganos humanos, lavado de dinero, más la apreciable corrupción gubernamental y la violencia política, la inmensa economía ilegal internacional), los conflictos sociopolíticos históricos acumulados (post-conflicto, además de la violencia urbana u otros de alta presencia de bandas organizadas como maras, barras o pandillas violentas que parecen controlar territorios enteros y azorar, que no gobernar poblaciones enteras).

10. *Interfaces* entre organizaciones criminales y fuerzas coercitivas del estado u otras instituciones estatales. (RGVS 2015).

La observación empírica orientada teóricamente con reflexiones situadas en lo local podría focalizarse en el análisis mixto de la acumulación de la violencia en las regiones, particularmente en la violencia de la delincuencia organizada, mediante registros cuantitativos y cualitativos de la continuidad y discontinuidad de las formas de violencia política y social en el proceso de construcción del Estado de derecho neoliberal, en estados con alternancia y sin alternancia en las gubernaturas; la articulación de lo rural y urbano en las trayectorias sociales y delictivas de jóvenes, en transiciones biológicas y la decisión de participar en el campo de la violencia y el delito, sus entradas y salidas en el campo de lo ilícito y lo ilegal; las representaciones sociales, el dolor, el sufrimiento de las familias de víctimas y de victimarios aprehendidos o desaparecidos por la delincuencia organizada o las instituciones de seguridad; los regímenes de la producción de contrapartes ilegales por parte de las instituciones estatales para desechar a grupos de población inútiles para la reproducción de capitales globales; los obstáculos organizacionales y sociales de los procesos de reforma institucional.

En este proceso será imprescindible el diálogo reflexivo, crítico, efectivo con las asociaciones civiles regionales de defensoría de derechos y las élites locales tanto como la intervención profesional en las instituciones desde afuera. Debemos tomarnos en serio la crítica de autoreferencia y poco sentido práctico. Estos elementos de la agenda nos obligan a la auto-reflexión –muy desarrollada por cierto entre los antropólogos– acerca de los dilemas éticos del trabajo de investigación, por ejemplo, las implicaciones políticas del encargo, el uso de los datos, la gestión del miedo propio, la relación con las autoridades cuando se trabaja con los agentes del campo de la violencia y el delito.

## Conclusiones

La observación de la violencia y el delito como un campo sociopolítico posibilita una descripción realista de las relaciones de un conjunto de agentes que intervienen dentro y fuera de las universidades públicas y privadas para reducir las tasas delictivas o para controlar los factores y efectos indeseables de estos procesos.

El campo de estudios sobre la violencia en nuestro país se ha construido mediante la superación de un conjunto de prejuicios y teorías insuficientes que no posibilitan la comprensión de la lógica y sentido de la violencia social porque la consideran una forma de violencia política, o bien por no tematizarla como parte de sus modelos normativos. En efecto, la observación de la violencia social en México ha requerido de la superación de la teoría de la transición democrática y del socialcivismo antipolítico que no considera la variable de la impunidad en las reformas de las instituciones de seguridad y justicia.

El campo de estudios de la violencia y el delito no se produce sólo en las universidades públicas, también en las organizaciones civiles y consultorías críticas del teoricismo de algunos ensayos académicos sobre el tema. De esa matriz discursiva proviene la idea inadecuada de la sobrediagnóstico de la violencia. Por lo contrario, de esta opinión tan generalizada entre consultores, debemos reconocer que sabemos poco acerca de las nuevas formas de la violencia social porque la consideramos una variable política ligada al régimen, por ejemplo sabemos muy poco acerca de la articulación de las violencias caciquil, contrainsurgente y social; en torno a la articulación de violencia en los espacios rurales y urbanos; sobre la relación entre violencia y delito; acerca de la violencia en las escuelas y acoso escolar y sexual; de las trayectorias sociales frágiles de jóvenes o bien de la corrupción institucional, la letalidad del uso de la fuerza por agentes gubernamentales y el tipo de guerra que se libra en nuestro país.

Para la observación de estos procesos, la divulgación de las ideas de autores clásicos es importante pero no suficiente; por lo contrario, el análisis regional, local, situado, que utiliza conceptos de teorías de sociedades centrales, no debe olvidar la historicidad de nuestras instituciones estatales y la desigualdad histórica que determina los procesos de violencia local. Por fortuna, el campo ha evolucionado mediante ciertos acontecimientos discursivos que han posibilitado la idea de victimización, seguridad ciudadana, la heterogeneidad de las instituciones de seguridad y justicia y el análisis cultural de la violencia urbana.

Particularmente, la observación de la violencia social desde una perspectiva cultural disputa un lugar en el debate público a los estudios sobre seguridad ciudadana. En las universidades y organizaciones civiles se habla cada vez más de violencia y en las cámaras empresariales e instituciones de seguridad ciudadana; pero independientemente de los diferentes posicionamientos, en el campo nacional, un sub-campo latinoamericano reconoce como logros el reconocimiento de que la violencia se acumula, puede conceptuarse como un campo, posibilita una sociedad incivil, incluye la militarización de policías y la policialización de los militares que ha producido la violación de derechos humanos y bloquea las reformas, y que en el campo existen usos liberales, neoliberales y progresistas de los derechos humanos.

La observación externa de las reformas de las instituciones de seguridad y justicia indican que son parte de la globalización de reformas precedidas por la militarización. Así, en nuestro país, en el campo de la violencia y el delito,

la militarización ha coexistido con la corrupción institucional, la prevención inútil, la centralización de mando y el incremento de la letalidad, la baja capacitación y debilidad del sistema de justicia penal. En estas circunstancias, la prevención ha sido un dispositivo de legitimación de la militarización, la reforma policial se reduce al control centralizado de mando y la reforma de la justicia penal se ha convertido en un híbrido institucional que no garantiza hasta ahora las metas de pacificación incluidas en los planes de desarrollo o de prevención, tampoco del mando único ni de reforma de la justicia penal.

## Bibliografía

- Abrams P., Gupta A., Mitchell T. (2015), *Antropología del Estado*, FCE, México.
- Agudo Sanchíz A., Estrada Saavedra M. (eds.) (2011), *Transformaciones del Estado en los márgenes de Latinoamérica*, COLMEX-UIA, México.
- Alexander J. C. (2012), *Trauma. A Social Theory*, Polity Press, Cambridge.
- Alvarado Mendoza A. (2014), *La reforma híbrida. Las transformaciones constitucionales a las instituciones de justicia y al Estado mexicano en la última década*, "Letras Jurídicas", no 30, Universidad Veracruzana, México, disponible en: <http://revistas.uv.mx/index.php/letrasjuridicas/article/view/1521>, fecha de consulta: 02.02.2016.
- Alvarado Mendoza A., Arzt S. (eds.) (2001), *El desafío democrático de México*, COLMEX, México.
- Angarita Cañas P.E. (comp.) (2015), *Drogas, policía, delincuencia. Otras miradas a la seguridad ciudadana en América Latina*, CLACSO, Argentina, disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20150626015959/Drogas.pdf>, fecha de consulta: 02.02. 2016.
- Arteaga Botello N., Arzuaga Magnoni J. (2016), *Del neofuncionalismo a la conciencia icónica: ensayo crítico para pensar la sociología cultural de Jeffrey Alexander*, "Sociológica", no 87, enero-abril, disponible en: <http://www.revistasociologica.com.mx/pdf/8701.pdf>, fecha de consulta: 06.07.2016.
- Astorga L. (2015), *¿Qué querían que hiciera?*, Grijalbo, México.
- Azaola Garrido E. (2006), *Imagen y autoimagen de la policía de la Ciudad de México*, Ediciones Coyoacán, México.
- Bailey J. (2014), *Crimen e impunidad*, Debate, México.
- Bailey J., Godson R. (2000), *Crimen organizado y gobernabilidad democrática*, Grijalbo, México.
- Bourdieu P. (2014), *Sobre el Estado*, Anagrama, Barcelona.
- Bourgois P. (2010), *En busca de respeto. Vendiendo crack en Harlem*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Buscaglia E. (2013), *Vacios de poder. Cómo combatir la delincuencia organizada*, Debate, México.
- Buscaglia E. (2015), *Lavado de dinero y corrupción política. El arte de la delincuencia organizada internacional*, Debate, México.
- Calveiro P. (2012), *Violencias de Estado. La guerra antiterrorista y la guerra contra el crimen como miedos de control global*, Siglo XXI, Buenos Aires.

- Carbonell M. (2016), *Nuevo sistema de justicia penal*, entrevista en: "México Social", Canal Once, 09.02.2016, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=iXxdlfo57TM>, fecha de consulta: 16.02.2016.
- Dammert L., Bailey J. (coord.), *Seguridad y reforma policial en las Américas: experiencias y desafíos*, Siglo XXI, México.
- Das V., Poole D. (2008), *El Estado y sus márgenes. Etnografías comparadas*, "Cuadernos de Antropología Social", no 27, pp. 19-52.
- De Souza Santos B. (2009), *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*, Trotta-ILSA, Madrid.
- Duque Daza J. (2015), *Corrupción, organizaciones criminales y accountability. La apropiación de las regalías petroleras en los Llanos Orientales*, Universidad del Valle, Cali.
- Flores Pérez C. (2013), *Historias de polvo y sangre. Génesis y evolución del tráfico de drogas en el estado de Tamaulipas*, Ediciones La Casa Chata-CIESAS, México.
- Fuentes Díaz A. (ed.) (2012), *Necropolítica, violencia y excepción en América Latina*, BUAP, Puebla.
- Giraldo Ramírez J. et al. (coord.) (2014), *Nuevas modalidades de captación de rentas ilegales en Medellín*, EAFIT-ESU-Alcaldía de Medellín, Medellín.
- González Rodríguez S. (2014), *Campo de guerra*, Anagrama, Barcelona.
- González y González F. E. (2015), *Poder y violencia en Colombia*, Universidad Javeriana, Bogotá.
- Henri-Lévy B. (1992), *Las aventuras de la libertad*, Anagrama, Barcelona.
- Illades C., Santiago T. (2014), *Estado de guerra. De la guerra sucia a la narcoguerra*, Era, México.
- INEGI, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2015), *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)*, México.
- Jaime E. (2016), *Rendirse no es opción*, "Excelsior", 05.03.2016, disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/opinion/edna-jaime/2016/03/05/1078956>, fecha de consulta: 15.03.2016.
- Jaramillo A. M., Pera C. M. (eds.), *Ciudades en la encrucijada. Violencia y poder criminal en Río de Janeiro, Medellín, Bogotá y Ciudad Juárez*, IEPRI, IDRC, Bogotá.
- Kalyvas S. N. (2010), *La lógica de la violencia en la guerra civil*, Akal, Madrid.
- Kessler G. (2009), *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Lemus J. J. (2015), *Tierra sin Dios. Crónica del desgobierno y la guerra en Michoacán*, Grijalbo, México.
- Maerker D. (2011), "Nuestra guerra": *Una conversación*, "Nexos", 01.11.2011, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=14554>, fecha de consulta: 16.02.2016.
- Maldonado S. (2010), *Los márgenes del Estado mexicano. Territorios ilegales, desarrollo y violencia en Michoacán*, Colegio de Michoacán, Zamora de Hidalgo.
- Martínez Ó. (2010), *Los migrantes que no importan. En el camino con los centroamericanos indocumentados en México*, Icaria Editorial, Barcelona.
- Mastrogiovanni F. (2016), *Ni vivos ni muertos, La desaparición forzada en México como estrategia de terror*, De bolsillo, México.

México Evalúa (2015), *Prevención de la violencia en México. ¿Cuáles son las prioridades?*, México.

Misse M. (2014), *Río de Janeiro: “sufrir la violencia, decir la paz”*, en: *Ciudades en la encrucijada, Violencia y poder criminal en Río de Janeiro, Medellín, Bogotá y Ciudad Juárez*, Jaramillo A. M., Pera C. M. (eds.), IEPRI, IDRC, Bogotá.

Moloeznik M. P. (2005), *Seguridad pública y reforma policial en México. ¿Cambio o continuidad?* en: *Seguridad y reforma policial en las Américas: experiencias y desafíos*, Dammert L., Bailey J. (coord.), Siglo XXI, México.

Ortega F. A. (ed.) (2008), *Veena Das: sujetos del dolor, agentes de dignidad*, Universidad Nacional de Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar, Bogotá.

Ortega I. (2011), *Narcotráfico, delincuencia organizada y violencia, síntomas de la debilidad del Estado*, “Nexoveracruzano”, disponible en: <http://www.nexoveracruz.com/infonexo/estatales/congreso/8597-narcotrafico-delincuencia-organizada-y-violencia-sintomas-de-la-debilidad-del-estado.html>, fecha de consulta: 16.02.2016.

Pérez Correa C. et al. (2015), *Índice de letalidad, menos enfrentamientos, más opacidad*, “Nexos”, 01.08.2015, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=25468>, fecha de consulta: 16.02.2016.

Poole D. (2006), *Los usos de la costumbre. Hacia una antropología jurídica del Estado neoliberal*, “Alteridades”, vol. 15, no 31, enero-junio de 2006, pp. 9-21, disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/747/74703102.pdf>, fecha de consulta: 16.02.2016.

RGVS (2015), *Reporte de Grupo de Violencia Social para el Consejo Consultivo de la Presidencia de la República y el CONACYT de México*, coordinado por Arturo Alvarado Mendoza, en prensa.

Rico J. M., Chinchilla L. (2002), *Seguridad ciudadana en América Latina*, Siglo XXI, México, disponible en: <http://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/eureka/pudgvirtual/Seguridad%20ciudadana.pdf>, fecha de consulta: 16.02.2016.

Roché S. (1996), *La société incivile. Qu'est-ce que l'insecurité?*, Seuil, Paris.

Rodríguez Cuadros J. C. (2015), *Génesis, actores y dinámicas de la violencia política en el Pacífico nariñense*, Universidad Javeriana, Bogotá.

Schedler A. (2015), *En la niebla de la guerra. Los ciudadanos ante la violencia criminal organizada*, CIDE, México.

Sierra M. T., Hernández A. R., Sieder R. (eds.) (2013), *Justicias indígenas y Estado. Violencias contemporáneas*, FLACSO-CIESAS, México.

Wacquant L. (2001), *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad en comienzos del milenio*, Manantial, Buenos Aires.

Weber M. (1988), *Sobre la teoría de las ciencias sociales*, Premia, México.

Zavaleta Betancourt J. A. (2011), *El campo de los delitos en México*, “El Cotidiano”, no 170, pp. 15-25.

Zavaleta Betancourt J. A. (coord.) (2013), *La inseguridad y la seguridad ciudadana en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, disponible en: <http://www.biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20121123043123/Lainseguridadylaseguridadciudadana.pdf>, fecha de consulta: 16.02.2016.

# El impacto diferenciado de la inseguridad pública como otra expresión de la inequidad socio-económica: una exploración inicial al caso mexicano

## The unequal impact on public insecurity as another expression of socio-economic inequality: an initial exploration of the Mexican case

*Luz Paula Parra Rosales*<sup>1</sup>

INSTITUTO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS  
UNIVERSIDAD DE ESTOCOLMO, SUECIA

✉ luz-paula.parra@lai.su.se

### RESUMEN

*La creciente inseguridad pública ha afectado negativamente la calidad de vida de todos los mexicanos. Sin embargo, su impacto ha sido diferenciado entre los diversos sectores de la población y se ha profundizado aún más por región, género, edad y/o etnicidad. Esta situación es particularmente delicada debido a que ha agravado las ya severas inequidades históricas socio-económicas predominantes en todo el país. Las preguntas que guían este artículo son: ¿Cómo ha agudizado el incremento de la inseguridad pública la inequidad socio-económica en México? y ¿Cuáles han sido las respuestas de distintos sectores de la población? En el texto se argumenta que ante el aumento de la violencia criminal a partir de la guerra contra las drogas en el 2006, así como ante la creciente incapacidad o falta de voluntad de los agentes estatales para proveer seguridad pública equitativa a toda la población, se han generado diversas respuestas organizadas y desorganizadas de los ciudadanos que van desde la contratación de servicios de seguridad privada, la formación de grupos de autodefensa, los linchamientos, el aislamiento en enclaves vigilados, entre otras medidas de seguridad individuales o colectivas, formales e informales, legales e ilegales que implican costos y beneficios desiguales para las personas. De esta forma, los agentes del Estado mexicano -al decidir políticamente descentralizar, privatizar*

---

<sup>1</sup> Tiene el grado de Doctorado en Estudios de Paz y Resolución de Conflictos por la Universidad de Bradford en Reino Unido. Actualmente es profesora e investigadora de la Universidad de Estocolmo en Suecia. Es profesora visitante de la Universidad de Uppsala, la Universidad Iberoamericana y la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez en temas de prevención de la violencia, seguridad, transformación constructiva de los conflictos, negociación colaborativa, geopolítica y acción humanitaria, derechos humanos, entre otros temas, con especialización en Estudios Latinoamericanos.

*o desentenderse de su obligación fundamental de proveer seguridad pública a todos los mexicanos- están dejando paulatinamente de garantizar un derecho considerado “llave”, lo que limita el goce pleno de otros derechos, como el de libre tránsito, educación, salud, libre expresión, entre otros, deteriorando aún más la inequidad existente en los sectores más pobres y vulnerables del país. La inseguridad pública y las distintas respuestas de los mexicanos reflejan entonces la falta de gobernabilidad del Estado para distribuir de forma eficiente y equitativa un bien público como la seguridad pública, así como su incapacidad para ejercer el legítimo monopolio de la violencia frente a la actuación de los agentes no estatales que generan una mayor inseguridad y profundizan la inequidad en los territorios que controlan dentro del país.*

**PALABRAS CLAVE:** *inequidad, inseguridad, violencia, México, desigualdad, discriminación.*

#### **ABSTRACT**

*The increasing public insecurity has negatively affected the quality of life of all Mexicans. However, its impact is differentiated among diverse sectors of the population and it has deeper consequences depending on regional, gender, age and ethnic conditions. This situation is particularly sensible because it has aggravated the historical socio-economic inequalities already existing around the whole country. The two questions that this article tries to answer are: how public insecurity has exacerbated socio-economic inequality in Mexico? And what are the different responses of unequal socio-economic sectors to deal with public insecurity? In the article, it is argued that since 2006 when the war on drugs was launched, there has been a notorious increase of criminal violence and insecurity and the state authorities are incapable or unwilling to provide equitable public security to all Mexicans. Therefore, multiple organized and unorganized responses have been generated by the population, which go from contracting of private security forces, integrating self-defense groups, lynching, isolating in private enclaves among many other individual and collective, formal and informal, legal and non-legal measures that entail uneven costs and benefits for the people. The Mexican state representatives have the obligation to provide public security to all sectors without discrimination, but when they decide to decentralize, privatize or simply not act, they are failing to guarantee public security as a right that is considered a “key right” for the enjoyment of other rights such as free movement or free expression, among many others. Consequently, it is damaging even more the already unequal socio-economic conditions experienced by the poorest and more vulnerable sectors in the country. The worsening of public security and the uneven responses from the population expose the lack of governance of the Mexican state representatives and their inability to distribute in an efficient and equitable manner a public good, such as public security. In addition, it shows its lack of capacity to exercise the legitimate monopoly of violence to face and control the non-state actors that generate insecurity and aggravate the inequality within the territories they control.*

**KEYWORDS:** *inequality, insecurity, violence, Mexico, discrimination.*

## Introducción

**El impacto diferenciado de la inseguridad pública como otra expresión de la inequidad socio-económica: una exploración inicial al caso mexicano**

Luz Paula Parra Rosales

El origen de la inseguridad y la violencia que se experimentan hoy en México se deben en gran parte a la desigualdad histórica que aún predomina. Por ello, se está generando un consenso importante entre diversos actores socio-políticos en el sentido de que la distribución equitativa de los recursos públicos debe convertirse en una prioridad nacional para hacer frente al espiral de violencia que se ha experimentado en la última década (Raphael 2015; Esquivel 2015: 5; Carbonell 2015). De no hacerlo, se corre el riesgo de continuar el deterioro de las instituciones estatales y de la gobernanza en el país.

México se encuentra inmerso en un círculo vicioso de inequidad e inseguridad que le está impidiendo crecer en términos económicos y, al mismo tiempo, le está generando serios problemas socio-políticos, particularmente entre los sectores más pobres y vulnerables que observan que su situación continúa empeorando.<sup>2</sup> En relación con el impacto negativo que tiene la inseguridad pública sobre el desarrollo económico, un reporte reciente del Instituto de Economía y Paz demostró que el costo directo e indirecto de la violencia e inseguridad es equivalente al 17,3% del Producto Interno Bruto (IEP 2015: 3). En este sentido, no solamente el país está creciendo a tasas muy bajas y desperdiciando importantes recursos, sino que además lo poco que crece se concentra en los sectores más privilegiados. Las cifras hablan por sí mismas, en términos de inequidad el 1% más rico de la población recibe el 21% de ingreso nacional (Esquivel 2015: 7). El economista Gerardo Esquivel, citando el Global Wealth Report del 2014, señala que el 10% de los más ricos concentran el 64,4 % de la riqueza del país,<sup>3</sup> mientras que 23 millones de mexicanos no pueden comprar la canasta básica (Esquivel 2015: 1).<sup>4</sup> Si bien es cierto que a nivel nacional el coeficiente GINI ha mejorado en los últimos 15 años al pasar de 0,54 a 0,438 en la distribución del ingreso (CONEVAL 2015; INEGI 2014),<sup>5</sup> la heterogeneidad en la distribución del mismo y el empobrecimiento en algunos municipios, sectores y grupos étnicos se ha intensificado seriamente. Por ejemplo, se han empobrecido municipios predominantemente indígenas, en

---

<sup>2</sup> México es la decimocuarta economía del mundo, sin embargo, cuenta con más de 53 millones de personas viviendo en pobreza, lo que le convierte en uno del 25% de los países con más altos niveles de inequidad en el mundo (Esquivel 2015: 5-7).

<sup>3</sup> Para 2012 cuatro empresarios mexicanos concentrados en el rubro de las telecomunicaciones, minería y servicios financieros acumularon riquezas equivalentes al 9% del PIB (Esquivel 2015: 8). Estos empresarios cuentan con importantes deducciones fiscales y una gran cantidad de privilegios.

<sup>4</sup> El investigador Julio Bolvinik, en su estudio más reciente titulado "Evolución de la pobreza y estratificación social en México 2012-2014", documentó que solamente entre los años 2012 y 2014 aumentó el número de personas en pobreza de 83,08 a 84,30% y disminuyó la clase media de 8,14 a 6,78% de la población (Batista 2015).

<sup>5</sup> Se sugiere que el GINI se ha reducido debido, entre otros factores, a las remesas enviadas por los mexicanos en el exterior y algunos programas focalizados de gobierno como, por ejemplo, Progresas.

zonas rurales y suburbanas, y se continúa concentrando el ingreso en los estratos más altos de la población (Esquivel 2015; IEP 2015; INEGI 2015; Teichman 2012: 54; World Bank 2003: 22; Hall y Patrinos 2006).<sup>6</sup>

En cuanto a la inseguridad pública y violencia, si desagregamos la información sobre homicidios dolosos por regiones, municipios, sectores y por género, las cifras son muy dispares a nivel nacional. Por ejemplo, en 2014 el municipio de Acapulco contaba con un promedio de 104,16 homicidios por cada 100.000 habitantes, mientras que el municipio de Mérida tiene un promedio de 1 homicidio (CCSPJ 2014; IEP 2015: 8; INEGI 2015). En relación con la violencia en contra de las mujeres las cifras demuestran también una disparidad en comparación con otros grupos sociales a nivel nacional en el número de los homicidios cometidos, los cuales pasaron en 2007 de 1.083 a 2.647 en el 2013 (IEP 2015: 27). En términos territoriales, la concentración de las mujeres asesinadas también es diferenciada y, de esta forma, mientras que en el Estado de México se contabilizaron 301 mujeres asesinadas entre 2009-2010, en el estado de Zacatecas se registraron 11 homicidios de mujeres (Brath 2012).<sup>7</sup>

En suma, si bien es cierto que el incremento exponencial de la violencia e inseguridad pública actual se debe a la “guerra contra las drogas” iniciada en 2006 (Vilalta 2013: 2, Aguilar Camín 2015), ambas tienen sus causas profundas en la histórica debilidad institucional del Estado mexicano que se expresa en corrupción e impunidad generalizadas, y que se agrava con la creciente inequidad. Ésta última ha respondido a decisiones de política pública y del ejercicio presupuestal, ya que los agentes gubernamentales han distribuido de forma diferenciada por sector y por región los recursos públicos, particularmente los recursos destinados a la seguridad pública, beneficiando de esa forma a algunos y dejando en situación de abandono y mayor vulnerabilidad a otros. Por tanto, los ciudadanos que están mejor conectados con agentes políticos, económicos y/o sociales, cuentan con mayores recursos para enfrentar la crisis de inseguridad pública, ampliando aún más la brecha de inequidad entre los mexicanos.

Este artículo desea contribuir a distintas áreas de investigación relacionadas con la seguridad pública y los estudios sobre equidad y justicia. En particular, desea aportar al análisis sobre la forma en que la inseguridad pública impacta de forma diferenciada a la población y profundiza la inequidad socio-económica ya existente en distintas regiones y sectores. Con ello, se quiere alertar sobre el riesgo de continuar implementando políticas de seguridad pública que no consideran estos impactos diferenciados y que, por el contrario, provocan una mayor inequidad y escalamiento de la violencia so-

---

<sup>6</sup> Judith Teichman señala que la pobreza en el sector rural en 1984 representaba el 39% nacional mientras que para los años 1990 se incrementó a 46,9%, para descender en el año 2000 (Teichman 2012: 54).

<sup>7</sup> Recientemente en el Estado de México se generó una alerta de género por el alto número de feminicidios. El Observatorio Ciudadano Nacional contra el Feminicidio en México y Amnistía Internacional México informaron sobre 3.892 mujeres asesinadas del 2012 al 2013.

cial. La investigación no pretende abundar de forma detallada sobre las causas y consecuencias de la inequidad y la inseguridad, sino que presenta algunos indicadores que ilustran esta correlación y sus impactos diferenciados entre los mexicanos.

El presente artículo se encuentra dividido en cuatro partes principales. En la primera parte, se discutirán y relacionarán los principales conceptos utilizados en esta investigación: inseguridad pública e inequidad. En seguida, se abordará brevemente los principales hechos que explican el contexto actual de violencia e inseguridad en el país. Posteriormente, se analizarán las distintas respuestas que han implementado los ciudadanos para hacer frente a la inseguridad pública y su impacto. Finalmente, se profundizará sobre las consecuencias que han generado estas acciones ciudadanas en la profundización de la inequidad socio-económica en México.

## **Definiciones conceptuales básicas y correlación entre la inseguridad pública y la inequidad socio-económica**

Es importante definir en este artículo lo que entendemos por inseguridad pública para distinguirla de otro tipo de inseguridades que padece la población.<sup>8</sup> Debemos iniciar diciendo que el concepto de seguridad ha sido largamente discutido, sin embargo, no se ha llegado a un consenso y, más bien, ha sido mal interpretado y abusado con intenciones políticas y económicas para justificar la suspensión de libertades civiles y la redistribución de grandes cantidades de recursos públicos que afectan la equidad social, beneficiando de esta forma a unos sectores en detrimento de otros. En este artículo, se utiliza la definición de seguridad pública propuesta por David A. Baldwin, quien la entiende como una de las principales funciones del Estado para proteger a sus ciudadanos, organizaciones e instituciones frente a amenazas hacia su bienestar y su propiedad. Para ello, cuenta con agentes de seguridad pública, como los policías y el personal del sistema judicial, quienes tienen a su cargo el manejo de actos delictivos o criminales (Baldwin 1997: 3). Esta definición puede ser complementada con la propuesta de Sergio García Ramírez, quien se refiere a la seguridad pública como “a la inexistencia de amenazas que socaven o supriman los bienes y derechos de las personas, y en la que existen condiciones propicias para la convivencia pacífica y el desarrollo individual

---

<sup>8</sup> La seguridad es multidimensional y se expresa en sus distintas formas: económica, ambiental, social, de identidad, emocional, física, militar, entre otras. Recientemente, el Secretario General de las Naciones Unidas habló de repensar el concepto de seguridad que vaya más allá de la seguridad armada territorial a la seguridad humana que incluya la seguridad de las personas en su casa, su trabajo y sus comunidades (Rothschild 1995 in Baldwin 1997: 23). Por ello, las Naciones Unidas introdujeron el término de seguridad ciudadana (como una política pública centrada en el ciudadano, en la que el Estado brinda los mínimos estándares de convivencia para poder asegurar el desarrollo de una amplia gama de derechos humanos).

y colectivo de la sociedad” (García Ramírez en Hope 2012: 9). Por tanto, la seguridad pública se convierte en una responsabilidad principal del Estado y un prerrequisito para el disfrute de otros derechos o valores como la libertad y la prosperidad.

Es importante señalar que el origen mismo del Estado moderno (liberal-democrático) fue definido por su oposición a la noción de la seguridad privada. En este sentido, la seguridad pública no debía ser decidida o proporcionada por individuos privados ni tampoco la violencia debía ser ejercida de manera diferenciada por clases socio-políticas, sino que se trata de una función pública, aplicada con igualdad a todos sus ciudadanos. Esto es lo que explica la consolidación de los Estados modernos y democráticos (Williams 2010: 625). Sin embargo, uno de los retos más grandes al Estado moderno actual es la presencia creciente de nuevos actores privados (no estatales) que están retando el monopolio público de la fuerza y el estatus de la seguridad como un bien público, lo que presenta serias preguntas sobre las funciones esenciales del Estado, la rendición de cuentas y la legitimidad de estos actores (Williams 2010: 628).

En cuanto a la inequidad, en este artículo nos referimos no solamente a la distribución del ingreso – reflejado en el coeficiente GINI –, sino que también deseamos incluir la forma en la que distintos recursos y servicios públicos, incluida la seguridad pública como un bien público, se encuentran distribuidos entre la sociedad. Profundizaremos sobre esta concepción más adelante.

## Correlación entre inseguridad pública e inequidad

Desde hace décadas se ha investigado la inequidad socio-económica como un detonador clave que conduce a la comisión de crímenes y otras formas de violencia, y se ha demostrado empíricamente que los países con las tasas más altas de desigualdad, medidas a través de su indicador GINI, tienen también las tasas más altas de homicidios (Ascher y Mirvitskaya 2012; Blau y Blau 1982; Fajnzylber *et al.* 1998; Graham 2005; Gutiérrez Sanín y Jaramillo 2004, PNUD 2013).<sup>9</sup> En este sentido, existen estudios específicos que muestran la correlación positiva y estadísticamente significativas entre el aumento de la inequidad y el incremento en la misma proporción de los niveles de criminalidad violenta (Daly *et al.* 2001; Enamorado *et al.* 2014; Fajnzylber *et al.* 2002: 7). Sin embargo, el efecto sobre la inseguridad se agrava en la medida en que la desigualdad se combina con condiciones como alta impunidad, corrupción, falta de oportunidades laborales, baja movilidad social, distintos niveles de

---

<sup>9</sup> En un informe del PNUD del 2013 se demuestra que América Latina continúa siendo la región con mayor inequidad y más altos índices de violencia e inseguridad en el mundo (PNUD 2013). Es importante recordar que cuenta con las cinco ciudades más violentas del mundo medidas por el alto número de homicidios (CCSPJ 2015).

urbanización, escasa cohesión familiar y comunitaria, bajos niveles de educación, falta de respeto por la ley, así como falta de confianza en los policías y el sistema judicial.

Pablo Fajnzylber *et al.* mencionan que la teoría sociológica ha intentado explicar la relación entre inequidad y crimen, partiendo de la interpretación de que “las personas más pobres y que viven en áreas marginadas padecen una tasa más alta de criminalidad” (Fajnzylber *et al.* 2002: 2), y sugiere que se podría entender utilizando la teoría de la “privación relativa”, la cual enfatiza que la inequidad genera tensiones sociales violentas debido a que los menos favorecidos o desposeídos, cuando se comparan con los que tienen recursos, les genera sentimientos de desventaja e injusticia, lo que les impulsa a buscar compensación y satisfacción por todos los medios, incluyendo la comisión de crímenes tanto contra los ricos como contra los pobres (Fajnzylber *et al.* 2002: 26).

Existe otra explicación probable que incluye el concepto de comportamiento criminal (*criminal behavior*) que es entendido como un cálculo costo-beneficio que fue introducido por Gary Becker en 1968, y el cual sugiere que la comisión de crimen está en función del cálculo individual que se hace entre las utilidades que se pueden obtener en la comisión de un acto criminal frente a la utilización del mismo tiempo y recursos para realizar actividades legales. Por ello, autores como Richard Freeman (1999) mencionan que individuos pobres que viven en un contexto muy inequitativo serán más propensos a recurrir a actividades ilegales, ya que sus opciones legales no les ofrecen altos beneficios en el corto plazo. Estos cálculos se agravan todavía más si tomamos en cuenta la gran impunidad y la poca efectividad de los mecanismos de penalización y de prevención del crimen y el delito (Freeman 1999 en: Enamorado *et al.* 2014: 4). Adicionalmente, distintos estudios han demostrado que la proliferación de pandillas o *gangs* contribuyen al incremento de la propensión a cometer crímenes, ya que facilitan acceso a conocimiento y logística de las actividades criminales. En este sentido, las pandillas reducirían el costo marginal del comportamiento criminal (Enamorado *et al.* 2014: 5). Por todo ello, la inequidad en la distribución de los recursos genera creciente descontento y frustración que puede expresarse en actos violentos y delincuenciales (Graham 2005: 4) y favorecer el reclutamiento de personas a organizaciones criminales e ilegales (Teichman 2012).

Lo que resulta esencial destacar en esta sección es que distintos estudios empíricos muestran que, cuando la inequidad económica es controlada, bajan los niveles de criminalidad, inseguridad y violencia (Blau y Blau 1982: 126). Del mismo modo, cuando las agencias estatales fortalecen su presencia institucional y sus servicios sociales y jurídicos en las comunidades aisladas por la violencia, se reduce significativamente la inseguridad (Ascher y Mirvitskaya 2012: 29; Enamorado *et al.* 2014: 15; Hoelscher y Nussio 2015). Ello sugiere que, si existe una intervención de agentes del Estado, que entiendan y reconozcan esta correlación y que ejecuten acciones de política pública y presupuestales eficientes, podría disminuirse los niveles de violencia e inseguridad pública.

En el caso de México, un interesante estudio de Ted Enamorado *et al.* demuestra que la inequidad ha incrementado la violencia e inseguridad particularmente a nivel municipal. Se argumenta que el aumento de un punto porcentual en el coeficiente GINI a nivel local se asocia con el incremento de 5 homicidios por cada 100.000 habitantes. Señalan que el impacto es todavía más alto si se enfoca en los homicidios relacionados con el narcotráfico, en donde el incremento de una unidad del coeficiente de GINI se traduce en un incremento de 10 homicidios (Enamorado *et al.* 2014: 3).

En suma, la inequidad socio-económica en México es un fenómeno histórico que se ha mantenido y perpetuado en el tiempo y que tiene sus causas más profundas en la corrupción de todos los niveles del gobierno y la sociedad, la alta impunidad que se cimienta en la falta de un Estado de derecho consolidado, la discriminación hacia distintos sectores, entre otros muchos factores que han contribuido a importantes niveles de criminalidad (Davis 2007). Ésta última se ha visto incrementada por la acelerada apertura económica y la liberalización política de los años noventa que favorecieron la descentralización y la disminución de las capacidades estatales de redistribuir recursos y proveer seguridad para todos los mexicanos. Sin embargo, la escalación abrupta de la inseguridad y violencia en el país está vinculada directamente con la guerra contra las drogas, emprendida por el gobierno en contra de los carteles en 2006, y los cambios de los mercados de la droga a nivel global que afectan directamente al país. Este aumento ascendente y descontrolado evidencia como la seguridad es inequitativamente distribuida por los agentes estatales, generando así una nueva forma de inequidad.

## Principales hechos que explican el contexto actual de violencia e inseguridad en el país

Desde mediados de los años 1990, México está experimentando una severa crisis de seguridad pública que se refleja en la escalada de distintas expresiones de violencia, como el alto número de homicidios dolosos, delitos, daños a la propiedad, robos con violencia, entre otros, que no tienen precedentes históricos y que han agudizado la inequidad socio-económica entre la población.

Existen distintos hechos que explican esta crisis ascendente de violencia e inseguridad pública, asociados con la implementación de medidas de corte liberal en términos políticos y económicos iniciadas en los años 1980, pero aplicadas con mayor intensidad a mediados de los años 1990, y su posterior detonación por la “guerra contra las drogas” emprendida por el gobierno mexicano en 2006.

En cuanto a la liberalización política, hay un consenso importante entre distintos analistas que plantean que la democratización política en América Latina ha venido acompañada por la democratización de la violencia e inseguridad pública ocasionadas por la gran proliferación de distintos actores y expresiones violentas que han afectado a toda la región (Abello y Pearce

2014; Arias y Goldstein 2010; Ascher y Mirvitskaya 2012: 3; Caldeira y Holston 1999: 695; Müller 2010: 135).

La liberalización política se ha manifestado principalmente en la descentralización del Estado que ha llevado consigo la contracción y la redefinición de algunas de sus funciones, particularmente aquellas relacionadas con la provisión de servicios sociales y públicos, entre ellos la seguridad, dejando que sea el mercado el proveedor de servicios y/o otorgando de nuevas responsabilidades a actores no estatales como organizaciones de la sociedad civil y el sector privado (Abello y Pearce 2014: 2; Pansters 2014: 6). De esa forma, ha aumentado la privatización y/o la creación de “*partherships*” o distintas formas de colaboración públicas-privadas y públicas-comunitarias para realizar las responsabilidades sociales que antes competían exclusivamente al Estado.

En términos de seguridad pública, autores como Robert Mandel señalan que esta ola liberadora global ha favorecido la disminución del monopolio del Estado sobre la violencia, particularmente debido a la privatización de algunas de sus funciones claves en áreas de control gubernamental, como es la provisión de seguridad pública para sus ciudadanos (Mandel 2001: 129). Para el caso mexicano, Wil Pansters señala que a raíz de la democratización se ha observado una descentralización de la violencia ejercida por una gran variedad de actores sociales que persiguen una gran diversidad de objetivos y que utilizan estrategias y métodos coercitivos que amenazan seriamente a la democracia y al Estado de derecho (Pansters 2014: 6). En cuanto a las consecuencias a nivel local, Aguilar Camín sostiene que el Estado se ha mostrado incapaz de mantener orden y seguridad pública y, por tanto, ha buscado formas alternativas de “cumplir” esta función. El autor señala que incluso algunos grupos criminales ya no son considerados paralelos al Estado en su función de control social, sino que se han convertido en una especie de propietario sustituto del Estado, particularmente de sus formas municipales (Aguilar Camín 2015).

La liberalización económica, particularmente el proceso de apertura al mercado internacional, está exacerbando la inequidad socio-económica que incrementa significativamente la brecha en la distribución de los recursos entre quienes están o no vinculados al proceso global, generando una mayor visibilización de la polarización social. Estas tendencias han provocado una aceleración de la violencia y la criminalidad que durante los años 1990 se triplicó con destructivos impactos para la calidad de vida de la población (Davis 2013: 56; Graham 2005: 10). Lo anterior ha llevado a que los sectores menos favorecidos con el modelo económico que padecen el aumento del desempleo y que carecen de otro tipo de oportunidades de movilidad social busquen formas o estrategias alternativas de sobrevivencia, muchas de ellas informales e ilegales (Abello y Pearce, 2014: 2). Diana Davis sostiene que un indicador de la forma en la que la apertura comercial ha impactado a la sociedad mexicana está ejemplificada en el tipo de productos que se vende en el comercio informal, ya que antes de los años 1990 se vendían productos electrodomésticos de contrabando, pero una vez que se eliminaron las restricciones comerciales

**El impacto diferenciado de la inseguridad pública como otra expresión de la inequidad socio-económica: una exploración inicial al caso mexicano**

Luz Paula Parra Rosales

y que ya no resultan una actividad lucrativa para los vendedores informales, éstos se han tenido que mover a otras fuentes de ganancias más peligrosas que expanden la violencia, la corrupción policial y la ilegalidad (Davis 2013: 69).

Adicionalmente, ante el retiro o redefinición de funciones y servicios públicos del Estado, los grupos marginados han buscado proveerse de servicios públicos de forma alternativamente económica, entre ellos la seguridad. Por tanto, algunos han optado por la informalidad y/o la ilegalidad. Lo anterior ha favorecido la introducción de actores no estatales en la dotación e implementación de servicios de protección y seguridad, como las pandillas (*gangs*), u otros grupos criminales, como las milicias privadas en las zonas marginadas (Mandel 2001: 134), quienes extraen recursos y ejercen justicia informal y “ruda” al estilo mafia (Ascher y Mirvitskaya 2012). Este fenómeno se ha agravado y multiplicado aceleradamente debido a condiciones preexistentes, como la cultura de ilegalidad, las prácticas clientelares, la corrupción, el corporativismo y la cooptación que ha permitido mantener privilegios y perpetuar la inequidad (Abello y Pearce 2015). Y, como sostiene Miguel Ángel Centeno, se ha obligado a los más pobres a formar parte de un sistema de protección cruel y dependiente (Centeno 2002: 7).

Alexandra Abello y Jenny Pearce han documentado como en la ciudad de Medellín los habitantes de las comunas más pobres tienen que pagar “un alto costo de protección” que los deja una profunda deuda que acrecienta su pobreza. Los que reciben la protección están obligados a ofrecer un pago diario a los criminales para protegerlos, lo que en México se conocería como extorsión o “pago por derecho de piso”. Por tanto, en las comunas o barrios los pobres pagan por su seguridad aunque no la soliciten mientras que los sectores con recursos pueden elegir el tipo y cantidad de seguridad que desean adquirir (Abello y Pearce 2015).

La situación se complica aún más si se considera que algunas instituciones y sus agentes estatales permanecen, a pesar de la liberalización política y económica del país, y son generadores de inseguridad e inequidad. El ejemplo más claro es el de los policías quienes históricamente han sido considerados extremadamente corruptos (Davis 2013; Transparencia Internacional 2013).<sup>10</sup> Éstos tienen amplios poderes discrecionales para favorecer a quien cuente con recursos para pagar “una mordida” y para no ser detenido por sus crímenes, mientras que quien no pueda pagar es arrestado y encarcelado. Adicionalmente, los individuos que cuentan con mayores recursos pueden influir sobre distintos agentes judiciales para que éstos les proporcionen servicios de seguridad y mecanismos de acceso a la justicia más efectivos, como procedimientos jurídicos más rápidos, casetas y cámaras de vigilancia, entre otros beneficios que no se destinan a todos los ciudadanos por igual.

---

<sup>10</sup> La policía se encuentra entre las instituciones percibidas como más corruptas por los mexicanos, calificada con 4,6 sobre 5, en donde 5 indica que se considera “extremadamente corrupta” (Transparencia Internacional 2013).

Todo lo anterior ha agravado la exclusión social y ha fortalecido a los grupos mejor conectados o con mayores recursos públicos o privados para tomar ventaja de la descentralización de las funciones del Estado. Así mismo, se ha generado una mayor vulnerabilidad de amplios sectores de la población que se han visto empobrecidos por políticas excluyentes y a los que se han puesto a competir a pesar de las históricas desventajas comparativas.

En suma, los más pobres y vulnerables son los que se encuentran menos equipados para lidiar con la competencia que provoca el avance de las reglas del mercado y el retiro de las políticas de protección y seguridad del gobierno.

Finalmente, la guerra contra las drogas iniciada en 2008 simplemente disparó la crisis de violencia e inseguridad que ya se vivía en el país.<sup>11</sup> El gobierno decidió combatir directamente a los carteles y militarizar la seguridad pública con terribles consecuencias nacionales. Las cifras son contundentes: mientras que en 2006 se registraban 4.193 homicidios relacionados con el narcotráfico y se contaba con un promedio de 9,5 homicidios por cada 100.000 habitantes, para 2011 se registraron 18.414 homicidios relacionados con el narcotráfico y se contabilizaron un promedio de 20 homicidios por cada 100.000 habitantes (Enamorado *et al.* 2014: 3). El repunte de la inseguridad se explica principalmente por la violencia desatada por los diferentes agentes de seguridad del Estado en contra de los carteles de las drogas, la lucha de los carteles de las drogas entre sí por territorios, así como por la violencia ejercida por los mismo agentes estatales que se han convertido en actores generadores de una mayor inseguridad contra la población en general.<sup>12</sup>

## Diversas formas en que los ciudadanos han respondido a la inseguridad pública

El creciente número de crímenes y el miedo que provoca la inseguridad pública entre las personas,<sup>13</sup> combinados con la desconfianza en los agentes de seguridad y justicia estatales, han llevado a los mexicanos a responder de dis-

---

<sup>11</sup> Cifras de violencia e inseguridad en México se han contabilizado más de 80 mil muertos y más de 22 mil desaparecidos atribuidos a la guerra contra el narco entre 2008 y 2013. La tasa de homicidios pasó de 8 a 24 por cada 100.000 de 2007 a 2012 (Aguilar Camín 2015).

<sup>12</sup> Teresa Caldeira y James Holston señalan que los agentes estatales se han convertido ellos mismos en agentes generadores de violencia. Señalan que la policía ha cometido más del 27,4% de los homicidios en São Paulo en 1992 (Caldeira y Holston 1999: 70). También los mexicanos Carolina Pérez *et al.* han demostrado que la violencia y los excesos cometidos por las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico se han traducido en ejecuciones extrajudiciales o abusos en el uso de la fuerza y que “el número de muertos de presuntos delincuentes en enfrentamientos con las fuerzas del Estado es totalmente desproporcionado”. Por tanto, señalan que la aplicación del uso de la fuerza refleja una lógica de guerra (Pérez *et al.* 2011).

<sup>13</sup> Datos de inseguridad en México de la Encuesta de Percepción Ciudadana sobre Seguridad en México señalan que 61 millones de mexicanos tienen miedo a ser asaltados y 54 millones a ser secuestrados (Vilalta 2010: 107).

tintas formas. Como expondremos a continuación, el acceso o la provisión de seguridad pública es muy desigual y dependerá de los recursos individuales o colectivos con los que cuenten para acceder a ella.

Carlos Vilalta menciona que los ciudadanos para protegerse del crimen han optado por: a) organizarse en su comunidad, b) buscar soluciones individuales, y/o c) combinar las dos opciones anteriores (Vilalta 2013: 2). Retomando y ampliando esta propuesta, a continuación se presentan brevemente algunas de las distintas respuestas que los ciudadanos han implementado para hacer frente a la inseguridad pública y sus distintos impactos en términos de equidad.

### Respuestas individuales

Las personas han optado por formas directas e indirectas para protegerse frente a la inseguridad. Hay personas que conviven con la inseguridad y otras que la evitan mudándose de barrio y/o encerrándose en su espacio a través de sistemas sofisticados de alarmas y rejas. Obviamente, las distintas formas o medidas de seguridad dependerán de la capacidad de acción y los recursos con los que se cuenten. Es importante mencionar que no se trata solamente de recursos económicos, sino también de otro tipo de recursos materiales e inmateriales, como el conocimiento (manejo de información), los contactos, la pertenencia a grupos y/o organizaciones, el liderazgo, entre otros factores para proporcionarse alguna forma de seguridad. Lo anterior genera por sí mismo inequidad, particularmente si se reconoce que muchos de los recursos arriba mencionados se han distribuido históricamente de forma desigual entre la sociedad mexicana.

Existen distintas formas de proveerse de seguridad de forma individual y colectiva que pueden ser legales e ilegales. A continuación se enumeran algunas de éstas sin pretender describirlas todas, sino que más bien mencionaremos las más recurrentes.

### Respuestas individuales legales

- a) El aislamiento o encierro que se emplea como una medida o táctica de autoprotección para “sobrevivir” o, por lo menos, disminuir la exposición a potenciales peligros o temores externos;
- b) El cambio de barrio, vecindario o municipio con menores niveles de violencia;<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Esta medida la pueden realizar los individuos que cuenten con recursos, y de cualquier forma perderán y afectarán su patrimonio al no poder revender su antigua vivienda a buen precio, y en el largo plazo el valor de la propiedad se depreciará aún más debido al creciente abandono o la estigmatización de la zona. Lo que también afecta permanentemente a los residentes con menos recursos que no pueden migrar y que padecen estas consecuencias.

- c) La construcción de bardas o electrificaciones;
- d) La adquisición de perros guardianes;
- e) La colocación de sistemas de alarmas en casas y/o automóviles;
- f) La contratación de servicios de seguridad privada (brindada por actores no estatales y que se encuentra en un espacio gris en términos legislativos).

**El impacto diferenciado de la inseguridad pública como otra expresión de la inequidad socio-económica: una exploración inicial al caso mexicano**

Luz Paula Parra Rosales

### **Respuestas individuales ilegales**

- a) La compra de armas para protegerse; su calidad dependerá de los recursos disponibles;
- b) Incorporación a una organización o grupo que provea de seguridad (pandilla o *gang*, milicia, grupo de autodefensa, grupo paramilitar, guerrilla, entre otros);
- c) Contratación de los servicios de protección y seguridad de actores no estatales arriba mencionados.

### **Respuestas organizadas o colectivas**

En México se ha insistido en que hoy existen minorías organizadas y mayorías desorganizadas, lo que no ha permitido generar de forma colectiva e incluyente una propuesta de seguridad pública que beneficie a todos los ciudadanos, sino que se han privilegiado y fomentado las respuestas individuales como la privatización de la seguridad. A continuación se señalan algunas de las respuestas organizadas formales e informales que han surgido para hacer frente a la inseguridad pública.

### **Organizaciones colectivas formales**

- a) La formación de organizaciones vecinales;<sup>15</sup>
- b) La contratación de servicios de seguridad privada pagada y elegida por el colectivo, que se convierten en enclaves privados;
- c) La conformación de policías comunitarios indígenas que se encuentran principalmente en zonas rurales y semi-urbanas que sustentan su sistema de seguridad y justicia en función de sus tradiciones comunitarias (usos y costumbres).<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Carlos Vilalta sugiere que los vecinos que llevan mucho tiempo residiendo en una colonia o barrio tendrán una fuerte inclinación a organizarse en contraste con los recién llegados (Vilalta 2013: 5). Por el contrario, estarán en menores posibilidades de organizarse y actuar aquellos que han huido del crimen y la violencia como desplazados internos.

<sup>16</sup> Sin embargo, el trato que les dan las autoridades gubernamentales a estos grupos es discrecional y en momentos represivo, cuando atenta contra los intereses de la élite local o enfrenta directamente a las autoridades (muchas de ellas coludidas con los criminales). En el estado de

## Organizaciones colectivas informales/ilegales

- a) Los linchamientos son considerados una respuesta colectiva desorganizada que consiste en impartir justicia por mano propia ante lo que se percibe como delito o crimen por parte de civiles (quienes pueden o no formar parte de alguna organización específica).<sup>17</sup>
- b) Formación de grupos de autodefensa (o vigilantes). Los grupos de autodefensa pueden ser una asociación de ciudadanos privados que voluntariamente buscan controlar al crimen y otras infracciones sociales, de forma planificada y que involucra el uso de la fuerza. Estos grupos no son un fenómeno nuevo en el país. Sin embargo, ante su creciente visibilización en 2013, el gobierno mexicano anunció un plan para legalizar algunas de las organizaciones para convertirlas en Fuerzas Rurales de Defensa. Muchos de los grupos de autodefensa han justificado la toma de las armas debido a la falta de protección (y el abandono) del Estado hacia sus bienes y personas. Algunos de estos grupos cuentan con fuerte apoyo de sus comunidades y no tienen como objetivo principal enfrentarse a los agentes del Estado, sino que se crearon específicamente para combatir directamente al crimen organizado.<sup>18</sup>  
Hasta ahora los criterios que ha utilizado el gobierno mexicano para formar estas nuevas fuerzas rurales son discrecionales y dependen de los recursos de negociación y organización con los que cuentan los distintos grupos. En el largo plazo, estos grupos de actores no estatales erosionarán y debilitarán todavía más al Estado y a sus instituciones, afectando principalmente la efectividad del gobierno para proveer de seguridad a todos sin ningún tipo de discrecionalidad.
- c) La contratación de servicios de grupos u organizaciones ilegales que brindan seguridad o protección a cambio de distintos recursos. Estas organizaciones pueden ser pandillas, grupos paramilitares, guerrilleros o simplemente bandas conformadas por criminales.

## Privatización de la seguridad pública y sus consecuencias en la debilidad estatal y la inequidad social

Como se aprecia a lo largo del texto, la seguridad privada ha ido ganando un importante espacio en la “sustitución” de las funciones del Estado en materia

---

Guerrero, la policía comunitaria de la Costa Chica-Montaña además de la seguridad han incorporado su propio sistema de justicia que se encuentra en permanente confrontación con agentes estatales o miembros del crimen organizado debido a que representan un reto al control social y económico que desean implantar en la región.

<sup>17</sup> En México, los linchamientos se han incrementado considerablemente en las zonas urbanas, pasando de 4 en 2005 a 23 en 2010 (ICG 2013: 8).

<sup>18</sup> Hay estudios que señalan que existen en 13 de los 31 estados del país, sobresaliendo los estados de Guerrero y Michoacán (ICG 2013: 4).

de seguridad. Por su relevancia, a continuación se profundizará sobre la seguridad privada legal e ilegal y cómo se han convertido en respuestas distintas que impactan de forma diferenciada a los mexicanos.

En México, el fenómeno de la seguridad privada es muy reciente, pero va en ascendente aumento. Para 1970 solamente se contaba con 40 empresas registradas, mientras que para el 2000 se registraron más de 1.400 con un incremento principal de más del 40% entre 1998 y 1999 (Müller 2010: 135-136).<sup>19</sup> Debido a su crecimiento exponencial ha sido difícil regularlas efectivamente, no pudiendo de esta forma minimizar los abusos que cometen. Numerosos investigadores señalan que la mayoría de estas empresas privadas carecen de estándares internacionales y de un marco legal adecuado para actuar y, por tanto, se encuentran en la informalidad y algunas incluso en la ilegalidad (Bailey y Chabat 2002 en Müller 2010, Davis 2013).

La contratación de guardias o policías privados es muy costosa, por lo que no es accesible para todos los sectores de la sociedad. Realmente, los que se benefician de estos servicios son los sectores medios y altos de la sociedad. Por ello, va a depender de los recursos disponibles, el tipo de empresa que se podrá contratar en términos de servicios profesionales y equipamiento. En caso de no contar con suficientes recursos, se recibirán servicios deficientes, incluso contraproducentes para los usuarios.

El problema principal de los guardias o policías privados consiste en que utilizan sus propios medios de violencia para lograr sus objetivos particulares, por ejemplo, generar ganancias económicas a partir del mejor postor (Mandel 2001), pudiendo de esa forma vender sus servicios a quien les pague más o les resulte mejor para sus propios objetivos. La seguridad privada puede incluso generar más violencia, particularmente entre grupos ilegales, ya que fomenta la competencia entre estos por brindar seguridad (Caldeira y Holston 1999; Gutiérrez Sanín y Jaramillo 2004: 19).

La difícil distinción entre la seguridad privada legítima e ilegítima ha amenazado el fundamento mismo del Estado y de la democracia. Se han documentado casos de abusos de empresas trasnacionales que contratan servicios de seguridad privados para proteger intereses mineros o energéticos y que, debido a la *plausible denial* se libran de las sanciones gracias al vacío legal o la zona gris en la que se mueven, lo que les permite actuar de forma irregular, sin rendir cuentas a la sociedad, sino al que les pague o les pague mejor. Por tanto, se encuentran realmente reguladas por el mercado y no por el Estado, como lo harían los agentes de seguridad públicos (Mandel 2001: 144).

Es importante recalcar que la seguridad privada y los grupos de autodefensa continúan creciendo y se benefician del espacio vacío dejado por los agentes estatales. Incluso en algunos casos -como lo observamos en Michoacán con

---

<sup>19</sup> Markus Müller sostiene que para 2005 existían más de 5.000 empresas de seguridad privada informales, que no habían sido registradas ante las autoridades de la Secretaría de Seguridad Pública (Müller 2010: 140).

el criminal conocido como “La Tuta”- llegan (Pérez *et al.* 2011) a acumular tal poder que hasta ejercen funciones de mediadores en conflictos familiares o entre particulares, por ejemplo, en asuntos de deudas y herencias. Y mientras que en un principio son bien recibidos por los ciudadanos, a largo plazo el costo es muy alto (Gutiérrez Sanín y Jaramillo 2004: 22). En síntesis, los agentes de seguridad privados se convierten en verdaderos *Frankensteins*, ya que pasan de la protección solicitada u ofrecida a una nueva forma de control social que les permite continuar con sus privilegios y excepciones privadas con costos altos y diferenciados para sus “empleadores”.

## **Diversas formas en las que la inseguridad pública agudiza las inequidades socio-económicas en México**

En la siguiente sección se presentarán brevemente las diversas formas en las que la inseguridad pública ha impactado de forma diferenciada a la población, agudizando las inequidades socio-económicas preexistentes.

Algunas de las formas más evidentes en que la inseguridad pública ha agudizado las inequidades sociales son:

- a) La segregación territorial del espacio público. Este fenómeno se ha generado como respuesta a las diversas exigencias de acción gubernamental para hacer frente a la inseguridad pública que han llevado a las autoridades a diseñar políticas públicas diferenciadas de seguridad para distintos sectores al interior de la misma ciudad, provocando la fragmentación más que la integración (Caldeira y Holston 1999: 698; Davis 2013; Mandel 2001; Rodgers 2004). Es importante mencionar que sobretodo en el ámbito urbano se observa la presencia de “enclaves fortificados” protegidos por seguridad privada, así como la construcción de infraestructura pública que separa a las élites económicas del resto de la población. Lo anterior trae como consecuencia la reorganización del espacio público y la restricción del acceso para las personas que no “pertenecen” a estos espacios (a través de membrecía, accesos con vehículos privados, entre otras). El rediseño de las ciudades deja cada vez más en la periferia o en los márgenes a quienes tienen menos recursos, dificultándoles a través de la infraestructura pública (pasos a desnivel, puentes) y la reorganización del transporte público (dirección del metro o el autobús) el acceso a estos enclaves exclusivos, seguros y resguardados.
- b) La desviación o disminución del gasto social del Estado para destinarlo a la seguridad pública. Bajo el pretexto de la lucha en contra de la inseguridad pública se han justificado políticas drásticas de suspensión de libertades y de redistribución de recursos públicos (Baldwin 1997: 9). Por ejemplo, en el país se han recortado recursos en la seguridad social y proyectos de prevención para destinarlos a rubros de seguridad pública. En este sentido, el presupuesto del ejército y la policía ha aumentado en un 300% entre

- el 2006 y el 2014 a costa de otros rubros presupuestales (Camacho 2015). Todo ello acrecienta una mayor pobreza e inequidad, ya que los recursos del Estado focalizados para los sectores más desfavorecidos, como mecanismo redistributivo, se han contraído notablemente, afectando nuevamente a los más pobres y vulnerables.
- c) La discriminación en la aplicación e implementación de las medidas punitivas y/o letales por parte de los agentes del Estado para hacer frente al crimen. Un grupo de investigadores ha demostrado en un estudio cuantitativo reciente que los operativos en contra de la inseguridad por parte de los agentes del Estado son inequitativos y altamente discriminatorios. Por ello, el índice de letalidad de los supuestos delincuentes adquiere valores más altos cuando los enfrentamientos tienen como escenario los barrios populares y marginales de las ciudades. En el estudio se destaca particularmente que el abuso de la fuerza letal incrementa en contra de jóvenes en zonas pobres (Pérez *et al.* 2011).
  - d) El fortalecimiento de actores no estatales, irregulares e informales que se benefician de la falta de regulación, la debilidad institucional del Estado y la vulnerabilidad de los actores más pobres (Aguilar Camín 2015), ya que la interrelación con estos actores no estatales depende de los recursos materiales e inmateriales con los que cuentan las personas o los grupos.

## **Reflexiones finales**

Es importante concluir este artículo subrayando que la seguridad pública es una función principal del Estado. Éste es el garante de la seguridad como un bien público y un derecho para todos sus ciudadanos en su territorio que permite el goce de otros derechos fundamentales para el desarrollo individual de las personas y de los grupos. Si no se garantiza este derecho fundamental por parte de los distintos agentes estatales, se continuará profundizando la inequidad socio-económica pre-existente, y solamente quienes cuentan con más recursos materiales e inmateriales podrán vivir relativamente seguros, generando un gran número de personas desprotegidas e inseguras que experimentan fuertes frustraciones que podrían derivar en más violencia e inseguridad, incluso para el pequeño grupo relativamente seguro.

Como se analizó a lo largo del artículo, los ciudadanos han respondido de distintas formas individuales o colectivas y con diversos métodos (legales e ilegales) ante la creciente inseguridad pública, lo que ha representado costos altamente diferenciados y que impacta negativamente a los sectores que cuentan con menos recursos o menores conexiones, acrecentando con ello el círculo vicioso de inseguridad e inequidad.

El hecho de que el Estado abandone o descentralice sus funciones esenciales de proveer seguridad sin discriminación y de distribuir equitativamente un bien público, como la seguridad, favorece el surgimiento y el posterior fortale-

cimiento de actores no estatales que ejercen estas funciones para satisfacer sus intereses particulares, debilitando cada vez más los valores democráticos y las capacidades estatales para gobernar.

México ha sido un país enormemente desigual y excluyente, lo que se confirma a través de los distintos indicadores socioeconómicos existentes. Las diferencias se agravan en función de aspectos como el género, la pertenencia étnica y la distribución geográfica, por lo que es indispensable realizar análisis desagregados de los datos para verificar que sectores y regiones se están beneficiando realmente de las políticas de seguridad y cuales continúan profundizando su inequidad socioeconómica. Lo anterior permitirá revertir esta situación y generar políticas públicas y presupuestos que mejoren la situación de equidad y de acceso a la seguridad pública.

Si bien en México existen factores históricos que explican que la violencia e inseguridad se mantengan en el tiempo -como son la corrupción, la impunidad y la inequidad-, hay otros factores que las agravan de forma relativamente lenta, tales como la apertura económica y liberalización política, mientras que la guerra contra drogas del 2006 es una causa directa que ha disparado abruptamente la inseguridad y ha profundizado la longeva inequidad.

## Bibliografía

Abello-Colak, A., Guarneros-Meza V. (2014), *The Role of Criminal Actors in Local Governance*, "Urban Studies", vol. 51, issue 15, pp. 3268-3289.

Abello-Colak, A., Pearce J. (2015), *Securing the Global City? An Analysis of the 'Medellín Model' through Participatory Research*, "Conflict, Security & Development", vol. 12, issue 3, pp. 197-228.

Aguayo Quezada, S. (2013), *Funcionales*, "Reforma", 04.12.2013.

Aguilar Camín, H (2015), *La captura criminal del Estado*, "Nexos", 01.01.2015.

Arias E., Goldstein G. (eds.) (2010), *Violent Democracies in Latin America*, Duke University Press, Durham NC.

Ascher W., Mirovitskaya N. (2012), *Economic Development Patterns and the Evolution of Violence in Latin America*, en: *Economic Development Strategies and the Evolution of Violence in Latin America*, Ascher W., Mirovitskaya N. (eds.), Palgrave Macmillan, New York.

Ascher W., Mirovitskaya N. (eds.) (2012), *Economic Development Strategies and the Evolution of Violence in Latin America*, Palgrave Macmillan, New York.

Bailey J., Chabat J. (eds.) (2002), *Transnational Crime and Public Security. Challenges to Mexico and the United States*, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California/ San Diego, La Jolla CA.

Baldwin D. A. (1997), *The Concept of Security*, "Review of International Studies", vol. 23, pp. 5-26.

Batista D. (2015), *Reportan más pobres y menos clase media*, "Reforma", 23.07.2015.

Blau J. R., Blau P. M. (1982), *The Cost of Inequality. Metropolitan Structure and Violent Crime*, "American Sociological Review", vol. 47, no 1, February, pp. 114-129.

Bourne M. (2004), *The Privatization of Security*, paper presented at the Center for International Co-operation and Security (CICS), Department of Peace Studies, mimeo, Bradford University.

Brath E. (2012), *Feminicidios en México. Organizaciones de derechos de las mujeres y derechos humanos contra el silencio*, Fundación Boell, México, disponible en: [http://www.boell-latinoamerica.org/downloads/HBS-Feminicidios\\_MC.pdf](http://www.boell-latinoamerica.org/downloads/HBS-Feminicidios_MC.pdf), fecha de consulta: 12.08.2015.

Caldeira T., Holston J. (1999), *Democracy and Violence in Brazil*, "Comparative Studies in Society and History", vol. 41, no 4, pp. 691-729.

Camacho Z. (2015), *Gasto en seguridad pública, "barril sin fondo"*, "Contralínea", 03.03.2015, disponible en: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2015/03/03/gasto-en-seguridad-publica-barril-sin-fondo/>, fecha de consulta: 05.05.2015.

Carbonell M. (2015), *El Estado ausente*, "El Universal", 18.08.2015.

CCSPJ, Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia (2015), *Las 50 ciudades más violentas del mundo en 2014*, México, disponible en: <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx>, fecha de consulta: 28.06.2015.

Centeno M. A. (2002), *Blood and Debt. War and the Nation-State in Latin America*, Pennsylvania State University Press, University Park PA.

CONAPRED, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (2010), *Encuesta Nacional sobre la Discriminación en México*, México, disponible en: <http://www.conapred.org.mx/redes/userfiles/files/Enadis-2010-RG-Accss-001.pdf>, fecha de consulta: 28.06.2015.

CONEVAL, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2015), *Inventario de Programas Federales de Desarrollo Social*, <http://www.coneval.gob.mx>, fecha de consulta: 03.05.2015.

Daly M. et al. (2001), *Income Inequality and Homicide Rates in Canada and the United States*, "Canadian Journal of Criminology", vol. 43, issue 2, disponible en: <https://www.ncjrs.gov/App/publications/abstract.aspx?ID=189183>, fecha de consulta: 22.11.2001.

Davis D. E. (2007), *The Political and Economic Origins of Violence and Insecurity in Contemporary Latin America: Past Trajectories and Future Prospects*, Princeton, disponible en: <http://www.princeton.edu/~piirs/projects/Democracy%26Development/papers/Panel%20I%20%20Davis.pdf>, fecha de consulta: 09.11.2015.

Davis D. E. (2013), *Zero-Tolerance Policing, Stealth Real Estate Development, and the Transformation of Public Space Evidence from Mexico City*, "Latin American Perspectives", vol. 40, no 2, March, pp. 53-76.

Enamorado T. et al. (2014), *Income Inequality and Violent Crime. Evidence from Mexico's Drug War*, Policy Research working group 6935, "The World Bank, Latin America and the Caribbean Region, Poverty Reduction and Economic Management Unit", junio.

Escalante M. (2012), "Leaders" influence in social movement organizations response to insecurity in Mexico, master thesis, University College London, Department of Public Policy, London.

Esquivel G. (2015), *Extreme Inequality in Mexico: Concentration of Economic and Political Power*, Oxfam-México, México.

Fajnzylber P. et al. (2002), *Inequality and Violent Crime*, "Journal of Law and Economics", vol. XLV, April.

**El impacto diferenciado de la inseguridad pública como otra expresión de la inequidad socio-económica: una exploración inicial al caso mexicano**

Luz Paula Parra Rosales

Freeman, R (1999), *The Economics of Crime*, in: *Handbook of Labor Economics*, Ashenfelter O. & Card D. (eds.), Elsevier Science.

Graham C. (2005), *Globalization, Poverty, Inequality, and Insecurity: Some Insights from the Economics of Happiness*, "Research Paper", no 33, United Nations University – World Institute for Development Economic Research, Helsinki.

Grillo I. (2009), *Vigilante Justice Spreads Across Mexico*, "Global Post", October 28<sup>th</sup>.

Gutiérrez Sanín F., Jaramillo A. (2004), *Crime, (Counter-)Insurgency and the Privatization of Security – The Case of Medellín, Colombia*, "Environment & Urbanization", vol. 16, no 2, October 2004, pp. 17-30.

Hall G., Patrinos A. P. (2006), *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina 1994-2006*, "World Bank", Washington, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISHEXT/0,,contentMDK:20505829~menuPK:508626~pagePK:146736~piPK:226340~theSitePK:489669,00.html>, fecha de consulta: 8 de julio de 2015.

Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIK) (2015), *Conflict Barometer 2014*, Heidelberg, [www.hik.de/en](http://www.hik.de/en), fecha de consulta: 28 de julio de 2015.

Hoelscher K., Nussio E (2015), *Understanding Unlikely Successes in Urban Violence Reduction*, "Urban Studies", June.

Hope A. (2012), *Prevención social del delito y la violencia – definiciones básicas, marco de políticas de cooperación internacional*, versión definitiva, manuscrito, 13 de agosto, México.

Institute for Economics and Peace (IEP) (2015), *Mexico Peace Index: Analyzing the Changing Dynamics of Peace in Mexico*, México.

Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD) (2014), *México: las ruinas del futuro*, México, pp. 1-10.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2014), *Encuesta nacional de ingreso y gastos de los hogares*, México.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2015), *Encuesta nacional de ingreso y gastos de los hogares*, México.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2011), *Encuesta nacional de victimización y percepciones de seguridad pública*, México.

International Crisis Group (ICG) (2013), *Justicia en el cañón de un arma: Las milicias civiles en México*, "Boletín informativo", no 29, Ciudad de México/Bogotá/Bruselas, pp. 1-19.

Mandel R. (2001), *The Privatization of Security*, en: "Armed Forces and Society", vol. 28, no 1, Fall 2001, pp. 129-151.

Medina S. (2015), *El metro y la desigualdad en la Ciudad de México*, "Nexos", 16 de junio, <http://labrujula.nexos.com.mx/?p=378>, fecha de consulta: 9 de mayo de 2015.

México Evalúa (2011), *10 puntos para entender el gasto en equidad en México. Consideraciones sobre la desigualdad y la exclusión*, México.

Moreno A., León R. (2015), *Aumenta desconfianza en instituciones*, "Reforma", 4 de agosto.

Müller M. M. (2010), *Private Security and the State in Latin America: The Case of Mexico City*, "Brazilian Political Science Review", vol. 4, no 1, pp. 131-154, <http://www.bpsr.org.br/index.php/bpsr/article/viewFile/91/83>, fecha de consulta: 20 de junio de 2015.

Observatorio Nacional Ciudadano (ONC) (2015), *Informe sobre homicidio: una mirada a la violencia en México*, <http://onc.org.mx>, fecha de consulta: 5 de agosto de 2015.

Pansters W. G. (2014), *Zones of State-Making: Violence, Coercion and Hegemony in Twentieth-Century Mexico*, en: Pansters W. G. (ed.), *Violence, Coercion, and State-Making in Twentieth-Century Mexico: The Other Half of the Centaur*, Stanford University Press, Stanford CA.

Pérez Correa C. et al (2011), *Índice letal: Los operativos y los muertos*, "Nexos", 11 de noviembre, <http://www.nexos.com.mx/?=14555>, fecha de consulta: 1 de junio de 2015.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2013), Informe Regional de Desarrollo Humano para América Latina, *Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: Diagnóstico y Propuestas para América Latina*, <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/hdr/human-development-report-for-latin-america-2013-2014/>, fecha de consulta: 8 de marzo de 2015.

Raphael R. (2015), *Desigualdad, desigualdad, desigualdad*, "El Universal", 17 de agosto.

Rodgers D. (2004), *"Disembedding" the City: Crime, Insecurity and Spatial Organization in Managua, Nicaragua*, London School of Economics, London, [eprints.lse.ac.uk/archive/390/](http://eprints.lse.ac.uk/archive/390/), fecha de consulta: 6 de junio de 2015.

Rothschild E. (1995), *What Is Security?*, "The Quest for World Order", vol. 124, no 3, pp. 53-98.

Rowland A. M. (2006), *Local Responses to Public Insecurity in Mexico*, en: *Public Security and Police Reform in the Americas*, Bailey J, Dammert L. (eds.), University of Pittsburgh Press, Pittsburgh PA.

Teichman J. (2012), *Violent Conflict and Unequal Development: The Case of Mexico*, en: *Economic Development Strategies and the Evolution of Violence in Latin America*, Ascher, W., Mirovitskaya N. (eds.), Palgrave Macmillan, New York.

Transparency International (2013), *Global Corruption Barometer*, London.

Ungar M. (2007), *The Privatization of Citizen Security in Latin America: From Elite Guards to Neighborhood Vigilantes*, "Social Justice", vol. 34, no 3/4, pp. 109-110.

Ungar M. (2011), *Policing Democracy: Overcoming Obstacles to Citizen Security in Latin America*, John Hopkins University Press and Woodrow Wilson Center Press, Washington D.C.

United Nations Development Programme (UNDP) (2014), *United Nations Regional Human Report 2013*, New York, <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/hdr/human-development-report-for-latin-america-2013-2014/>, fecha de consulta: 9 de junio de 2015.

Vicenteño J. (2013), *PGR: Cártel de Jalisco arma a grupos de autodefensa*, "Excelsior", 8 de marzo 2013.

Vilalta C. J. (2011), *Fear of Crime in Gated Communities and Apartment Buildings: A Comparison of Housing Types and a Test of Theories*, "Journal of Housing and the Built Environment", vol. 26, issue 2, June, pp. 107-121.

Vilalta C. J. (2013), *Towards an Understanding of Community Organization Against Crime: The Case of Ciudad Juarez, Mexico*, "Stability", vol. 2, issue 1, March, pp. 1-15.

Williams M. C. (2010), *The Public, the Private and the Evolution of Security Studies*, "Security Dialogue", vol. 41, no 6, December, pp. 623-630.

World Bank (2003), *Mexico Southern States Development Strategy*, Washington.

**El impacto diferenciado de la inseguridad pública como otra expresión de la inequidad socio-económica: una exploración inicial al caso mexicano**

Luz Paula Parra Rosales



# Desafíos y dilemas en la política de seguridad pública en la América Central del siglo XXI

## Challenges and dilemmas in public security policy in Central America in the 21st century

*Michał Stelmach*<sup>1</sup>

UNIVERSIDAD DE ŁÓDŹ  
ŁÓDŹ, POLONIA

✉ m.stelmach@uni.lodz.pl

### RESUMEN

*El objetivo de este artículo es la presentación de un diagnóstico referente al fenómeno de la delincuencia, así como la indicación de los desafíos más importantes en el campo de la política de seguridad pública, frente a los que se hallan actualmente los gobiernos de los países de América Central. El artículo comienza con el análisis del estado actual de la seguridad en los Estados de la región. En su parte fundamental, el autor viene a identificar los fallos en los sistemas nacionales y las estrategias de la seguridad pública. Se concentra en algunos asuntos cruciales. En primer lugar, en el frágil funcionamiento de las principales instituciones del sistema de seguridad – policía y administración de justicia; en segundo lugar, en el populismo penal, en el cual se basan el endurecimiento del código penal y la militarización de la seguridad; y en tercer lugar, en el fenómeno de la privatización de la seguridad.*

**PALABRAS CLAVE:** *violencia, criminalidad, seguridad pública, América Central.*

### ABSTRACT

*The aim of the article is to present a diagnosis of the phenomenon of crime and identify the most important challenges facing the current governments of Central*

---

<sup>1</sup> Graduado de la Facultad de Estudios Internacionales y Políticas de la Universidad de Łódź. En 2011 en la Facultad de Estudios Internacionales y Políticas defendió su tesis doctoral titulada *La posición y el papel de las fuerzas armadas en Guatemala y en Perú durante la guerra y en tiempo de paz. Estudio comparativo de la antropología política*. Es un miembro de la Sociedad Polaca de Estudios Latinoamericanos y Sociedad Polaca de Estudios Internacionales. Sus intereses de investigación se centran en dos áreas. La primera área temática se refiere al estudio de las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad durante las dictaduras militares, los conflictos sociopolíticos y los procesos de transición del autoritarismo a la democracia y de la guerra a la paz en América Latina. La segunda se refiere al estudio de la criminalidad y política de seguridad pública en los países latinoamericanos.

*America in the field of public security policy. The article commences with an analysis of the current state of the security in the countries within the region. The essential part identifies the shortcomings of national security systems and failures of the strategies of public safety. It focuses on several crucial problems. Firstly, the imperfect functioning of the main institutions of the security system – the police and the judiciary; secondly, on punitive populism, which consists of tightening of penal code and the militarization of security; and thirdly, on the phenomenon of the privatization of security.*

**KEYWORDS:** *violence, criminality, public security, Central America.*

## Introducción

El final de las largas y sangrientas guerras civiles, así como de las dictaduras militares hizo abrigar esperanzas de una ruptura definitiva con la violencia, de un retorno al orden y a la seguridad pública y de la construcción de un Estado democrático de derecho, de unas sociedades civiles en América Central. Sin embargo, a despecho de estas expectativas, el restablecimiento jurídico formal de la paz y la democracia no terminó en la práctica con el periodo de violencia y la vulneración de los derechos humanos en los Estados centroamericanos. Mientras que, en el periodo de los conflictos internos armados, la violencia fue consecuencia de la implementación a manos de los militares de unas estrategias antisubversivas destinadas a la eliminación física de la guerrilla y sus aliados, de la actuación de los paramilitares (*paras*) y también de la de los grupos partisanos (URNG, FMLN, URGN), actualmente, en condiciones de paz, el alto nivel de violencia es consecuencia directa de las actividades de organizaciones delictivas, principalmente de los *gangs* (pandillas y maras), e igualmente de los grupos del crimen organizado (los carteles del narcotráfico y la mafia), pero asimismo -lo cual resulta muy significativo e inquietante- de la actuación de las instituciones de seguridad, tales como el ejército, la policía y las fuerzas especiales, amén de los escuadrones de la muerte, es decir, de las secciones paramilitares armadas apoyadas o, al menos, toleradas por el poder.

El hecho es que desde los años 90 del siglo XX, los países de América Central y sus ciudadanos funcionan en unas condiciones de crisis de seguridad que se agudiza por momentos y que se refleja en un constante crecimiento del número de asesinatos, asaltos, atracos y robos (a pesar de ciertos periodos en los que se pudo observar una breve tendencia a su disminución), así como en un aumento del índice de victimación y una sensación de descenso de la seguridad entre sus ciudadanos. El dinámico desarrollo de los grupos delictivos y la intensificación de la violencia obligaron a los gobiernos de los países centroamericanos a la introducción de medidas extremadamente radicales a corto plazo, centradas en la lucha contra los resultados, en vez de contra las causas de la criminalidad. A resultas de la introducción de esta política

errónea en cuanto a la seguridad ciudadana, llevada a cabo entre los siglos XX y XXI, América Central se convirtió en la región más peligrosa del mundo. La delincuencia y la violencia son fenómenos universales, lo cual significa que están presentes en todos los países de la región, pero no tienen un carácter homogéneo, lo que, a su vez, viene a reflejarse en la diversidad de sus formas y aspectos, así como en su nivel de intensidad.

El objetivo de este artículo es la presentación de un diagnóstico referente al fenómeno de la delincuencia, así como la indicación de los desafíos más importantes en el campo de la política de seguridad pública, frente a los que se hallan actualmente los gobiernos de los países de América Central. El artículo comienza con el análisis del estado actual de la seguridad en los Estados de la región. En su parte fundamental, el autor viene a identificar los fallos en los sistemas nacionales y las estrategias de la seguridad pública. Se concentra en algunos asuntos cruciales. En primer lugar, en el frágil funcionamiento de las principales instituciones del sistema de seguridad – policía y administración de justicia; en segundo lugar, en el populismo penal, en el cual se basan el endurecimiento del código penal y la militarización de la seguridad; y en tercer lugar, en el fenómeno de la privatización de la seguridad.

## **Problemas metodológicos en los estudios sobre la delincuencia y la violencia**

El intento de responder objetiva y exhaustivamente a la cuestión acerca del estado de seguridad pública en los países de América Central (y en su concepción más amplia también de toda América Latina) se relaciona de forma intrínseca con importantes problemas de carácter metodológico. Debo señalar que se hace muy difícil comparar el nivel de delincuencia y violencia en los Estados de la región, y esto por varios motivos vinculados entre sí.

En primer lugar, la falta de datos fidedignos y actuales dificulta, por no decir que impide, la elaboración de estudios comparativos. Cabe subrayar que los datos referentes a las categorías específicas de delitos, así como los referidos a los delincuentes, son reunidos por diversas instituciones nacionales, entre las cuales se encuentran principalmente la policía, la fiscalía, los tribunales y las prisiones, e igualmente las secciones correspondientes de los ministerios de asuntos interiores y las delegaciones gubernamentales convocadas especialmente para el caso, de forma notablemente irregular (dependiendo del país, con carácter trimestral, semestral, anual, e incluso sin ningún ritmo preciso – simplemente *ad hoc*), que además adolecen de un perfil fragmentario y a menudo carente de confirmación en cuanto a los datos presentados por las organizaciones no gubernamentales, nacionales e internacionales. Resulta significativo que los datos incluidos en los informes de las organizaciones internacionales son totalmente obsoletos. Por ejemplo, el informe más actual de la United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), el „Global Stu-

dy on Homicide”, fue elaborado en el año 2013 e incluye datos del año 2012 (*sic!*). InSight Crime, por el contrario, suministra datos algo más actuales en sus informes anuales. En la mayoría de los casos, la divergencia resulta de la imperfección en los sistemas nacionales para reunir y transmitir información, por ejemplo, la falta de programas informáticos eficaces y que estén al día, actualizados; sin embargo, también ocurre, y no son casos aislados, que los políticos y los funcionarios públicos, ansiosos de mostrar progresos en la lucha contra las amenazas y para intensificar entre los ciudadanos una sensación de miedo e inseguridad, manipulan los datos estadísticos según las necesidades, haciendo aumentar o disminuir los índices de asesinatos, robos, asaltos etc., e incluso los ocultan parcial o totalmente. A este falseamiento de la situación contribuye asimismo el bajo número de denuncias de delito. A causa de la generalizada falta de confianza en las instituciones públicas, resultante del temor a la violencia por parte de las fuerzas de seguridad y de la alta incompetencia e ineficacia de los órganos de diligencia judicial, los ciudadanos suelen evitar el contacto con la policía y no denuncian delitos menores, como hurtos o robos con efracción. Por eso, los estudios de victimización son de gran ayuda en el establecimiento del número real de delitos en un determinado país, pues toman en consideración tanto los actos criminales registrados como los no denunciados. No obstante, incluso en estos casos, nos enfrentamos a ciertas limitaciones que pueden falsear la imagen de la delincuencia. Su deficiencia principal es la irregularidad en su realización.

En segundo lugar, aparecen también como problemas, tanto la diferencia en los sistemas jurídicos de los diferentes países de la región, como la diversa forma de definir y clasificar las categorías específicas de delitos (asesinato, robo, asalto) y los conceptos en el campo de la criminalística, la criminología y la seguridad, lo cual tiene una gran influencia en los índices de dichas categorías e imposibilita de facto la comparación de la escala de este fenómeno en los diversos Estados.<sup>2</sup> Por el contrario, en los estudios no resultan de gran ayuda los datos referentes a las intervenciones policiales, así como a los de las personas arrestadas y condenadas, presentados por los órganos de diligencia nacionales, ya que dependen, en primer lugar, de las definiciones y normas jurídicas aceptadas y vigentes en un determinado país, y en segundo lugar, de la eficacia de la policía y la administración de justicia. En consecuencia, todo estudioso del tema de la delincuencia debe antes que nada enfrentarse a cuestiones de carácter conceptual y terminológico.

Las limitaciones en cuanto al acceso a una información completa y fidedigna constituyen un obstáculo importante en la realización de estudios comparativos en la América Central, lo cual no significa que no sean llevados a cabo análisis de este tipo. Con todo, es necesario ser consciente de que el intento de elaborar estudios comparativos con base en los datos accesibles

---

<sup>2</sup> La ONU define el „asesinato” como el quitar la vida de forma ilegal y consciente a una persona por parte de otra.

puede conducir a la formulación de conclusiones erróneas, lo que, a su vez, puede conducir también a un aumento de la sensación de amenaza entre los ciudadanos, constituyendo por ende las bases de la creación de una política de seguridad pública errónea, en determinados barrios, ciudades, países y regiones. En consideración, por tanto, a la falta de criterios homogéneos para la creación de compilaciones estadísticas, así como de datos actuales y reales, se deberían tratar los análisis comparativos más bien como una manera de mostrar las tendencias manifiestas en determinados países o regiones, en lo tocante al desarrollo de la delincuencia (formas e intensidad) y a la evolución de las estrategias de seguridad, pero sin empeñarse en la elaboración de rankings en cuanto al mayor o menor índice de seguridad o inseguridad de ciudades, países o regiones. Una vez se consiga homogeneizar los estándares y métodos de realización de datos estadísticos, uniformizar las definiciones de los delitos, armonizar el derecho y asegurar un mayor acceso a los propios datos, se podrán llevar a cabo estudios comparativos auténticos y fiables, permitiendo así a las autoridades la puesta en marcha de acciones contra la amenaza (Dammert 2010: 10-20).

## Estado de la (in)seguridad en los países centroamericanos

Desde la década de los años 80 del siglo XX hemos venido observando un aumento fulgurante de la violencia y la delincuencia en la región de América Latina y el Caribe.<sup>3</sup> Según la UNODC, en el 2012 se registraron 437.000 asesinatos a escala mundial. La mayoría de ellos fueron cometidos en las dos Américas, hasta un 36% (157.000), superando a África (31%), a Asia (28%), a Europa (5%) y a Oceanía (0,3%) (UNODC 2014: 22).<sup>4</sup> Si cotejamos el número de asesinatos con el de habitantes, se confirma la tesis de que actualmente América Latina es la región más peligrosa del mundo. Cabe subrayar que el índice de homicidios para América Latina, que en el 2012 ascendía a 16 por cada 100.000 habitantes, multiplicó por dos la media mundial que se sitúa en un 6,3% por cada 100.000 habitantes. La media de América Central, en ese mismo año, aún fue mayor, 24 asesinatos sobre un total de 100.000 habitantes. América Central, junto a África del Sur, se situaron en el año 2012 en la cumbre del listado de regiones con la mayor cantidad de asesinatos (UNODC 2014: 22; PNUD 2013: 5). Según

---

<sup>3</sup> Entre los años 1980-1990, el número de asesinatos ascendió a un 41%, y esta tendencia creciente se mantuvo hasta la primera década del siglo XXI. Entre los años 2000 y 2010, el número de homicidios llegó, en las regiones de ambas Américas, a un 11% (Ungar 2011: 2). Del año 2010 al 2012 el número de asesinatos también creció en Américas, situándose esta vez en un 8,5% (UNODC 2014: 21).

<sup>4</sup> Todavía en el año 2010, la zona de las dos Américas se situaba en segundo lugar en cuanto al número de asesinatos (144.000), por detrás de África (170.000), pero por delante de Asia (128.000), de Europa (25.000) y de Oceanía (1.200) (UNODC 2011: 19).

el informe más reciente del InSight Crime del 2015 hasta en 12 de los 18 países latinoamericanos, se perpetran más de 10 homicidios por cada 100.000 habitantes, lo cual, tomando en consideración las indicaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), significaría que en estos países nos enfrentamos a una epidemia de delincuencia. Es fundamental señalar que entre estos 12 Estados se encuentran cinco centroamericanos: El Salvador (en primer lugar), Honduras (en tercer lugar), Guatemala (en quinto lugar), Costa Rica (en undécimo lugar) y Panamá (en duodécimo lugar).<sup>5</sup>

Sin embargo, cabe ser conscientes de que se trata de índices con una media numérica, que pueden no dar una visión real de la situación en determinados países. Los Estados de América Central pueden ser divididos básicamente en tres grupos: Estados con un alto grado de asesinatos, Estados con un grado medio y los con un grado bajo. Al primer grupo pertenecen los países llamados del Triángulo Norte, es decir, El Salvador – 103 homicidios por cada 100.000 habitantes (6.650), Honduras – 57 homicidios por cada 100.000 habitantes (5.047) y Guatemala – 30 homicidios por cada 100.000 habitantes (4.778). San Pedro Sula en Honduras, con 149 asesinatos por 100.000 habitantes, se considera la ciudad más peligrosa en la región. Una gran parte de los homicidios en estos países está vinculada con máxima frecuencia a la actuación y rivalidad de dos *gangs*, los Mara Salvatrucha y Calle 18<sup>6</sup>, así como al dinámico desarrollo del crimen organizado y a la presencia cada vez más pujante de los carteles mexicanos del narcotráfico. Por otra parte, en el segundo grupo se incluirían dos países del llamado Triángulo del Sur: Costa Rica – 11 homicidios por cada 100.000 habitantes (558) y Panamá – 11 homicidios por cada 100.000 habitantes (445 asesinatos). La mayoría de los asesinatos en Costa Rica está relacionada con la delincuencia organizada, especialmente con el tráfico de drogas y con la actuación de las pandillas locales. Resulta importante señalar que en el presente solo Nicaragua se encuentra por debajo del umbral de esta epidemia de delincuencia, y puede considerarse el único país de la región con un bajo índice de homicidios – 8 homicidios por cada 100.000 habitantes. A su vez, el gobierno nicaragüense mantiene que el casi 80% de asesinatos son el resultado de ajustes de cuentas personales (Gagne 2016).

A pesar de un descenso transitorio y mínimo en el número de asesinatos después del 2012, que pudo observarse en todos los países de América Central, aparte de El Salvador, la situación en la zona sigue siendo crítica y los

<sup>5</sup> Los países restantes son Venezuela, Jamaica, Brasil, Colombia, Dominicana, Puerto Rico, México (Gagne 2016).

<sup>6</sup> Según datos oficiales en los *gangs* de América Central actúan 70.000 personas (UNODC). Otras fuentes hablan de 100.000 (Douglas Farah), e incluso de 500.000 miembros (fuentes de la prensa). Solo en las calles de El Salvador „deambulan” 27.000 *mareros* (9.000 de sus miembros están encarcelados). Incluso si admitimos datos más modestos, más prudentes, esto significaría que los miembros de los *gangs* superan en número al personal militar al servicio de los gobiernos de los países centroamericanos: el ejército nicaragüense y hondureño cuentan con 12.000 soldados, el salvadoreño 13.000, el guatemalteco 27.000.

ciudadanos siguen sintiéndose amenazados. Hay que añadir que la mayoría de los asesinatos en América Central son cometidos por arma de fuego. En Guatemala asesinatos por arma de fuego constituyen más de un 85%, en Honduras – 81,9% , en Panamá – 77,2%, en El Salvador – 73,7% y en Costa Rica – 65% de los casos. En contraste, en Nicaragua – 46,7% (Sanjurjo 2016: 18). Las víctimas son principalmente varones jóvenes (UNODC 2014: 28).

Cuando analizamos la delincuencia en América Latina, no podemos omitir el importante aumento de otros delitos, aparte de los homicidios, tales como la violencia sexual contra las mujeres, los asaltos, los robos y los robos con efracción, que resultan especialmente gravosos para los ciudadanos. La tabla nr 1 ilustra la cantidad de actos criminales por cada 100.000 ciudadanos, perpetrados diariamente en los países centroamericanos.<sup>7</sup>

País	Robos y hurtos	Lesiones	Víctimas de violación	Muertes por accidentes de tránsito	Homicidios
Costa Rica	116,7	–	5,5	1,8	1,1
El Salvador	52,2	11,6	1,1	2,7	7,1
Guatemala	48,9	16,7	1,9	9	14,1
Honduras	62,4	10,7	5,2	3,4	19,6
Nicaragua	74,9	25,7	5,3	1,9	1,8
Panamá	83,1	5,8	3,3	1,2	1,8

**Tabla 1.**  
Cantidad de actos criminales por cada 100.000 ciudadanos, perpetrados diariamente en los países centroamericanos

Fuente: RESDAL 2013: 11

Todas las formas de delincuencia señalizadas influyen en la sensación de seguridad de los ciudadanos, por lo que se deduce que en América Latina esta sensación no es la mejor. En las encuestas el 63% de los latinoamericanos afirma que viven en los países cada día más inseguros (Latinobarómetro 2015:100). En la región centroamericana la sensación de inseguridad es la mayor en El Salvador – 83%. En los siguientes sitios son: Guatemala – 72%, Costa Rica – 67%, Honduras – 65%, Panamá – 61%, y Nicaragua – 28%. No es sorprendente, por lo tanto, que el 23% de los latinoamericanos declara que la delincuencia es el principal problema de su país. Según el informe Latinobarómetro del año 2015, para 12 sociedades de las 18 de América Latina, la delincuencia y la seguridad constituyen el problema más importante. Y lo que resulta más interesante, entre estos 12 países se encuentran cuatro centroamericanos, precisamente los que registran un mayor índice de asesinatos: El Salvador (42%), Honduras (29%) y Guatemala (21%) y Panamá (25%) (Latinobarómetro 2015: 97). Para otros países el problema más gran-

<sup>7</sup> Índice de Seguridad Pública en América Central RESDAL, 2013, p. 11.

de es desempleo (Costa Rica – 29% y Nicaragua – 36%) (Latinobarómetro 2015: 101).

Sin lugar a dudas, una gran influencia en esta sensación de inseguridad entre la población recae en los medios de comunicación, sobre todo en la televisión, la cual, aprovechando de la libertad de expresión, presenta actos delictivos y de violencia. El temor a su difusión desde los centros urbanos, donde constituyen un problema verdaderamente grave, a la provincia y a las pequeñas ciudades, alcanza unas dimensiones desproporcionadas en relación a la amenaza real. Independientemente de las condicionantes, la sensación de seguridad entre los latinoamericanos es muy baja en comparación con la de otras regiones del mundo.<sup>8</sup>

## Aspectos de la política de seguridad en América Central

La grave crisis de seguridad en América Central, que se refleja en el vertiginoso aumento de número de delitos de diversas clases, así como en el entesamiento del crimen organizado, debería inclinar a los gobiernos de los países de esta región a introducir reformas estructurales en las instituciones más importantes y a definir (redefinir) por completo las prioridades y presupuestos de la política en materia de seguridad pública. Sin embargo, parece ser que el fracaso en la lucha contra la delincuencia no ha animado a las élites políticas de los países de la zona a una reflexión más profunda acerca de los orígenes de la crisis y de las causas del fiasco en la realización de las estrategias. A pesar de la aparición de pequeñas diferencias entre las estrategias nacionales, no se hace difícil señalar algunas de las cuestiones claves, que surgen en las discusiones sobre la seguridad en los países de América Central y que se consideran las principales causas del fracaso.

### Incapacidad de las instituciones de seguridad y de la administración de justicia

Cabe destacar, en primer lugar, la debilidad de las instituciones de la seguridad y de la administración de justicia en todos los países centroamericanos. Se puede buscar el origen de la crisis en el seno del cuerpo policial, de los tribunales y de las fiscalías en el proceso de democratización en estos Estados, tras las dictaduras y las guerras civiles, llevado a cabo de forma deficiente y *de facto* inconclusa, pero también en su mala situación económica, que se traduce en una permanente falta de financiación de las instituciones públicas, entre ellas las responsables de garantizar la seguridad y de mantener el orden.

---

<sup>8</sup> África Subsahariana, 55,3%; Europa y Asia Central, 53%; Oriente Medio, 52%; Asia del Sur, 66,9% (PNUD 2014: 4-5).

El objetivo básico de las reformas de los cuerpos policiales estribaba en la depuración de entre sus filas de los funcionarios que, durante el periodo de las dictaduras y de los conflictos armados de carácter interno, cometieron delitos y vulneraron los derechos humanos, además de aumentar la eficacia en la lucha contra la delincuencia, merced a una mejora en el nivel de formación del personal y a una ampliación de su capacidad operativa (Dammert 2005: 138-140). Debía desempeñar un papel crucial el nuevo sistema, completamente profesional, de dicha formación, así como un acrecentamiento de los gastos destinados a la policía y a la compra de maquinaria moderna, principalmente vehículos, armas y medios de comunicación.

En la realidad de la posguerra, no llegaron a alcanzarse en su totalidad los objetivos propuestos en ninguno de los países de la región. Más al contrario, en la gran mayoría de ellos, con la excepción de Nicaragua y Costa Rica, entre las fuerzas policiales se intensificaron los fenómenos patológicos. Se decidió incorporar a las filas de esta recién creada policía civil, a falta de otros candidatos, a exfuncionarios y exmiembros de la guerrilla (sobre todo en El Salvador). Además, si tenemos en cuenta el brevísimo periodo de formación, el bajo nivel de preparación profesional y la falta de experiencia en el servicio, que se refleja, entre otras cosas, en el escaso conocimiento del reglamento jurídico y en la falta de disciplina, no pueden considerarse estas fuerzas como totalmente profesionales y preparadas para la ejecución de sus funciones. A resultas de la crisis financiera, la policía se halla sin recursos de un modo permanente, lo que provoca una penuria en cuanto al armamento, una débil formación y una escasa cantidad de secciones especiales.<sup>9</sup> Por todo ello, las fuerzas policiales se destacan por una alta ineficacia en descubrir los delitos y detener a sus autores.

Las autoridades no han conseguido vencer, tal vez, el más importante problema, es decir, las patologías derivadas de la corrupción. Los funcionarios, mal pagados, aprovechan cualquier posibilidad para hacerse con unos ingresos adicionales y, a cambio de sobornos, dejan de cumplir sus obligaciones. En vez de combatir la delincuencia, protegen y apoyan a los grupos facinerosos, pasándoles información acerca de las pesquisas que se llevan a cabo y de las redadas que se planean, y legalizando las actividades delictivas merced a la entrega de documentos adecuados para el caso, e incluso a la venta de armas. Numerosas sentencias judiciales atestiguan los vínculos de los funcionarios de la policía, condenados por complicidad en secuestros, tráfico de armas y drogas, con la actividad delictiva (Saavedra 2007: 66).

Esta relación con el mundo del delito y la comisión de diferentes infracciones contra la ley por parte de los funcionarios, amén de su escasa eficacia, provoca la falta de confianza y la baja estima de los ciudadanos hacia el cuerpo policial. En Mesoamérica, la policía peor considerada es la guatemalteca. En el listado mundial ocupa un lejano puesto 133 puesto. No gozan de una mejor

---

<sup>9</sup> Más ampliamente acerca de la reforma de la policía en: Dammert 2014: 201-2012; Arias, Rosada 2012.

posición las policías de los restantes países de la región: la hondureña ocupa el puesto 106; la nicaragüense, el 101; la salvadoreña, el 99; la panameña, el 82. La mejor calificada es la policía costarricense, que se halla en el puesto 49.<sup>10</sup> Hasta un 71%, por lo menos, de los habitantes de América Latina no confía en la policía. Los encuestados apuntan como principales problemas de la policía: la corrupción (31%), la falta de personal preparado profesionalmente (22%), la insuficiente formación de los funcionarios (17%) y la falta de dotación adecuada (13%).<sup>11</sup> Paradójicamente, la mayoría de los ciudadanos de los Estados de la zona estima que la mejor y *de facto* la única respuesta a la creciente delincuencia es la ampliación del número de patrullas policiales en las calles.

Las instituciones de la administración de justicia, tribunales y fiscalías se enfrentan igualmente a serios problemas. La falta de recursos financieros dificulta, y a veces hasta impide, la puesta en marcha de investigaciones con algún grado de complicación y que requieran tiempo, así como de instrucciones judiciales, lo cual viene a reflejarse después en el corto número de procedimientos realizados. Incluso si se llega a abrir el procedimiento penal ante el tribunal, solo un mínimo porcentaje de casos termina con una sentencia condenatoria, aunque en no pocas ocasiones las pruebas señalan al culpable de modo unívoco. A menudo, los fiscales y jueces siguen tomando decisiones clave bajo presión del mundo de la delincuencia o de sus sicarios. El alto nivel de corrupción es un grave problema, pero también lo es la intimidación de jueces y fiscales. Continúa la falta de mecanismos que permitan garantizar a los representantes de los órganos de justicia su protección y la de sus familiares frente a la brutal violencia por parte de los grupos de malhechores. La imperfección del derecho (las leyes radicales “antimara” no han provocado una disminución de la delincuencia, más al contrario, han causado únicamente sobrepoblación en cárceles) y la baja efectividad de los órganos de justicia en la lucha contra el crimen han generado una imagen negativa permanente de dichas instituciones en la sociedad, pues, como muestran los estudios, ya no les da su confianza alrededor de un 41% de los ciudadanos de América Central (Costa 2012: 8).

Unas instituciones policiales y judiciales débiles, desprovistas de confianza ciudadana, no son capaces de imponer y ejecutar las normas legales de un modo eficaz. La impunidad general que domina en los países centroamericanos es un incentivo para las organizaciones facinerosas.

---

<sup>10</sup> A escala regional, en América Latina, la policía andina es la peor calificada, lo cual no deja de ser interesante. Las policías venezolana y boliviana ocupan el último y el penúltimo lugar en el *ranking* mundial. No se presenta mucho mejor la opinión sobre las policías de Perú y Ecuador. La policía colombiana, que actualmente se halla en el puesto 64, fue la que anotó un mayor progreso y avance en el listado. Entre los países del Cono Sur (y a escala de toda la zona) la mejor considerada es la policía chilena, en un quinto puesto. Las instituciones policiales de Uruguay, en el 56, se presentan peor calificadas. Las policías brasileña, argentina y paraguaya son las de peor reputación, con un 74, 121 y 136 puesto, respectivamente. (Costa 2012: 7-8).

<sup>11</sup> Para contraste, en la Unión Europea, alrededor de un 63% de los ciudadanos tiene confianza en la policía. (Costa 2012: 8).

## La privatización de la seguridad

Desafíos y dilemas  
en la política de seguridad  
pública en la América Central  
del siglo XXI

Michał Stelmach

Obligación fundamental de todo Estado es garantizar a sus ciudadanos la seguridad. El alto nivel de violencia y el miedo a la delincuencia provocan una militarización de los ciudadanos y los inclinan a buscar soluciones alternativas. Como no pueden contar con la protección por parte de las instituciones públicas, los ciudadanos se toman la justicia por su mano<sup>12</sup> u organizan grupos de autodefensa, que suelen actuar fuera o al límite de la ley, o bien emplean a agencias privadas para que les defiendan. Cada vez más a menudo, los Estados débiles delegan el control de la seguridad en el sector privado, como un sustituto de las instituciones estatales que hasta este momento habían tenido el monopolio en su ejecución. Se suelen considerar las agencias privadas de seguridad como una amenaza para la democracia, y ello por varias razones. Los analistas subrayan que, en primer lugar, sirven más a sus propios intereses y beneficios que al bien público, común. En segundo lugar, no satisfacen las necesidades de toda la sociedad en el sector de la seguridad, sino las de un reducido colectivo de privilegiados. En tercer lugar, muestran las dimensiones de este sector, destacando su dinámico desarrollo y el hecho de que en muchos países del mundo las agencias de seguridad están mejor equipadas y son más numerosas que las instituciones estatales, es decir, la policía y el ejército. Se debería añadir, en cuarto y último lugar, que el vertiginoso crecimiento del número de agencias y agentes provoca a la vez un aumento en la demanda de armas.

En las últimas dos décadas, en relación al fatal estado de las instituciones de seguridad y a la creciente sensación de amenaza por parte de la delincuencia entre los ciudadanos de América Latina, se ha observado un fuerte avance del sector privado de la seguridad (una media de un 9% anual). Se estima que este sector emplea a 4.000.000 de personas y genera unos beneficios anuales de 30.000 millones de dólares, o sea, más que las economías de Panamá o Uruguay (Clarín 2014; Associated Press 2014).

Asimismo, los habitantes de América Central, al ver y sentir, día a día, la ineptitud de la policía en la lucha contra el crimen y la continua y ascendente amenaza de la violencia, han decidido recurrir a las agencias privadas que, por lo general, emplean a policías y militares jubilados o despedidos anticipadamente. Hoy en día, en muchos países de la zona, estas agencias privadas multiplican la cantidad de empleados con respecto a las formaciones policiales. En 1994, en El Salvador, existían únicamente 14 empresas de ese tipo; en el 2005, ya eran 295. Se calcula que en ellas prestan servicio 20.643 agentes. Según los datos más recientes a los que hemos accedido (año 2008), en El Salvador funcionan 274 agencias registradas que emplean a más de 19.000 agentes. La policía estima que en manos de los agentes de seguridad se encuentran

---

<sup>12</sup> Como ejemplo: en el 2014 en Guatemala la Policía Nacional Civil anotó 28 linchamientos en el ámbito nacional, la mayoría en Huehuetenango, seguido de los departamentos de Guatemala y Escuintla (Castellanos 2015).

alrededor de 25.000 armas de fuego (pistolas, revólveres, fusiles), mientras que ella misma (el cuerpo policial) cuenta con apenas 16.889 funcionarios (240 policías por 100.000 habitantes) (Carballido Gómez 2008: 16 y 21-22). En Guatemala, cuya policía cuenta con 20.000 funcionarios, en el año 2006, se registraron 127 agencias privadas, y otras 99 pasaron por un proceso de verificación en el ministerio de asuntos interiores (75% estaban dirigidas por exmilitares y un 25% por expolicías). El número de agentes que funcionan legalmente en estas empresas asciende a 106.000. Si tomamos en consideración también los miembros de estas agencias que funcionan de forma ilegal (solo en el terreno de Guatemala, alrededor de 31 empresas de este tipo), los empleados en el sector privado de seguridad alcanzan la cifra de entre 120.000 y 150.000, es decir, 6 o 7 veces más que la policía del Estado (Carballido Gómez 2008: 44 y 366). A tenor de los datos más recientes, por cada policía tocaban 5 agentes de seguridad (Associated Press 2014). En Nicaragua, funcionan 105 empresas de seguridad (a mediados de la década de los 90 había solo 8). Según datos estimatorios, trabajan en ellas 18.000 agentes, en cuyas manos se hallan 15.000 armas de fuego, en tanto que la policía apenas cuenta con 9.200 funcionarios (Carballido Gómez 2008: 44 y 366). Por su parte, en Panamá, las agrupaciones privadas de seguridad emplean a más de 30.000 personas, o sea, siete veces más que la policía nacional (Carballido Gómez 2008: 78). Igualmente se observa un dinámico crecimiento en cuanto a las agencias privadas de seguridad en Costa Rica. En 1994, funcionaban tan solo 28 empresas, y ya en el 2008 estaban registradas 1.134; además de 527 que trabajaban sin los permisos exigidos. Conjuntamente a todo ello, hay 31.000 agentes que poseen las licencias requeridas y otros 700 que actúan omitiendo cualquier procedimiento legal. En Costa Rica funcionan dos veces más agentes de empresas privadas de seguridad que policías (Carballido Gómez 2008: 4). En Honduras, por cada policía tocan 7 agentes de seguridad (Associated Press 2014).

El vigoroso desarrollo del sector privado de la seguridad ha obligado a los países latinoamericanos a elaborar una reglamentación jurídica del estatus y del radio de acción que corresponde a las agencias de seguridad (se explicita la protección de las personas y bienes, además de la del transporte de las personas y bienes), así como a determinar las relaciones con la policía (su misión debería consistir en complementar la acción policial) y a establecer los mecanismos de control. Prácticamente todos los países de la región han introducido resoluciones adecuadas al respecto, estableciendo el control formal y jurídico de la policía sobre las agencias privadas de seguridad.

Sin embargo, los vínculos entre las agencias de seguridad y la policía suelen tener un carácter informal y consisten principalmente en la contratación de exfuncionarios e incluso de funcionarios aún en ejercicio. Por una parte, los bajos sueldos obligan a los funcionarios a aceptar empleo en el sector privado; por otra parte, entre los civiles faltan personas dispuestas a trabajar en este sector. En la zona de América Central, pueden observarse dos actitudes frente al tema de la contratación de funcionarios por parte de las agencias privadas

de seguridad. Un primer grupo de países prohíbe terminantemente la doble contratación. En cambio, otro permite tales prácticas y crea mecanismos institucionales para su funcionamiento, como la declaración de los policías sobre la empresa para la cual trabajan en su tiempo libre. En América Central, solo en El Salvador y en Panamá los funcionarios de la policía pueden trabajar legalmente en agencias de seguridad. En El Salvador, los funcionarios de la policía, que por motivos económicos obtienen el permiso de sus superiores para poder trabajar en el sector privado, incluso en horas de servicio y con el uniforme puesto, dan soporte a los guardas de seguridad; entre otras cosas, durante los eventos artísticos o en las discotecas (Arias 2009: 59-60). Con todo, esto no significa que los policías de Guatemala, Honduras o El Salvador no trabajen en el sector privado; prestan servicios con el permiso tácito de sus superiores, fuera de los límites fijados por la ley.

El problema no es la falta de regulación jurídica, sino la falta de un control fáctico sobre los policías y todo el sector privado para la seguridad, e igualmente el nivel de formación de los agentes y su forma de trabajar, ante todo en lo concerniente a su cooperación con la policía. En Costa Rica se han llevado a cabo procedimientos judiciales contra un 20% de empresas por infracción de las normas, entre otras, por abuso y por la cuestión relacionada con la contratación de policías (Associated Press 2014).

### **El populismo penal**

Un elemento central y común de la política de seguridad pública en América Central (pero también en los restantes países de América Latina) es el populismo penal. Los ciudadanos de los Estados de la región, que observan con una angustia creciente la ineptitud de los políticos y la ineficacia de la acción policial, postulan cada vez más y con más osadía por un agravamiento de las penas, incluso por el retorno de la pena de muerte, por la intervención del ejército a fin de restablecer el orden y la seguridad, ofreciendo a la par su apoyo para la puesta en marcha de prácticas autoritarias, como las „limpiezas sociales” y las ejecuciones extrajudiciales. Anthonny Bottoms señala que las élites políticas en los países de América Latina han cedido ante la específica situación social y han adoptado actitudes de índole populista en cuanto a la política penal. Sometidas a la presión de la opinión pública, en una atmósfera de ascendente crítica al sistema nacional de seguridad, y deseosas de lograr resultados rápidos, se han decidido a llevar a cabo una política a corto plazo, de carácter fuertemente represivo, que pone el acento en el control y la eliminación física de las amenazas, menospreciando, en cambio, el significado de los factores estructurales, económicos, sociales y culturales (de la Torre, Álvarez 2011: 42). La política de „mano dura” debería acrecentar la sensación de seguridad entre los ciudadanos y permitir al poder político causar la impresión de ser eficaz en la guerra contra tales

problemas. En realidad, a los políticos les interesaba únicamente conseguir apoyo entre sus electores.

El populismo penal se manifiesta en América Latina de diversas maneras. La primera, y más visible, es el discurso político y mediático. La adopción de actitudes populistas en el campo de la política penal se vincula muy a menudo con la vuelta al uso de metáforas bélicas. En los mensajes mediáticos formulados por los políticos de todas las opciones (izquierda, centro y derecha) se habla de un „nuevo enemigo interno”, de „una guerra contra la delincuencia”, de „lucha contra el crimen”, lo cual lleva a la división de la ciudadanía en dos grupos: los buenos y los malos, los verdaderos ciudadanos y los enemigos del país, a quienes hay que liquidar sin contemplaciones. La eliminación física de los delincuentes-enemigos se vuelve a considerar –de modo similar a como ocurría en el periodo de las dictaduras militares y de los conflictos internos armados– como el mejor y, en el fondo de todo, el más eficaz método de solucionar cualquier problemática en el terreno de la seguridad pública. Políticos y periodistas construyen un „nuevo enemigo interno”, identificable por determinados rasgos físicos (tatuajes, vestimenta), por su edad (niños y jóvenes) y por factores económicos (pobreza, marginalidad y exclusión social), que define y se presenta como elemento distintivo de los miembros de los grupos delictivos, estigmatizando de esta forma a cierto sector de la población. En América Central, este enemigo lo constituyen los miembros de los gangs, a quienes se les culpabiliza del pésimo estado de la seguridad.<sup>13</sup> Las autoridades se concentran en los robos, asaltos, extorsión, lesiones físicas, soslayando por completo la cuestión de los delitos económicos cometidos por grupos facinerosos organizados y los llamados ladrones de „cuello blanco”.

Cabe observar que, en el marco del veloz ascenso de la delincuencia, el debate público en los países de América Central se halla dominado por la cuestión de la seguridad. Los políticos, que de este modo creen contar con mayor apoyo por parte de los ciudadanos, se declaran abiertamente a favor de medidas radicales, rivalizando en la escala de su carácter represivo. En El Salvador, la derechista Arena, apenas se hizo con el poder, decidió implicar a las fuerzas armadas en la lucha contra el delito, lo cual fue fuertemente censurado por las autoridades del FMLN. Sin embargo, ya en el año 2009, tras la llegada al gobierno del presidente Mauricio Funes, ante el aumento del crimen provocado por el recrudecimiento de la crisis económica, las autoridades consideraron las soluciones de índole militar con un perfil altamente represivo. Igualmente, una de las cuestiones políticas controvertidas fueron los „tratados de paz” concluidos entre el gobierno y los *gangs* (Espinoza 2013). La seguridad también se convirtió en uno de los temas principales durante las campañas electorales en Costa Rica. Tanto Laura Chinchilla, candidata del Partido de Liberación Nacional (PLN), como Ottón Solís, candidato del Partido de Acción Ciudadana (PAC), exigían una ampliación del cuerpo policial y un en-

<sup>13</sup> A su vez, en Brasil y otros países del Cono Sur se estigmatiza a los habitantes de las favelas.

durecimiento de las penas. A su vez, en Guatemala, la llamada a aplicar la „mano dura” se hizo el lema principal de Otto Pérez Molina en las campañas del 2007 y del 2011. El presidente prometió el envío de nuevos destacamentos del ejército, el mantenimiento de patrullas comunes policíaco-militares en la capital y en las principales rutas del país, así como la creación de fuerzas de tarea, especializadas en la lucha contra la delincuencia, y la implicación de las fuerzas especiales, los kaibiles, para combatir el narcotráfico (Dammert, Veloso: 12-13; Ortiz).

En segundo lugar, el populismo penal se expresa en la política de „mano dura” y „tolerancia cero” para la delincuencia, aunque es realizada con diferente intensidad en el total de los países centroamericanos. Los Estados del llamado Triángulo Norte, es decir, El Salvador, Honduras y Guatemala, pasan por ser los pioneros y principales ejecutores de la política de „mano dura”, que se compondría de tres elementos: a) cambios jurídicos, b) militarización de la seguridad, c) acciones represivas.

En el año 2003, los parlamentos de El Salvador y Honduras aprobaron leyes contra los maras, que ampliarían las competencias de los órganos de la administración de justicia y endurecerían las penas contra los delincuentes, pero que al mismo tiempo violaban los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano. Un año más tarde (2004), en Guatemala, se emprendió la realización del Plan Escoba. Las nuevas normas jurídicas penalizaban la pertenencia a los *gangs*, lo cual vendría a significar que el hecho de delinquir por parte de una determinada persona resultaba nimio; lo importante era ser miembro de ciertas organizaciones, cosa probada sobre la base del análisis del aspecto y de la manera de comportarse. En El Salvador, por llevar un tatuaje o por exposición pública de símbolos de los *gangs*, un ciudadano podía ser condenado a 5 años de cárcel; en Honduras, 12 años de prisión amenazaban a quien perteneciera a una banda. Además, se rebajó la edad de responsabilidad penal. El código penal permitía juzgar y condenar a personas de menos de 12 años (de la Torre, Álvarez 2011: 44-46). Además, el 24 de agosto de 2015, la Corte Suprema de Justicia de El Salvador declaró a la MS13 y a Barrio 18, junto con otros grupos criminales que violan los derechos humanos fundamentales de la población o que buscan usurpar el poder estatal, como grupos terroristas y sus líderes y miembros como terroristas. Esto significa que los jueces no tienen otra alternativa que aplicar la *Ley Especial Contra Actos de Terrorismo* (LECAT) de 2006 a las pandillas (Wolf 2015).

Por una parte, se limitaban los derechos de las personas arrestadas; por otra, se extendían las prerrogativas de la policía. Se ampliaba el catálogo de medios y métodos de actuación en el campo de la vigilancia y la detención, se simplificaban y acortaban los procedimientos judiciales en los casos de delitos más graves, y también se aumentaban las posibilidades de llevar a cabo investigaciones y operaciones secretas. Es preciso subrayar que las reformas que vendrían después restringirían el poder de los jueces en lo referente a la aplicación de otros medios profilácticos aparte del arresto.

A los cambios jurídicos les acompañaba la transferencia al ejército de competencias policiales, dada su baja eficacia y su alto nivel de corrupción. En los países de América Central, las fuerzas armadas asumieron la corresponsabilidad, y a veces incluso toda la responsabilidad, de garantizar la seguridad pública. Los militares fueron sacados de sus cuarteles y empezaron a patricular las calles junto a los funcionarios de la policía; eran las llamadas patrullas conjuntas. En abril del 2010, el presidente de Honduras, Porfirio Lobo, emitió un decreto especial, en virtud del cual permitía servirse del ejército para fines de seguridad pública. En junio de ese mismo año, el parlamento aprobó la ley que sancionaba las actuaciones conjuntas policíaco-militares, con el objetivo de liquidar el fenómeno de la delincuencia. Ese mismo Congreso legalizó la permanente presencia del ejército en las calles de las ciudades hondureñas.<sup>14</sup> Adicionalmente, se ratificó la ley TIGRES (Estrategia Interinstitucional en Seguridad y Toma Integral Gubernamental de Respuesta Especial de Seguridad) y PMOP (Ley Policía Militar de Orden Público), así como la creación de 1.000 destacamentos de policía militar y el aumento del número de soldados a 5.000 (Iglesias 2014: 205). En El Salvador, el presidente Funes previó disposiciones similares, que estuvieron vigentes hasta junio del año 2011. Más de 8.000 soldados fueron delegados para el cumplimiento de misiones relacionadas con la seguridad interna. En Guatemala, la ampliación del radio de actuación de los carteles llevó al presidente Álvaro Coloma a declarar el estado de excepción y a enviar a las fuerzas armadas para la ejecución de misiones policiales. La militarización de la seguridad se intensificó durante el periodo de los gobiernos del general Otto Pérez Molina. A resultas de su decisión, casi un 10% de los 9.000 soldados se dedica a cumplir tareas de orden militar (Dammert, Veloso: 45 y 12-13).

Al mismo tiempo, las autoridades decidieron llevar a cabo decididas operaciones policíaco-militares, consistentes sobre todo en detenciones masivas y ejecuciones de los miembros de las organizaciones criminales. Se debe aquí destacar la escasa efectividad de este tipo de acciones. La gran mayoría de arrestados abandonaron muy pronto los centros de detención y prisiones por falta de pruebas contra ellos acerca de la comisión de cualquier delito. Por ejemplo, en El Salvador, el 95% de los 20.000 detenidos fueron puestos en libertad sin cargos, después de que el Tribunal Supremo considerase la ley como anticonstitucional; a su vez, en Honduras, de los 5.000 detenidos, solo 1.500 fueron condenados a penas de cárcel.

Vale la pena, en este punto, observar más de cerca el nivel de violencia que fue unido a este tipo de operaciones. En los Estados democráticos de derecho, se permite el uso de la fuerza en formas muy precisas. Su uso por parte de funcionarios de la policía está regulado por normas jurídicas. Se contemplan los principios de legalidad, proporcionalidad y caso extremo en cuanto a los

---

<sup>14</sup> Las más largas operaciones militares son llevadas a cabo en el departamento de Colón, en el Valle del Aguán (operación Xatruch).

recursos de fuerza y violencia utilizados. En cambio, en América Central predomina la violencia fuera de la ley, de la que hacen uso, aparte de las instituciones estatales de seguridad, los escuadrones de la muerte, y que se emplea principalmente para perpetrar ejecuciones extrajudiciales.

El análisis de los casos por separado ofrece la posibilidad de elaborar un esquema y mostrar los mecanismos y rasgos de esta forma de violencia. En primer lugar, se suelen cometer los asesinatos mediante el uso de arma. En segundo lugar, los cuerpos de las víctimas presentan signos de tortura, lesiones y amputación. En tercer lugar, los cuerpos de las víctimas son hallados en lugares alejados del centro de la ciudad, en zonas de difícil acceso. En cuarto lugar, a las víctimas se les roban los objetos de valor (ordenadores, teléfonos, dinero). En quinto lugar, un porcentaje significativo de asesinatos pueden ser calificados como asesinatos preventivos, esto es, perpetrados contra personas sobre las que recaen sospechas de que en el futuro puedan cometer delitos. Y por último, los autores gozan de impunidad.

Los escuadrones de la muerte y los destacamentos paramilitares se han convertido en el instrumento que posibilita la comisión de ejecuciones extrajudiciales y las „limpiezas sociales” sobre todo en Honduras, Guatemala y en El Salvador. Los Estados niegan oficialmente el haber creado o asesorado esas acciones, pero en la práctica estas formaciones se componen de policías, militares y miembros de las fuerzas especiales, y se convierten en una herramienta perfecta para el cumplimiento de misiones al borde de la ley o, más frecuentemente, fuera de ella, lo que, por razones obvias, las instituciones estatales no se pueden permitir. En todos los casos, se trata de grupos paramilitares que funcionan bajo el amparo de las instituciones de seguridad y de la clase política. Su objetivo es combatir la delincuencia, pero, desgraciadamente, estos grupos provocan el debilitamiento de las instituciones del Estado, el mantenimiento de la impunidad en el sistema judicial y la reproducción de la violencia.

### **Negociaciones, treguas y acuerdos de paz con los gangs**

En marzo del año 2012, tuvo lugar un gran evento histórico: la tregua pactada entre los dos *gangs* más importantes, Mara Salvatrucha y Calle 18. Aparte del abandono de las armas y la creación de una „zona libre de violencia”, el encarcelamiento de los líderes de ambas bandas parecía prometer que sus gentes dejarían de captar miembros en el terreno de las escuelas. A cambio de estas promesas, 30 de sus jefes fueron trasladados a centros de menor rigor carcelario. En breve tiempo, se desveló que en las negociaciones habían mediado representantes del gobierno de El Salvador y de la Iglesia Católica (principalmente, el capellán del ejército y la policía, Monseñor Fabio Colindres). El cambio de estrategia para con los maras se dio al mismo tiempo que la toma de posesión de la cartera del ministerio de asuntos internos por parte del general David Munguía Payes. La tregua fue muy bien acogida tanto por la ONU

y la OPA, como por las organizaciones de defensa de los derechos humanos. Sin embargo, el éxito resultó ser de gran brevedad. El gobierno de El Salvador afirma que, desde el momento del fin de los acuerdos en 2012, el número de asesinatos disminuyó de forma radical, de 14 a 5,5 diarios, pero con todo, no se consiguió mantener el fenómeno de la violencia a un bajo nivel. Al contrario, parece ser que las organizaciones delictivas aprovecharon la tregua para fortalecer su potencial. Tras un descenso temporal en la cifra de homicidios, ésta volvió a crecer virulentamente ya a finales del 2012.

Otros países, como por ejemplo Belice, también intentaron liquidar, o al menos limitar, la delincuencia y la violencia por la vía de las negociaciones con las bandas de malhechores. Fox considera que, pese al éxito inicial y a la caída en el índice de violencia en ese país, la amenaza se centra actualmente en una intensificación de encarnizados enfrentamientos entre las bandas. En septiembre del 2011, el gobierno de Belice acordó la tregua con 13 *gangs* locales, a cambio de la aceptación, por parte de los miembros del grupo, de emplearse en los servicios de jardinería y limpieza. El programa despertó una fuerte controversia. El hecho mismo de ofrecer recursos a organizaciones delictivas y de haberles buscado trabajo levantó airadas protestas. A juicio de muchos ciudadanos, el dinero podría haberse invertido en programas sociales, que a largo plazo habrían de surtir mejores efectos. Sea como sea, la verdad es que, tras el acuerdo de la tregua, disminuyó de inmediato el número de asesinatos (marzo del 2012), aunque ya en abril de ese mismo año volvió a desencadenarse una oleada de muertes por motivos de venganza como fondo. Aquel mes, abril, fue el más sangriento en los dos años anteriores en Belice. En diciembre del 2012, cuando las autoridades registraron la mayor cifra de homicidios en todo aquel año (16%), el gobierno retiró los medios de financiación destinados a la realización de los acuerdos.

La solución del problema de la delincuencia por vía de acuerdos con las bandas, o incitando a que lleguen a un acuerdo entre ellas, despierta grandes polémicas. Algunos (McDermott) contemplan, con mucha cautela, la posibilidad de obligar a los *gangs* a limitar la violencia, sobre todo por lo que concierne a países con una importancia crucial para los narcotraficantes. Otros subrayan que, efectivamente, mediante ese método baja la cifra de asesinatos perpetrados contra los miembros de las bandas, pero que entonces aumenta de forma drástica el nivel de extorsión y de violencia. Algunos analistas (Fox) afirman que reconocer a las maras como sujeto político entraña altos riesgos, y que los *gangs*, gracias a los recursos económicos del Estado, pueden hacerse más fuertes y convertirse en grupos facinerosos aún mejor organizados.

## Conclusión

La política de seguridad en los países de América Central se basa en varios presupuestos erróneos. El primero sería la opinión de que un endurecimiento de las penas tiene como consecuencia directa una disminución de la de-

lincuencia, que los castigos severos y la cárcel deben cumplir una función preventiva, es decir, desalentar al ciudadano a cometer cualquier tipo de acto criminal. La rebaja en la edad de responsabilidad penal, el aumento del límite inferior de las sentencias para ciertas clases de delitos, la conducción del ejército a las calles de las ciudades posee un carácter meramente propagandístico, puesto que en la realidad no aportan cambios reales ni una mejora en la situación, dada la ineficacia de las instituciones para la seguridad y de la administración de justicia. Es necesario ser consciente de que apenas un 5% de los casos termina con un veredicto, lo cual refleja la impunidad de la que gozan sus autores y se convierte en un importante estímulo para los futuros delincuentes. Hasta ahora ningún país de América Central y, hablando con una mayor amplitud, ninguno de América Latina, ha sido capaz de demostrar que el agravamiento de las penas haya mejorado la situación, con un descenso del nivel de criminalidad y una mejora en la seguridad de los ciudadanos.

El segundo presupuesto erróneo estriba en el exceso de cesión y sometimiento al ambiente social reinante, sobre todo durante las campañas electorales. Ya solo la consideración de que la lucha contra la delincuencia es una „guerra total”, impulsa a las autoridades a la aplicación de soluciones de tipo represivo en la práctica y en el campo jurídico. Siempre acaban proponiendo resoluciones simples, pero notablemente ineficaces y muy nocivas desde el punto de vista social a largo plazo. Cabe destacar que la oposición suele concentrarse en la crítica a los gobernantes, sin presentar ningún proyecto alternativo. Las censuras siempre se basan en la opinión de que las autoridades llevan a cabo una política demasiado benévola.

El tercero consiste en el rechazo a la puesta en marcha de una política de prevención – política “mano amiga”. Ocupa un importante lugar, pero solo en los discursos políticos. Rara vez toman cuerpo las ideas y planes y, si alguna vez lo son, suelen faltar dinero y nadie se ocupa de controlar la realización. Hay que reconocer, por fin, que ningún país de América Latina ha introducido un sistema complejo de soluciones preventivas que pudieran ser analizadas para poder medir así su grado de efectividad. Esta clase de programas e iniciativas, en América Central, surgen „desde abajo”, o sea, son presentadas por las organizaciones no gubernamentales y las asociaciones (p. ej. APRENDE y CEIBA en Guatemala, JHAJA en Honduras). Les falta apoyo por parte de los gobiernos. En los Estados centroamericanos, las autoridades llevan a cabo este tipo de programas de soporte a los jóvenes con el fin exclusivo de tranquilizar a los potenciales benefactores y a los socios del extranjero. En la práctica, sus actuaciones en el campo de la lucha contra la delincuencia siguen teniendo un carácter represivo de poca efectividad.

## Bibliografía

Arias P. (2009), *Seguridad privada en América Latina. El lucro y los dilemas de una regulación deficitaria*, Flacso, Chile.

Arias P., Rosada Granados H. (2012), *Reformas policiales en América Latina. Principios, lineamientos progresistas*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Bogotá.

Associated Press (2014), *Aumenta vigilancia privada en Latinoamérica: datos, cifras e historias detrás de esta modalidad (Interactivo)*, 27.11.2014, disponible en: <http://runrun.es/internacional/172180/aumenta-vigilancia-privada-en-latinoamerica-datos-cifras-e-historias-detras-de-esta-modalidad-interactivo.html>, fecha de consulta: 16.09.2016.

Carballido Gómez A. (2008), *Seguridad pública y privada en el Triángulo Sur de Centroamérica: Costa Rica, Nicaragua y Panamá*, Departamento de Seguridad Pública de OEA, disponible en: <https://www.oas.org/dsp/documentos/Publicaciones/Seguridad%20Publica-CR,%20Panama%20y%20Nicaragua.pdf>, fecha de consulta: 15.09.2016.

Carballido Gómez A. (2008), *Seguridad pública y privada. El Salvador*, Departamento de Seguridad Pública de OEA, <https://www.oas.org/dsp/documentos/Publicaciones/Seg%20Publi-%20El%20Salavador.pdf>, fecha de consulta: 15.09.2016.

Castellanos M. (2015), *El problema de los linchamientos en Guatemala*, “Diario de Centroamérica”, 17.03.2015, disponible en: <http://www.dca.gob.gt/index.php/section-table-2/item/27049-el-problema-de-los-linchamientos-en-guatemala>, fecha de consulta: 15.09.2016.

Clarín (2014), *Seguridad privada, una industria que florece en América Latina*, 27.11.2014, disponible en: [http://www.clarin.com/mundo/seguridad\\_privada-america\\_latina-delincuencia-homicidios\\_0\\_ByMKvhvcvXx.html](http://www.clarin.com/mundo/seguridad_privada-america_latina-delincuencia-homicidios_0_ByMKvhvcvXx.html), fecha de consulta: 16.09.2016.

Cordova Macias R., Maihold G. (eds.) (2014), *Violencia, delincuencia y seguridad pública en América Latina*, Grupo Editorial Cenzontle.

Costa G. (2012), *La situación de la seguridad ciudadana en América Latina*, “InterAmerican Dialogue”, Febrero.

Dammert L. (2014), *Dos décadas de reformas policiales en América latina. Lecciones y desafíos*, en: *Violencia, delincuencia y seguridad pública en América Latina*, Cordova Macias R., Maihold G. (eds.), Grupo Editorial Cenzontle.

Dammert L. et al. (2010), *Crimen e inseguridad. Indicadores para América*, FLACSO Chile/Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Santiago de Chile.

Dammert L., Lagos M. (2012), *La Seguridad Ciudadana. El problema principal de América Latina*, Latinobarómetro, disponible en: [http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD\\_La\\_seguridad\\_ciudadana.pdf](http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_La_seguridad_ciudadana.pdf), fecha de consulta: 15.09.2016.

De la Torre V., Martín Álvarez A. (2011), *Violencia, Estado de derecho y políticas punitivas en América Central*, “Perfiles Latinoamericanos”, no 37, enero–junio, pp. 33-50.

Gagne D. (2016), *Balance de InSight Crime sobre los homicidios en Latinoamérica en 2015*, <http://es.insightcrime.org/analisis/balance-insight-crime-homicidios-latinoamerica-2015>, fecha de consulta: 15.09.2016.

Latinobarómetro (2015), *Informe 1995-2015*, Latinobarómetro, Santiago de Chile, disponible en: [http://gobernanza.udg.mx/sites/default/files/INFORME\\_LB\\_2015.pdf](http://gobernanza.udg.mx/sites/default/files/INFORME_LB_2015.pdf), fecha de consulta: 15.09.2016.

PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013), *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014: Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, Nueva York.

Saavedra B. (2007), *Transnational Crime and Small Arms Trafficking and Proliferation*, en: *Transnational Threats: Smuggling and Trafficking in Arms, Drugs and Human Life*, Thachuk K. (ed.), Westport, CT: Praeger Security International.

Sanjurjo D. (2016), *La influencia de la posesión civil de armas de fuego en las tasas de homicidio de América Latina y el Caribe*, Real Instituto Elcano, Documento de trabajo 1/2016, disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/2ba46e804b4eb7f2a942bbeaa369edc/DT1-2016-Sanjurjo-Influencia-posesion-civil-armas-fuego-tasas-homicidio-Latinoamerica-Caribe.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=1452765602118>, fecha de consulta: 15.09.2016.

Thachuk K. (ed.) (2007), *Transnational Threats: Smuggling and Trafficking in Arms, Drugs and Human Life*, Westport, CT: Praeger Security International.

Ungar M. (2011), *Policing Democracy. Overcoming Obstacles to Citizen Security in Latin America*, Woodrow Wilson Center Press with Johns Hopkins University Press, Washington.

UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime (2011), *Global Homicide Report 2011*, Vienna, [https://www.unodc.org/documents/congress/background-information/Crime\\_Statistics/Global\\_Study\\_on\\_Homicide\\_2011.pdf](https://www.unodc.org/documents/congress/background-information/Crime_Statistics/Global_Study_on_Homicide_2011.pdf), fecha de consulta: 15.09.2016.

UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime (2014), *Global Homicide Report 2013*, Vienna, disponible en: [https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014\\_GLOBAL\\_HOMICIDE\\_BOOK\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf), fecha de consulta: 15.09.2016.

Wolf S. (2015), *¿Hay terroristas en El Salvador?*, “Distintas Latitudes”, 06.09.2015, <http://distintaslatitudes.net/hay-terroristas-en-el-salvador>, fecha de consulta: 15.09.2016.

**Desafíos y dilemas  
en la política de seguridad  
pública en la América Central  
del siglo XXI**

Michał Stelmach



## “Project Deliverance”: a case study on the relevance of task forces against transnational criminal organizations in U.S.-Mexican relations

### “Proyecto Liberación”: un estudio de caso sobre la relevancia de las fuerzas de tarea contra las organizaciones criminales transnacionales en las relaciones México-Estados Unidos

*Agustín Maciel-Padilla*<sup>1</sup>

EMBASSY OF MEXICO IN BELIZE  
3 NORTH RING ROAD, BELMOPAN, CAYO, BELIZE  
✉ maciel.agustin@gmail.com

#### ABSTRACT

*This is a case study on the advantages of task forces in the fight against drug trafficking in U.S.-Mexican relations. This analysis focuses on the 2010 “Project Deliverance” that at the time was considered one of the most successful initiatives against Mexican drug trafficking networks within the United States based on the operation of task forces, as well as on the collaborative bilateral atmosphere created by the Merida Initiative (MI) to achieve positive outcomes. It addresses the Southwest Border Security Initiative (SBSI), and finally the task force-structure that allowed “Project Deliverance” to be effective.*

**KEYWORDS:** *task forces, drug trafficking, drug networks, U.S.-Mexican relations.*

#### RESUMEN

*Este es un estudio de caso sobre las ventajas de las fuerzas de tarea en la lucha contra el tráfico de drogas en las relaciones México-Estados Unidos. El análisis se*

---

<sup>1</sup> Dr. Agustín Maciel-Padilla has extensive experience in the Mexican public sector and in academia both in Mexico and the United States. His activities in public service have focused on the analysis of foreign policy issues, national security, borders, and transnational illicit flows. His expertise has also included social communication, technical-scientific cooperation and negotiation. In his career in the academic field, he has been professor-researcher on national security studies and intelligence, administrator of academic programs, and guest lecturer in national and foreign institutions on Mexico’s national security and security in U.S.-Mexican relations. He has been an independent consultant.

*centra en el “Proyecto Liberación” de 2010, el cual en su momento fue considerado como una de las iniciativas más exitosas contra las redes mexicanas de tráfico de drogas en los Estados Unidos con base en la operación de fuerzas de tarea, así como en una atmósfera bilateral de colaboración creada por la Iniciativa Mérida (MI) para alcanzar resultados positivos. El artículo aborda la Iniciativa de Seguridad de la Frontera Suroeste (SBSI), y finalmente la estructura de la fuerza de tarea que dio efectividad al “Proyecto Liberación”.*

**PALABRAS CLAVE:** *fuerzas de tarea, tráfico de drogas, redes del narcotráfico, relaciones México-Estados Unidos.*

## Introduction

The phenomenon of organized crime is not new, and it has developed considerably in the last decades. It has grown in scope and scale as the result of both the process of globalization –meaning the intensification of trade, information, and transportation connections around the world–, and the end of the Cold War and its impact on bringing down barriers and the emergence of new democracies, some of them with fragile institutions (Stephens 1996).

Currently, there is a wide range of criminal activities conducted across borders that prompted the gradual reconceptualization of national security from its traditional focus on state (military) threats to the challenges posed by non-state actors (Buzan, Weaver, De Wilde 1997). Transnational organized crime (TOC)<sup>2</sup> refers to activities with an international dimension such as drug, human and arms trafficking, money laundering and smuggling of a variety of goods, among others, in a process that involves several jurisdictions that in turn impose the need for governments to collaborate in order to address these challenges.

According to the United Nations (UN), new trends in organized crime point to a transition from hierarchical organizations to non-structured groups. That is, the phenomenon is increasingly characterized by the activities of loose networks taking advantage of adaptability and a low-profile. Furthermore, organized crime is less about individuals and more about a range of illicit activities, and this is the reason why despite significant efforts by authorities to capture its leaders and seize their assets, criminal activities continue unabated by the profits created by the illicit market (UNDOC 2010).

---

<sup>2</sup> Even though the United Nations Convention against Transnational Organized Crime (UNTOC) does not provide a specific definition of “transnational organized crime” in order to allow for a broader applicability of the legal instrument, it does propose a definition of ‘organized criminal group’: a) a group of three or more persons that was not randomly formed; b) existing for a period of time; c) acting in concert with the aim of committing at least one crime punishable by at least four years’ incarceration; and d) in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit (UNDOC 2016).

The combination of global transformations and the mutation of organized crime towards the prevalence of networks pose a challenge to the governments' efforts to contain criminal activities because of insufficient official coordination at the international level to deal with the problem (CIGI 2010). In this context, it is recognized that it is difficult for a country individually to respond to a threat that has connections across several jurisdictions. To be effective, therefore, the response must be coordinated and the result of collaboration.

The value of cooperation resides in its ability to overcome the limitations of individual organizations by creating “multidisciplinary” groups with strategic capacity to address specific threats, and this is the logic behind the creation of task forces (OVC-TTAC/b). “Task force” is a term originating in the armed forces lexicon to refer to a “force organized for a special operation” or “a unit specially organized for a task” (Oxford English Dictionary). For instance, regarding human trafficking, the objective of a task force consists in tackling a complex problem by planning and developing coordinated and integrated responses, and by anticipating the needs of all stake-holders becoming thus a valuable resource for anti-trafficking efforts (Oxford English Dictionary).

Because of the fact that it is easier to conceive cooperation than to achieve it, this is the reason why organizing a task force represents a challenge in itself. In task forces, partnership is the most valuable resource, and their advantages are, among others, to create a pool of information members can share; to create an environment where agencies learn about each other facilitating thus strategic planning; and to gain knowledge about the roles and capacities of partners that allows participants to recognize the value of collaboration (OVC-TTAC/a).

Taking into consideration the elements above, the objective of this essay is to present a case study on the advantages of task forces in the fight against Mexican drug trafficking in the United States. In particular, this analysis is based on a case study methodology where the objective is “learn[ing] to identify actual problems, to recognize key players and their agendas, and to become aware of those aspects of the situation that contribute to the problem” (Becker *et al.* 1994-2012).<sup>3</sup> This analysis focuses on the 2010 “Project Deliverance” that at the time was considered one of the most successful initiatives against Mexican drug trafficking networks within the United States based on the operation of task forces, as well as on the collaborative bilateral atmosphere created by the Merida Initiative (MI) to achieve positive outcomes. It addresses the Southwest Border Security Initiative (SBSI), and finally the task force structure that allowed “Project Deliverance” to be effective.

---

<sup>3</sup> Case study is a form of qualitative descriptive research that is based on the “collection and presentation of detailed information” about a particular subject or phenomenon with the aim not of reaching generalizations but instead to emphasize “exploration and description”. The objective consists in examining the interplay of variables in order to gain an understanding of an issue as complete as possible (Becker *et al.* 1994-2012).

## Drugs in U.S.-Mexican relations

The United States and Mexico have a complex bilateral relationship that has been characterized by the intensity of its economic interaction, which only grew stronger under the 1994 North America Free Trade Agreement (NAFTA).<sup>4</sup> After the 9/11 terrorist attacks, nevertheless, security issues made it to the top of the bilateral agenda, even though security cooperation between the two countries had been present for decades, mainly focusing on drug trafficking as the most controversial issue for the two neighbors sharing a 2,000-mile border (Craig 1989).

While the United States has been the dominant economic power and the biggest drug market in the world, its neighbor to the south has been a developing country that has also been a major producer and supplier of marijuana, heroin and methamphetamine, and the major transit point for 95% of the cocaine entering the United States (ONDCP 2012: 2). By 2009, it was estimated that the value of the US drug market for the Mexican drug trafficking organizations (DTOs) was between \$18 and \$39 billion (NDIC 2009: iii) and, as a matter of fact, according to the *2010 National Drug Threat Assessment*, “Mexican DTOs [continued] to represent the single greatest drug trafficking threat to the United States” (NDIC 2010: 2).

Given the challenge drug trafficking has posed to Mexico itself, and the official argument at the time that the previous administration had not done enough to confront the problem (Expansión 2016), after taking office in December 2006 President Felipe Calderon made combating DTOs a top priority of his administration. As a relevant component of his strategy, he set out to build international partnerships, especially with the United States. Moreover, he favored the extradition of drug traffickers, sending a record number of 107 individuals abroad by 2009 (Seelke, Sullivan, Beittel 2010: 6).<sup>5</sup>

In a bilateral summit between President Calderon and President George W. Bush that took place in Mérida, Yucatán, the United States and Mexico issued a joint statement on October 22, 2007, announcing a three-year plan for \$1.4 billion in U.S. assistance (comprising only equipment and training) to Mexico and Central American countries to confront transnational crime known as the MI that would begin in FY2008. It was based on the principles

---

<sup>4</sup> The economic relationship with Mexico has been relevant for the United States, for instance, “because of Mexico’s proximity to the United States, the high level of bilateral trade, and the strong cultural and economic ties that connect the two countries. Also, it is of national interest for the United States to have a prosperous and democratic Mexico as a neighboring country. Mexico is the United States’ third-largest trading partner, while the United States is, by far, Mexico’s largest trading partner. Mexico ranks third as a source of U.S. imports, after China and Canada, and second, after Canada, as an export market for U.S. goods and services. The United States is the largest source of foreign direct investment (FDI) in Mexico” (Villareal 2015).

<sup>5</sup> Between 2000 and 2005, the Mexican government extradited 160 individuals, in contrast to the 464 extraditions between 2006 and 2011, which represented a 190% increase (Gutiérrez 2011).

of “shared responsibility, mutual trust and respect for sovereign independence” (DOS 2010), and its four pillars consisted in: disrupting organized crime groups; strengthening institutions; building a 21<sup>st</sup> century border; and building strong and resilient communities (DOS 2010).

MI was an unprecedented partnership between the two countries, and two important points are in order: first, it was developed in response to the Mexican government’s request for U.S. support to deal with drug trafficking; prior to this time, bilateral antinarcotics collaboration had been maintained at a minimum by Mexican authorities and efforts were often obstructed by suspicion because of corruption in Mexico (U.S. assistance to Mexico went from \$65,4 million in FY2007 to \$786,8 million in FY2009) (Seelke, Sullivan, Beitel 2010: 12); second, the U.S. government strengthened intelligence exchange with Mexico in order to support law enforcement and military anti-drug operations in the country (Seelke, Finklea 2016: 10), a practice that had also been difficult to promote because of the reasons above. Ever since its inception, it has been problematic to measure the success of the MI and the most common method of evaluation has consisted in counting equipment delivered and training activities carried out, even though the pace of both has occasionally slowed down because of human rights concerns regarding Mexico. A General Accountability Office (GAO) report, nevertheless, pointed out the Department of State, the organization in charge of the overall coordination of the program, found it difficult to design the “performance measures” to determine the achievement of the MI’s strategic goals. For instance, the number of Mexican agents trained under the initiative has not automatically translated into more effective law enforcement in Mexico (Olson, Wilson 2010: 1), and has not guaranteed the more efficient use of resources either.

**“Project Deliverance”: a case study on the relevance of task forces against transnational criminal organizations in U.S.-Mexican relations**

Agustín Maciel-Padilla

## **Southwest Border Security Initiative (SBSI)**

Because drug-violence in several areas of Mexico had escalated as a result of increasing pressure by the Mexican government, DTOs intensified the fight against each other for the control of “plazas” and lucrative routes to the United States. Nevertheless, the fight was not only among DTOs and against Mexican security forces, but also within the organizations themselves as a result of the fragmentation created by the Mexican government’s so-called “Kingpin” strategy that took on the leadership of the organizations in order to erode their structures (Hamilton 2013). It is estimated that there were around 60.000 drug-related deaths during the Calderon Administration (Seelke 2013).

Against this background, on March 24, 2009, the Obama Administration announced its SBSI to strengthen security along the border with Mexico (DHS 2009), in part out of concern about a possible violence spill-over across the border (Burnett 2011). The objective of this plan was to contain the trans-border flow of drugs (northward), cash and guns (southward) fostering this violence.

Enhancing border security required a set of measures that revolved around deploying additional personnel to the area, increasing intelligence capabilities and strengthening coordination among security agencies both domestically and internationally. Two departments were responsible for implementing actions in support of border security. On the one hand, the Department of Homeland Security (DHS) emphasized information sharing and integration with state and local law enforcement agencies, and also with Mexican authorities. For instance, DHS increased the number of Immigration and Custom Enforcement (ICE) Attaché personnel working in hot spots in Mexico such as Ciudad Juárez, and the number of Border Liaison Officers working with Mexico (DHS 2009). In order to increase information-sharing and coordination, it also expanded Mexican law enforcement participation in Border Enforcement Security Task Forces (BEST) located in the southwest border region, and on August 13, 2009, it announced the creation of the first-ever Mexico City's BEST (ONDCP 2010: 25).

On the other hand, the Department of Justice (DOJ) reallocated personnel to both combat Mexican drug cartels in the United States and to work closely with Mexican law enforcement agencies. One key aspect was the formulation of a "Mexican Cartel Strategy" (ONDCP 2010: 13) under the Office of the Deputy Attorney General that relied on "federal prosecutor-led task forces" in order to combine all law enforcement components to dismantle and disrupt Mexican drug cartels through investigation, prosecution, extradition and forfeiture of their assets. As established by the then-Assistant Attorney General, Criminal Division, Lenny A. Breuer:

*For more than a quarter-century, the principal law enforcement agencies in the United States have recognized that the best way to fight the most sophisticated and powerful criminal organizations is through intelligence-based, prosecutor-led task forces that leverage the strength, resources, and expertise of the complete spectrum of federal, state, local and international investigative and prosecutorial agencies (Breuer 2009: 12).*

One relevant aspect of the fight against DTO networks within the United States was the strengthening of the Organized Crime Drug Enforcement Task Force (OCDETF) capacity along the southwest border. The OCDETF program was established in 1982 in order to deal with drug trafficking from a comprehensive perspective, becoming the centerpiece of the U.S. Attorney General's anti-drug strategy in the United States. It was an effort that combined resources and expertise from several federal agencies (DEA, ATF, IRS, USCG, ICE, USMS, DOJ Criminal and Tax Divisions and 94 U.S. Attorney General Offices) under the direction of the Deputy Attorney General, who also coordinated the Annual Consolidated Priority Organization Target (CPOT)-List and, with the support of the OCDETF Fusion Center, focused on multijurisdictional investigations (DOJ 2009). As it will be discussed be-

low, it was this organizational structure the key that allowed “Project Deliverance” to be effective.

Months after the announcement of the SBSI, the Office of National Drug Control Policy (ONDCP) published the *2009 National Southwest Border Counternarcotics Strategy*, a document produced every two years starting in 2007. This strategy has represented a central component of the U.S. response to threats along the border with Mexico by defining the responsibilities of U.S. agencies in the region. By the time of its publication, President Calderón had already embarked on the campaign to fight drug cartels in Mexico, and through the MI the U.S. was supporting Mexican law enforcement and judicial reform efforts. Due to the significant increase of violence in the country, the 2009 strategy modified its focus from containing the inbound flow of illegal drugs from the southwest border to also contain the flow of illegal weapons and cash into Mexico, while coordination with Mexican authorities was strengthened (ONDCP 2009: i).

The strategic goal defined in the document consisted in “substantially reduce the flow of illicit drugs, drug proceeds, and associated instruments of violence across the southwest border”, while also strengthening intelligence and interdiction capabilities, as well as increasing the efficiency of prosecution of criminals and U.S.-Mexico cooperation (ONDCP 2009: 2).

In the area of intelligence, in particular, the strategy provided for the reestablishment of the Interagency Working Group on Intelligence Coordination (IWG-IC) co-chaired by the DEA Office of Intelligence and DHS Office of Intelligence Analysis (ONDCP 2009: 6). The DEA and the Intelligence Community also co-chaired the U.S.-Mexico bilateral High Value Target Working Group (HVTWG), where Mexican federal agencies coordinated the exchange of intelligence (ONDCP 2010: 5), in contrast to previous occasions when sharing information with Mexico had proven difficult. In the area of investigation and prosecution, U.S. law enforcement and intelligence would combine resources in order to support these efforts domestically and bilaterally.

*U.S. and Mexican law enforcement and intelligence communities must closely coordinate their efforts to disrupt and dismantle criminal organizations responsible for the movement of illicit drugs, firearms, and drug proceeds across the Southwest border by building strong cases against these organizations and bringing their leadership to justice (ONDCP 2010: 21).*

In this context, the specific purpose of U.S. law enforcement collaborating with Mexico through reinforcing the liaison presence in the country was to support investigations and prosecution of drug traffickers. Domestically, improving coordination between the Office of Foreign Assets Control (OFAC) and U.S. law enforcement agencies and task forces consisted in increasing the capacity to disrupt the DTOs financial operations. Within this framework, U.S. Attorney Offices represented an essential element in the comprehensive

**“Project Deliverance”: a case study on the relevance of task forces against transnational criminal organizations in U.S.-Mexican relations**

Agustín Maciel-Padilla

strategy to deal with drug trafficking along the southwest border, and therefore the importance of making them available to support OCDETF task forces (ONDCP 2010: 22). In a wider context, MI activities were instrumental, by building mutual trust, in reinforcing law enforcement and judicial cooperation to take on complex investigations and prosecutions.

## “Project Deliverance”

Taking advantage of the law enforcement structure that had been put in place, and building on the success of previous operations against Mexican cartels,<sup>6</sup> the U.S. Government launched “Project Deliverance”.

On June 10, 2010, then-Attorney General Eric Holder announced the completion of a 22-month investigation that focused on the transportation infrastructure of Mexican DTOs in the United States, especially along the southwest border, through the coordination between state and local law enforcement. According to Holder, “this interagency, cross-border operation has been our most extensive, and most successful, law enforcement effort to date targeting these deadly cartels, and it is a direct result of our ongoing Southwest Border Strategy” (DOJ 2010: 1). The structure of “Project Deliverance” was characterized by strong investigative capabilities coordinated by the DEA Special Operations Division comprising personnel from different federal agencies as well as Attorneys from DOJ’s Criminal Division’s Narcotic and Dangerous Drug Section. This operation was carried out by more than 300 agencies from the three levels of government in the United States, some of them participating through High Intensity Drug Trafficking Area (HIDTA) and OCDETF task forces, with the support from the Criminal Division’s Office of International Affairs.

The reason why the objective of “Project Deliverance” focused on dealing with the network of facilitators and transportation infrastructure of Mexican DTOs operating in the United States was the fact that, by that time, these organizations were practically present in every region of the country and active in a significant number of cities. Moreover, in previous years they had been able to expand along the Atlantic coast, displacing Colombian cocaine and heroin traffickers there, while at the same time had consolidated their presence by increasing their transportation and distribution networks (NDIC 2010: 9).

Mexican DTOs also strengthened their operations in the United States by establishing alliances with U.S. gangs in order to distribute drugs. It is estimated that since 2001, street gangs in the United States have experienced a gradual transformation from their traditional role as local retail drug suppliers,

---

<sup>6</sup> Consider, for instance, “Project Reckoning” leading to the arrest of 600 individuals related to the Gulf/Los Zetas Cartel; “Operation Xcellerator” against the Sinaloa cartel resulting in 700 members detained; and “Operation Coronado” against La Familia Michoacana producing 1.200 people arrested and significant quantities of drug and proceeds seizures, all within U.S. territory.

mainly in urban areas, to become wholesale distributors, displacing in the process small, local, criminal groups. This structural change was possible as Hispanic and African-American gangs began acquiring drugs directly from DTOs in Mexico and along the southwest border. Buying directly from Mexican traffickers allowed gangs to sell drugs at lower prices than local dealers, driving them thus out of the market. A similar process occurred with Hispanic prison gangs, primarily in southwest border states which also have had extensive links, if not control, over street gangs. By 2009, it was estimated that retail drug supply in the United States was controlled by more than 900.000 members from 20.000 gangs in more than 2.500 cities (NDIC 2010: 12-13).

**“Project Deliverance”: a case study on the relevance of task forces against transnational criminal organizations in U.S.-Mexican relations**

Agustín Maciel-Padilla

Project Deliverance	June 9, 2010	Overall
Arrests	429	2266
US currency	\$5,8 million	\$154 million
Cocaine	112 kilograms	2,5 tons
Heroin	92 pounds	1.410 pounds
Meth	17 pounds	1.262 pounds
Marijuana	2.951 pounds	69 tons
Weapons	141	501
Vehicles	85	527

**Table 1.**  
“Project Deliverance”  
in numbers

Source: DOJ 2010a.

Mexican law enforcement agencies collaborated with the United States as part of “Project Deliverance”, in particular, by providing support in the arrest of Carlos Ramon Castro-Rocha, a heroin trafficker who had been designated a CPOT in relation to heroin shipments to the United States. Castro-Rocha was arrested in the state of Sinaloa on May 30, 2010, in response to arrest warrants from U.S. District Courts from Western North Carolina and Arizona, and accusations against the members of his organization referred to conspiracy to distribute and to import drugs into the United States (FBI 2014).

According to Mexican authorities, bilateral cooperation and exchange of information resulted in the arrest of Castro-Rocha, one of the main targets of “Project Deliverance”. Intelligence reports produced since 2002 pointed out he was investigated for large-scale production and export of heroin and that he controlled groups in more than 10 U.S. cities, including Los Angeles and San Diego, and was related to 40 investigations both in Mexico and in the United States (PGR-SSP 2010). He was “one of the largest distributors of heroin in the United States” (Markin 2010), moving it from Guasave, Sinaloa. As he

had usually maintained a low-profile, and because he was not a member of a known cartel, his capture had always been elusive. “Project Deliverance”, nevertheless, underlined the relevance of the bilateral exchange of information that allowed for the development of the investigation.

## Lessons learned

Around the end of the decade of the 2000s, a powerful incentive to review bilateral security cooperation was created by increasing drug violence in Mexico and the prospect for border violence spilling over into the United States. In this context, the MI created the framework for improving bilateral security cooperation as reflected in greater law enforcement cooperation. A bilateral exchange of intelligence structure was created based on a closer collaboration between U.S. law enforcement agencies and vetted units from Mexico.

Targeting the drug transportation networks and mid-level facilitators within the United States disrupted their operations by slowing down their pace, and hitting at the mid-level ranks of the organizations, in particular, generated instability within by fostering disarray and internal competition. It also allowed U.S. law enforcement agencies to obtain valuable information about the network’s upper and lower echelons, and this became the building block for further counterdrug operations.

As discussed at the beginning of this essay, nevertheless, organized crime and drug trafficking by inference is increasingly becoming about loose networks that carry out criminal activities in return of significant profits. In this context, as much as “Project Deliverance” was touted as a “successful” operation, at the end of the day drug trafficking across the U.S.-Mexico border has not been disrupted basically because the market forces of supply and demand remain intact. Therefore, the long-term objective of U.S.-Mexico counterdrug efforts should focus not on record numbers of arrests and seizures but on transforming the structure of the drug market, by reducing demand or by limiting the profitability of the illegal commodity.

## Bibliography

**“Project Deliverance”: a case study on the relevance of task forces against transnational criminal organizations in U.S.-Mexican relations**

Agustín Maciel-Padilla

Alzaga I. (2014), *Ejército despojó al narco 22 mdd este año (gráfica). Decomisó también 37 mdp y detuvo a 5 mil 581 sujetos en flagrancia. Además confiscó 4 mil 50 armas largas, 2 mil 25 pistolas y 617 granadas*, sipse.com, 22.12.2014, available at: <http://sipse.com/mexico/reporte-sedena-decomisos-aseguramientos-narcotrafico-2014-128804.html>10.06.2010, access: 06.08.2016.

Becker B. et al. (1994-2012), *Case Studies. Writing Guide*, Colorado State University, available at: <http://writing.colostate.edu/guides/pdfs/guide60.pdf>, access: 06.12.2016.

Breuer L. A. (2009), *The Rise of Mexican Drug Cartels and U.S. National Security*, Statement before the United States House of Representatives, Committee on Oversight and Government Reform, available at: <https://www.scribd.com/document/118269731/Statement-of-Lanny-Breuer-William-Hoover-and-Anthony-Placido-before-the-US-House-of-Representatives-Committee-on-Oversight-and-Government-Reform>, access: 05.09.2016.

Burnett J. (2011), *‘Spillover’ Violence from Mexico. Trickle or Flood?*, National Public Radio, 06.07.2011, available at: <http://www.npr.org/2011/07/06/137445310/spillover-violence-from-mexico-a-trickle-or-flood>, access: 06.09.2016.

Buzan B., Weaver O., De Wilde J. (1997), *Security. A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Pub., Boulder CO.

CIGI, Centre for International Governance Innovation (2012), *Global Governance and the Challenge of Transnational Organized Crime: The Role of the Constructive Powers*, conference report, 05-07.09.2012, Mexico City, available at: [https://www.cigionline.org/sites/default/files/cpi\\_mexico\\_city\\_rev1.pdf](https://www.cigionline.org/sites/default/files/cpi_mexico_city_rev1.pdf), access: 22.09.2016.

Craig R. B. (1989), *U.S. Narcotics Policy toward Mexico. Consequences for the Bilateral Relationship*, in: González G., Tienda M. (eds.), *The Drug Connection in U.S.-Mexican Relations*, Bilateral Commission on the Future of United States-Mexican Relations, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego CA.

DHS, Department of Homeland Security (2009), *Secretary Napolitano Announces Major Southwest Border Security Initiative*, Office of the Press Secretary, 24.03.09, available at: <https://www.dhs.gov/news/2009/03/24/napolitano-announces-major-southwest-border-security-initiative>, access: 22.09.16.

DOJ, Department of Justice (2009), *Department of Justice Announces Resources for Fight against Mexican Drug Cartels*, Office of Public Affairs, available at: <https://www.justice.gov/opa/pr/department-justice-announces-resources-fight-against-mexican-drug-cartels>, access: 05.09.2016.

DOJ, Department of Justice (2010), *Attorney General Eric Holder Speaks at the “Project Deliverance” Press Conference*, Office of Public Affairs, available at: <https://www.justice.gov/opa/speech/attorney-general-eric-holder-speaks-project-deliverance-press-conference>, access: 05.09.2016.

DOJ, Department of Justice, (2010a), *“Project Deliverance” Results in More Than 2.200 Arrests During 22-Month Operation, Seizures of Approximately 74 Tons of Drugs and \$154 Million in U.S. Currency*, Office of Public Affairs, available at: <https://www.justice.gov/opa/pr/project-deliverance-results-more-2200-arrests-during-22-month-operation-seizures>, access: 06.10.2010.

DOS, Department of State (2010), *United States-Mexico Security Partnership. Progress and Impact*, Office of the Spokesman, 23.03.2010, Washington D.C., available at: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2010/03/138929.htm>, access: 16.08.2016.

FBI, Federal Bureau of Investigation (2014), *Mexican Drug Kingpin Pleads Guilty to Trafficking Black Tar Heroin*, U.S. Attorney's Office, Western District of North Carolina, 28.04.2014, available at: <https://www.fbi.gov/contact-us/field-offices/charlotte/news/press-releases/mexican-drug-kingpin-pleads-guilty-to-trafficking-black-tar-heroin>, access: 06.12.2016.

Gutiérrez G. (2011), *Se dispara en sexenio extradición de narcos*, "El Universal", 12.12.2011, available at: <http://archivo.eluniversal.com.mx/primer/38346.html>, access: 06.12.2016.

Hamilton K. (2013), *Why Killing Kingpins Won't Stop Mexico's Drug Cartels*, "The Atlantic", 27.02.13, available at: <http://www.theatlantic.com/international/archive/2013/02/why-killing-kingpins-wont-stop-mexicos-drug-cartels/273558/>, access: 16.08.2016.

Markin J. (2010), *More Than 2.200 Arrested in Crackdown on Mexican Drug Cartels*, "The Washington Post", 10.06.2010, available at: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/06/10/AR2010061002074.html>, access: 06.09.2016.

NDIC, National Drug Intelligence Center (2009), *National Drug Threat Assessment 2009*, US Department of Justice, Washington D.C. available at: <https://www.justice.gov/archive/ndic/pubs31/31379/31379p.pdf>, access: 16.08.2016.

NDIC, National Drug Intelligence Center (2010), *National Drug Threat Assessment 2010*, US Department of Justice, Washington D.C. available at: <https://www.justice.gov/archive/ndic/pubs38/38661/38661p.pdf>, access: 16.08.2016.

Olson E. L., Wilson C. E. (2010), *GAO Report Finds Merida Initiative Needs Better Performance Measures. Pace of Delivery Slow but Improving*, Mexico Institute, Woodrow Wilson International Center for Scholars, available at: <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/GAO%20Report%20Finds%20Merida%20Initiative%20Needs%20Better%20Performance%20Measures,%20Pace%20of%20Delivery%20Slow%20but%20Improving.pdf>, access: 06.12.2016.

ONDCP, Office of National Drug Control Policy (2009), *National Southwest Border Counternarcotics Strategy*, Washington D.C. available at: [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/policy-and-research/swb\\_counternarcotics\\_strategy09.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/policy-and-research/swb_counternarcotics_strategy09.pdf), access: 06.09.2016.

ONDCP, Office of National Drug Control Policy (2010), *National Southwest Border Counternarcotics Strategy Implementation Update*, Washington D.C. available at: [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/policy-and-research/swb\\_implementation10\\_0.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/policy-and-research/swb_implementation10_0.pdf), access: 05.09.2016.

ONDCP, Office of National Drug Control Policy (2012), *Cocaine Smuggling in 2010*, Washington D.C., available at: [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/international-partnerships-content/20\\_january\\_cocaine\\_smuggling\\_in\\_2010\\_for\\_posting\\_on\\_ondcp\\_webpage\\_2.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/international-partnerships-content/20_january_cocaine_smuggling_in_2010_for_posting_on_ondcp_webpage_2.pdf), access: 22.09.2016.

OVC-TTAC/a, Office for Victims and Crime, Training and Technical Assistance Center, *Advantages of a Task Force*, available at: <https://www.ovcttac.gov/taskforceguide/eguide/2-forming-a-task-force/21-advantages-of-a-task-force/>, access: 05.09.2016.

OVC-TTAC/b, Office for Victims and Crime, Training and Technical Assistance Center, *Forming a Task Force*, available at: <https://www.ovcttac.gov/taskforceguide/eguide/2-forming-a-task-force/>, access: 05.09.2016.

*Oxford English Dictionary*, available at: [https://en.oxforddictionaries.com/definition/us/task\\_force](https://en.oxforddictionaries.com/definition/us/task_force), access: 06.12.2016.

PGR-SSP (2010), Procuraduría General de la República, Secretaría de Seguridad Pública, *SSP y PGR capturan a Carlos Ramón Castro, alias 'El Cuate'*, Youtube, available at: <https://www.youtube.com/watch?v=0bIvv6BHhpc>, access: 06.09.2016.

Seelke C. R. (2013), *U.S.-Mexico Security Cooperation: An Overview of the Mérida Initiative 2008-Present*, Testimony before Congress, 23.05.2013, Congressional Research Service (CRS), Washington D.C., available at: <http://docs.house.gov/meetings/FA/FA07/20130523/100907/HHRG-113-FA07-Wstate-SeelkeC-20130523.pdf>, available [online]: 16.08.2016.

Seelke C. R., Finklea K., *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, Congressional Research Service (CRS), 22.02.2016, Washington D.C., available at: <https://www.fas.org/sfp/crs/row/R41349.pdf>, access: 06.09.2016.

Seelke C. R., Sullivan M. P., Beittel J. S. (2010), *Mexico-U.S. Relations: Issues for Congress*, Congressional Research Service (CRS), Washington D.C., available at: [fpc.state.gov/documents/organization/139243.pdf](http://fpc.state.gov/documents/organization/139243.pdf), access: 16.08.2016.

s/a (2016), *Las diferencias en la política de drogas en los años de Fox, Calderón y Peña Nieto*, "Expansión", 10.05.2016, available at: <http://expansion.mx/nacional/2016/04/20/las-diferencias-en-la-politica-de-drogas-en-los-anos-de-fox-calderon-y-pena>, access: 16.08.2016.

Stephens M. (1996), *Global Organized Crime as a Threat to National Security*, Woodrow Wilson School Policy Conference 401A, "Intelligence Reform in the Post-Cold War Era", 06.01.1996, available at: <http://fas.org/irp/eprint/snyder/globalcrime.htm>, access: 05.09.2016.

UNDOC, United Nations Office on Drugs and Crime (2010), *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, available at: [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA\\_Report\\_2010\\_low\\_res.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf), access: 05.09.2016.

UNDOC, United Nations Office on Drugs and Crime (2016), *Organized Crime*, available at: <https://www.unodc.org/unodc/ar/organized-crime/index.html>, access: 06.12.2016.

Villareal M. A. (2015), *U.S.-Mexico Economic Relations: Trends, Issues, and Implications*, Congressional Research Service (CRS), 20.04.2015, Washington D.C., available at: <https://www.fas.org/sfp/crs/row/RL32934.pdf>, access: 13.08.2016.

**"Project Deliverance": a case study on the relevance of task forces against transnational criminal organizations in U.S.-Mexican relations**

Agustín Maciel-Padilla



# Seguridad y vigilancia de la Ciudad de México: un complicado trayecto

## Security and surveillance of Mexico City: a complicated route

*Nelson Arteaga Botello*<sup>1</sup>

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
FLACSO-MEXICO

✉ nelson.arteaga@flacso.edu.mx

### RESUMEN

*En la Ciudad de México se han generado dos formas de securitización y regulación del espacio urbano. La primera, caracterizada por sitiar a ciertos sectores de la población y limitar la circulación de los habitantes de la ciudad a través de retenes y puntos de control de la policía. La segunda, que pone en marcha una estrategia de securitización que busca establecer una lógica de seguimiento, clasificación y control de los flujos de población. El objetivo del presente artículo es mostrar como estas estrategias buscan reorganizar las formas de coexistencia y de resolución de conflictos ligados a modelos de construcción de la ciudad y la ciudadanía.*

**PALABRAS CLAVE:** seguridad, control social, vigilancia, desarrollo urbano.

### ABSTRACT

*In Mexico City, two forms of securitization and regulation of urban space have been generated. The first one is based on laying siege to certain sectors of the population and limiting the movement of city residents by means of roadblocks and police checkpoints. The second one is based on a securitization strategy that seeks to establish a logical follow-up, classification and control of population flows. The aim*

---

<sup>1</sup> Profesor investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso-México). Doctor en sociología. Publicaciones recientes: *Política de la verticalidad: drones, territorio y población en América Latina* (2016), "Región y Sociedad", 28(65), pp. 263-292; *Securitization and urban space: the case of a skyscraper in Mexico City*, en: L. Melgaco, G. Varna, F. Menichelli (eds.) (2016), *Order and conflict in public space*, Routledge, London, pp. 37-61; *Surveillance footage and space segregation in Mexico City* (2015), "International Sociology", 30(6), pp. 619-636.

*of this article is to show how these strategies seek to reorganize the coexistence and conflict resolution models related to the construction of the city and citizenship.*

**KEYWORDS:** *security, social control, surveillance, urban development.*

## Introducción

Desde mediados de la década de los años noventa se han desarrollado en la Ciudad de México distintos procesos de securitización y regulación del espacio urbano con el objetivo de hacer frente al incremento de los hechos de violencia y crimen que vivió la ciudad en esos años (Arteaga Botello 2006). Como apunta Zurita (1999), los delitos se incrementaron de forma significativa en los noventa: de 1.700 delitos por cada 100.000 habitantes en 1993, en 1995 se alcanzó la cifra de 2.835 por cada 100.000 habitantes. Los delitos cometidos con violencia aumentaron en un 500% de 1990 a 1996. De hecho, el número de delitos violentos que fueron denunciados se incrementó de manera constante de 1980 a 1996: de 1.000 delitos por cada 100.000 habitantes a casi 3.000 delitos por cada 100.000 habitantes (Ruiz 1999). Robo, homicidios, asesinatos, secuestros, ajustes de cuentas entre narcotraficantes, actos aislados de guerrilla urbana, motines urbanos, así como la multiplicación de los actos de linchamientos en comunidades en proceso de urbanización, dibujaron el perfil criminal y violento de la capital en los años noventa.

En este contexto es que se desarrollan dos formas de securitización y regulación del espacio urbano. La primera, caracterizada por sitiar a ciertos sectores de la población y limitar la circulación de los habitantes de la ciudad –estableciendo retenes y puntos de control de la policía, e incluso del ejército. La segunda, donde se pone en marcha una estrategia de securitización que busca establecer una lógica de seguimiento, clasificación y control de los flujos de población a partir de tres programas: la división de la ciudad en cuadrantes, el establecimiento de un programa de vigilancia con el objetivo de cubrir los espacios residenciales, financieros y comerciales, así como reformas en la fuerza de policía. El objetivo del presente artículo es mostrar cómo ambas son estrategias diferenciales que buscan mantener el orden en el espacio urbano – lo cual significa reorganizar las formas sociales y políticas de coexistencia y de resolución de conflictos–, ligadas a modelos particulares de construcción de la ciudad y el ejercicio de la ciudadanía.

Si bien las dos estrategias de securitización y regulación del espacio urbano se acompañan de reformas a la organización de la policía, a los marcos legales y judiciales, estos giran alrededor de un hilo conductor específico. En el primer caso las reformas se estructuran con el fin de facilitar la detención y aseguramiento de presuntos delincuentes y sospechosos sin orden judicial, así como garantizar el establecimiento de las políticas de tipo “tolerancia cero”, dando soporte a la estrategia de limitar los flujos de población y sitiar ciertas

zonas habitacionales. Mientras que, en las políticas más recientes, los dispositivos de video vigilancia son el hilo conductor que moviliza gran parte las reformas policial, legal y judicial. Ambos hilos conductores son analizados aquí, siguiendo a Clive Norris (2012), como objetos discursivos desplegados con el fin de responder a una crisis particular de seguridad, suministrando una medida simbólica al problema del crimen que proporciona la idea de que algo importante se está haciendo para garantizar la seguridad de la población. Pero también se aborda como cada una de estas estrategias genera, a su vez, tensiones y conflictos particulares en el acceso al espacio público, al igual que dinámicas de segregación urbana que derivan en el ejercicio desigual de los derechos ciudadanos.

El artículo examina, en primer lugar, las estrategias de securitización urbana desarrolladas para enfrentar el incremento en los delitos que vivió la ciudad en la década de los noventa. Posteriormente se analiza el giro hacia la vigilancia del espacio urbano –particularmente la instalación de videocámaras– en la década siguiente, hecho que debe entenderse como una respuesta al problema de la inseguridad y ligado también a las políticas de renovación urbana de la ciudad puestas en marcha en la primera década del presente siglo. Finalmente, se hace una reflexión en la cual se trata de vincular las dinámicas de la vigilancia –regulación y control social–, la expansión de una gestión particular del espacio urbano –renovación y desarrollos inmobiliarios– y el ejercicio de la ciudadanía –frente a las lógicas de segregación y exclusión producto de las nuevas formas de clasificación social– en el contexto de una Ciudad de México, inserta en un proceso acelerado de recomposición social impuesto por las dinámicas de globalización.

## **Espacios urbanos sitiados**

Durante la década de los noventa, el sentimiento de inseguridad en la capital del país se convertirá en uno de los factores que deslegitimará al gobierno de la ciudad. Si desde 1928 el presidente de la república tenía como una de sus atribuciones designar y remover a su consideración al alcalde de la ciudad, la deslegitimación no sólo afectaba al gobierno de la capital, sino de forma directa al presidente de la república. En este sentido, para frenar la violencia se implementó desde el gobierno federal una estrategia de securitización orientada a tratar de limitar los flujos de población, contener en algunos casos su movilidad y, en otros, sitiarla. Dicha estrategia se sostuvo a través de la articulación de tres esferas de acción: la implementación de controles policiales en puntos determinados de la ciudad, el endurecimiento de las leyes, y la militarización de los cuerpos policiales.

La primera esfera de acción se centró en la operación del programa de Reacción Inmediata Máxima Alerta (RIMA) a mediados de 1995. Este programa fue pensado como una operación policial destinada a prevenir los delitos de

violación, secuestro y homicidio, así como la prevención de las “conductas antisociales de alto riesgo”, particularmente aquellas ligadas al consumo y tráfico de drogas. El programa RIMA contemplaba la implementación de retenes y puntos de control vehicular y peatonal, generando con ello filtros policiales y militares que permitieran detectar presuntos delincuentes, disuadir actos criminales y requisar armas. La seguridad era para el programa RIMA un asunto de control de la movilidad de la población y la medida de su éxito era anunciar el incremento en el número de presuntos delincuentes consignados ante las autoridades correspondientes gracias a estos operativos (“La Jornada” 29.05.1996). Pese a que la Constitución del país no autoriza la detención de ninguna persona sin orden judicial y, a pesar de las denuncias de organismos defensores de derechos humanos por la violación a las garantías individuales, el entonces jefe de la policía de la ciudad, David Garay, anunció que los operativos se seguirían desarrollando porque devolver la seguridad a la ciudadanía de la capital del país era el objetivo central del gobierno de la ciudad: “...supera cualquier otro programa del gobierno capitalino [ya que] ni el programa sobre el desempleo, ni el de fomento económico, educativo, cultural, de obras públicas o de desarrollo social, podrá salir adelante si antes no se atiende el problema del crimen y la violencia” (“La Jornada” 23.02.1996).

La segunda esfera giró en torno a una serie de reformas del marco normativo, incrementando las sanciones y las penas, disminuyendo la edad de responsabilidad penal de 18 a 16 años y negando la libertad bajo fianza a quienes cometieran el delito de robo menor. El gobierno sugirió, además, instaurar la pena de muerte para sancionar ciertos delitos considerados como graves – propuesta que no llegó a materializarse gracias a la resistencia de un número importante de organizaciones civiles de defensa de los derechos humanos. El gobierno esgrimió estas reformas bajo el argumento de que la única forma de inhibir el delito era mediante el castigo ejemplar, ya que “...la delincuencia no puede ser combatida con flores y algodones: se debe combatir exactamente la delincuencia con el principio jurídico de que a toda acción corresponde una reacción; con la misma fuerza, pero en sentido opuesto” (“La Jornada” 29.05.1996). Dicho discurso se reforzó con la idea expresada por el propio presidente de la república, Ernesto Zedillo Ponce de León, de impulsar el equipamiento y capacitación de la policía de la capital del país, enfrentando al mismo tiempo la corrupción en su interior y, en general, en el sistema judicial. Consideraba necesario difundir entre la policía una cultura de “tolerancia cero” ante cualquier infracción a la ley, ya que obviar las faltas menores, según presidente Zedillo, era “...el camino a la justificación de los delitos graves” (“La Jornada”, 27.08.1998).

La tercera esfera de acción se orientó hacia la militarización de la seguridad, un proceso que se consolidó con la salida de David Garay de la Secretaría de Seguridad Pública a mediados de 1995 – acusado de abuso de la fuerza policial en la represión de una manifestación de maestros de escuelas de educación básica. Su sucesor, por designación presidencial, fue el general

Enrique Salgado Cordero, a quien se le encargó imponer una disciplina militar y criterios de funcionamiento institucional propios del ejército a la policía de la ciudad. El objetivo era reducir los niveles de corrupción policiaca y elevar la eficacia en la persecución de los delitos. Un número aproximado de 20 generales y 10 coroneles fueron incorporados a la nueva policía para buscar, según su nuevo responsable, "...imbuir los principios bajo los cuales hemos sido formados [los militares]: lealtad, disciplina, institucionalidad y vocación de servicio" ("La Jornada" 05.10.1996). Su visión incluía que la propia sociedad adquiriera nuevos valores y normas ya que el individualismo y la indiferencia frente a los problemas de la comunidad había contribuido también al incremento del crimen y la violencia.

Bajo mando militar, la policía de la Ciudad de México estableció cordones de seguridad en los espacios turísticos, lugares de concentraciones masivas y zonas habitacionales. Los operativos se enfocaron en colonias consideradas como generadoras de delincuencia y que regularmente vivían procesos de marginación y exclusión. Gran parte de estos cordones se concentraron en el centro de la ciudad y funcionaban deteniendo a las personas que, a juicio de los uniformados, resultaban sospechosas. Se detenía a cualquier vehículo donde viajaran más de tres personas, exigiendo a sus ocupantes que se identificaran, dieran cuenta de su ocupación y explicaran la razón por la cual viajaban en ese vehículo. Los peatones eran también detenidos cuando, a juicio de los uniformados, tuvieran un comportamiento considerado como "sospechoso" ("La Jornada" 23.08.1997). En algunas colonias se implementaron operativos estrictamente militares que duraban poco más de tres meses, en los cuales el ejército establecía labores de patrullaje de calles y actividades de carácter social, principalmente atención médica a la población –siguiendo el modelo de intervención en comunidades rurales con presencia guerrillera en la década de los años setenta. Este tipo de intervención, al igual que los cordones de seguridad, desaparecieron en 1997, cuando un operativo para dismantelar el comercio de autopartes robadas en el Barrio de Buenos Aires acabó en el amotinamiento de los vecinos, muriendo un policía y un ciudadano, así como la desaparición de tres jóvenes durante el enfrentamiento –los cuales aparecerían sin vida en una mina de arena después de ser torturados y ejecutados por los policías que participaron en el operativo.

Este contexto sirvió como telón de fondo para cuestionar las políticas de seguridad del gobierno de la ciudad dirigidas desde el gobierno de la república. En 1997, los habitantes de la capital eligieron por primera vez de forma democrática a su alcalde, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, quien fuera candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD). No obstante, estas nuevas condiciones políticas no se reflejaron en una reforma de la policía y las propias políticas de *urban policing*. La permanencia de una burocracia ligada al partido del presidente de la república, con más de setenta años en el poder, no contribuía al desarrollo de una reforma de las estructuras de la policía y del sistema judicial de la ciudad. De entrada, el jefe de la policía seguía siendo designado

por el presidente de la república –aunque la propuesta era sugerida por el jefe de gobierno de la capital. Esto significaba que las políticas de seguridad de la ciudad resultaban de una serie de negociaciones que limitaban mucho la capacidad de acción del nuevo gobierno. Por otro lado, como apunta Diane E. Davis (2007), los intentos por depurar a la policía con el fin de frenar la corrupción de algunos de sus elementos generó una resistencia importante que se manifestó a través del desánimo de los policías para realizar su trabajo y, en algunos casos, una mayor participación de sus elementos en actos delictivos.

De esta forma, los primeros años del primer gobierno democrático de la ciudad no implicaron un cambio en las formas de securitización. A esto hay que añadir que Cuauhtémoc Cárdenas fue cuestionado por una serie de nombramientos en el área de seguridad: se argumentó por varios organismos de derechos humanos que algunos de los funcionarios que designó estuvieron vinculados a fuerzas de investigación y represión política de los años sesenta y setenta. Además, el jefe de gobierno hizo suyo el discurso de la “tolerancia cero” que había impulsado el gobierno federal a través del presidente de la república. De hecho, continuaron los operativos basados en cercos y cordones de seguridad, aunque no con la misma intensidad, pero en algunos casos con las mismas consecuencias. Tal fue el caso de la intervención policial en el Barrio de Tepito –tradicionalmente considerado el centro de la piratearía, el contrabando y tráfico de drogas– que derivó en el amotinamiento de un importante sector de población del barrio que incendió automóviles, saqueó comercios y cerró las avenidas más importantes del centro de la Ciudad de México.

Como apunta D. E. Davis (2007), para la mayoría de la población los esfuerzos de Cárdenas por transformar la policía y con ello reducir el crimen y la violencia en la capital del país no estuvieron a la altura de las expectativas de cambio que generó el primer gobierno democrático de la ciudad. Cuando Cárdenas dejó la jefatura del gobierno incluso disminuyó la débil cooperación entre los elementos policíacos, lo que incrementó la insatisfacción de la ciudadanía en la misma proporción que el sentimiento de que la ciudad era una de las más inseguras de América Latina. Estadísticas al respecto refuerzan esta idea. Según Gerri Smith (2003), durante el periodo de gobierno de Cárdenas sólo el 7% de los delitos cometidos en la ciudad fueron resueltos; el resultado más bajo en la historia reciente de la capital del país.

## La introducción de la vigilancia

Pese a los problemas para cambiar la perspectiva de las políticas de seguridad en la ciudad, nuevamente en el 2001 la ciudadanía eligió a un candidato del PRD como jefe de la ciudad, Andrés Manuel López Obrador. Su arribo al gobierno de la capital se dio en un contexto más favorable que el de su antecesor. Un año antes había arribado a la presidencia de la república Vicen-

te Fox, a la cabeza del Partido Acción Nacional (PAN), terminando con más de setenta años de gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI). En este sentido, como apunta D. E. Davis (2006), la burocracia del gobierno de la Ciudad de México, al igual que las estructuras de la policía, habían perdido sus aliados en el gobierno federal. El ambiente político democrático dificultó, no obstante, las reformas policiales, ya que las visiones tanto del gobierno federal como de la capital fueron por caminos distintos, provocando que las propuestas de reforma se estancaran.

Desde la perspectiva del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, el crimen y la violencia eran el resultado del desempleo y la pobreza, por lo que consideraba insuficiente incrementar el número de policías y las medidas de control social de los cordones de contención (GDF 2000: 21). El gobierno de la capital diseñó una estrategia de seguridad sustentada en tres acciones. La primera, atender la pobreza y la marginación; la segunda, consolidar la participación ciudadana y, finalmente, incrementar la seguridad de la ciudad a través de la instalación de lo que se consideró deberían ser los más avanzados métodos técnicos, estadísticos y de vigilancia que permitieran detectar y controlar los lugares peligrosos, los distintos tipos de delito, los actores, las víctimas, así como horas y días de comisión de los ilícitos (GDF 2000: 52).

Con respecto a la primera acción, el gobierno de la Ciudad de México impulsó uno de los programas de atención a la pobreza y de impulso al desarrollo social que tuvo uno de los impactos mediáticos más fuertes en la historia contemporánea del país, orientando sus esfuerzos hacia las zonas marginadas, los ancianos, madres solteras y becas para estudiantes de todos los niveles escolares. En materia de desarrollo social generó políticas de integración comunitaria a través del deporte, recreación y la cultura con el claro objetivo de intervenir en las colonias consideradas con los más altos niveles de marginación. Pese a las críticas que estas políticas recibieron por parte del gobierno federal –acusándola de populista– fue reproducida tanto por el gobierno federal como en otras entidades del país, sin importar que fueran gobernadas por un partido distinto al PRD. Con respecto al segundo tipo de acciones, se establecieron 1.352 comités ciudadanos de seguridad pública, con recursos propios con el fin de contratar veladores, instalar alumbrado en zonas consideradas peligrosas, instalar alarmas vecinales, al igual que limpiar lotes baldíos que pudieran constituir refugio de viciosos y maleantes (“La Jornada” 26.07.2000). Estas instancias de decisión comunitaria se articularían con los mandos de la policía preventiva con el fin de diseñar de forma conjunta las estrategias de seguridad, tomando en cuenta las características particulares de cada colonia, barrio y fraccionamiento, así como las dinámicas de relación entre vecinos (GDF 2000: 24).

El tercer tipo de acciones se desarrolló a partir de importar y adaptar el modelo de securitización tecnológica que Rudolf Giuliani, exalcalde de Nueva York, estableció en esa ciudad. La propuesta de instalar las cámaras de video vigilancia se hizo desde el proyecto de seguridad que presentó el equipo de consultoría de Rudolf Giuliani a petición del gobierno de la Ciudad de Méxi-

co. Dicho proyecto tenía como propuesta central la modernización de la seguridad a través de la instalación de nuevas tecnologías de vigilancia electrónica y vía Internet, sobre todo en el centro histórico de la ciudad. Como señala D. E. Davis (2007), la propuesta de Giuliani tenía un efecto tangible en el fomento del desarrollo inmobiliario en este punto particular de la ciudad, y con ello se buscaba acelerar el rescate de su centro histórico, el cual había entrado en un proceso de deterioro desde años atrás, siendo ocupado por personas de bajos recursos, vagabundos y sectores marginados (Pineda 2003). Resalta el hecho de que las recomendaciones de Giuliani se centraran en gran parte en la recuperación del espacio urbano, proponiendo cambios en el uso del suelo y en el uso del espacio público. No resulta extraño por ello que "...la mayor parte de las cámaras y tecnología de monitoreo de punta que recomienda el informe, se haya instalado finalmente en el centro" (Davis 2007: 661). Lo cual se hizo acompañar de la organización de una policía semi-privada a cargo de las estrategias de vigilancia, así como el uso de la tecnología CompStat (acrónimo en inglés de Computer Statistics or Comparative Statistics) –sistema de información geográfico y producción estadística para orientar el trabajo de la policía. El punto central era el monitoreo de las actividades en las calles del centro de la ciudad desde las tecnologías de video vigilancia, así como el mapeo del delito. Como apunta la propia D. E. Davis: "...mientras los espacios recién renovados del centro seguirán siendo fundamentalmente públicos en un sentido sociológicamente inclusivo, es precisamente la diversidad de este nuevo entorno espacial lo que impulsa la aplicación de nuevas medidas policiales y técnicas de vigilancia, orientadas hacia nuevas formas de restringir el flujo de gente y actividades" (Davis 2007: 668). Formas novedosas de restringir el flujo de gente y actividades que no pasan por la detención física de la década de los noventa. La vigilancia se convirtió en la nueva lógica de organización del centro de la ciudad, lógica que ha sido utilizada para impulsar la renovación urbana en otros espacios de la ciudad, pero también para el control de los flujos de población en el transporte público y en las vialidades más importantes. Esto se ha acentuado sobre todo en el tercer gobierno del PRD, encabezado por Marcelo Ebrard Casaubón. Durante su gobierno se ha impulsado la división de la ciudad en cuadrantes con el fin de establecer una estrategia más clara de instalación de las cámaras de vigilancia. El programa fue nombrado "Proyecto Bicentenario: Ciudad Segura" y tuvo como objetivo responder de manera inmediata a las "...emergencias, situaciones de crisis y actos ilícitos"<sup>2</sup>. La intención fue instalar 12 mil cámaras de vigilancia y convertir la Ciudad de México en una de las ciudades más seguras del mundo. Además de las cámaras de vigilancia, se instalaron botones de emergencia de comunicación directa con oficinas de la policía en distintos puntos de la ciudad.

El proyecto se diseñó, según las autoridades de la ciudad, tomando en cuenta los sistemas de video vigilancia instalados en ciudades como Jerusalén,

<sup>2</sup> Consúltese: <http://www.ssp.df.gob.mx/Pages/Proyecto-Bicentenario.aspx>

Londres, Liverpool, París, Baltimore, Chicago, Medellín y Bogotá. Adecuando, según las autoridades de la ciudad, el éxito de estos sistemas a las condiciones de la Ciudad de México. El proyecto se puso en marcha, no obstante, solo después de la aprobación de la Ley que Regula el Uso de la Tecnología para Seguridad Pública, con el fin de garantizar la instalación de sistemas de monitoreo digital y el uso de la información que se obtiene de ellos. En dicha ley se señala que la instalación de equipos y sistemas tecnológicos de vigilancia sólo se hará en los lugares donde sea necesario prevenir, inhibir y combatir conductas ilícitas, así como garantizar el orden y la tranquilidad de la población (Gaceta Oficial del Distrito Federal 27.10.2008).

Los criterios que se necesitan cubrir para justificar su instalación son muy variados, tales como zonas consideradas peligrosas, áreas públicas, colonias y demás lugares de concentración, afluencia y tránsito de personas, por lo que prácticamente se pueden instalar en cualquier punto de la ciudad en función de la amplitud de características que existen para su colocación. No obstante, la justificación para su instalación queda sujeta a tres instancias gubernamentales. La Secretaría de Seguridad Pública y Procuraduría de Justicia de la ciudad deben desarrollar la estadística que permite localizar las áreas de mayor incidencia delictiva –sean estos vecindarios, manzanas, avenidas y calles. La Subsecretaría de Control de Transito debe, a su vez, proporcionar la información de las intersecciones más conflictivas, al igual que las zonas registradas con mayor incidencia de infracciones y aquellas que presentan riesgos en caso de fenómenos de origen natural (Gaceta Oficial del Distrito Federal 27.10.2008).

Pero además la ley contempla la necesidad de administrar y gestionar la información en imagen y sonido que se derive de la vigilancia que realizan las videocámaras. Por un lado, se plantea que dicha información debe utilizarse para generar políticas de seguridad pública, estrategias de intervención en colonias y barrios, a fin de detectar grupos delictivos y comportamientos que quebranten la convivencia de la comunidad. Por otro lado, la información debe ser un soporte para la investigación y prosecución de hechos criminales, así como la sanción de infracciones administrativas y utilizarse de forma particular para garantizar el castigo por comportamientos delictivos de adolescentes: la información que deriva de las tecnologías de vigilancia tiene para la ley un claro peso como medio de prueba en los procedimientos ministeriales y judiciales. Finalmente, se señala que la información en directo que transmiten las cámaras de video vigilancia es una herramienta necesaria para la intervención inmediata de la policía y no sólo un mecanismo de almacenamiento para la gestión y la administración de datos (Gaceta Oficial del Distrito Federal 27.10.2008). Esta última ponderación derivó en el entrenamiento y capacitación de medio millar de policías en el análisis de imágenes en directo, con el objetivo de poder detectar actos criminales en proceso y transmitir de inmediato las indicaciones al cuadrante de actuación policial en el que el ilícito estuviera llevándose a cabo.

A partir de estos diferentes criterios se instalaron, entre 2008 y 2011, poco más de 11 mil videocámaras de vigilancia: 192 dirigidas a apoyar el control

de tránsito; 3.312 ubicadas en las 175 estaciones que conforman las 11 líneas de la Red de Transporte Metropolitano (metro, metrobús, trolebús, tranvía y autobuses) y 7.452 videocámaras urbanas distribuidas en los 916 cuadrantes en los que se dividió la ciudad para los fines de estrategia de seguridad pública (CAEPCCM 2011). Se han ubicado 4.176 cámaras en puntos considerados de alta incidencia delictiva y 248 en instalaciones gubernamentales y embajadas (“El Universal” 28.02.2008). Las cámaras instaladas cuentan con la capacidad de girar 360° y son capaces de distinguir placas y rostros, algunas de ellas cuentan con sensores de disparo de arma de fuego que les permiten girar de forma automática en el sentido de las detonaciones. Las cámaras localizadas en el sistema del metro cuentan con capacidad para reconocer rasgos faciales. Otras cámaras cuentan, además, con altavoz para alarma y botones de pánico, las cuales se han ubicado en parques y afuera de las escuelas públicas (GDF). Cada cámara cuenta, además, con una placa de identificación visible a fin de que la ciudadanía ubique donde está la cámara y sepa que está siendo vigilada.

Como se puede observar, las cámaras de vigilancia se concentran en dos ámbitos particulares. El primero de ellos, el transporte público de la ciudad, donde en promedio 4.759.332 personas transitan diariamente por las estaciones del metro (STCM). El segundo, son los puntos que se considera que tienen los mayores índices de crimen y violencia, regularmente calles y avenidas que presentan una mayor circulación, como distritos financieros y comerciales que se localizan en el centro de la ciudad, aunque no exclusivamente. De esta forma, las cámaras de vigilancia se encuentran dirigidas a los puntos con mayor flujo de población. El resto de las cámaras se localiza a lo largo de las principales avenidas que conectan el centro de la ciudad con las zonas habitacionales de carácter residencial. La concentración de cámaras es mayor en la zona central de la ciudad y tiende a ser más dispersa conforme se aleja uno de ella. No obstante, se vuelve a incrementar la densidad de cámaras conforme se acerca hacia la frontera entre la Ciudad de México y el estado de México. De forma particular destaca la frontera oriental de la Ciudad de México, donde existe una importante concentración de cámaras de vigilancia, especie de muro de protección digital frente a los municipios del estado de México como Nezahualcóyotl, Ecatepec y Texcoco, que viven un éxodo diario de población trabajadora hacia la capital del país.

De alguna forma, la colocación de cámaras que permite el seguimiento de flujos de población, permite generar bases de datos faciales y de voz, así como formas de clasificación social, sustituyen hoy en día los retenes policíacos en los que, de manera inconstitucional, se exigía a los ciudadanos dar información personal y de movilidad sin una orden judicial de por medio. Esto implica un cambio en las estrategias de seguridad de la ciudad por lo menos en tres aspectos. En primer lugar, la instauración de una política orientada a la vigilancia de los flujos de población, más que a su contención; dotando de una mayor capacidad de desplazamiento a la población en ciudad, diferente a sitiarla en islas conectadas y comunicadas de forma limitada. El problema

de la inseguridad deja de ser un aspecto de sitio y confinación de poblaciones, se transforma en un problema de seguimiento de flujos de la población en la ciudad. En segundo lugar, se establecen controles sociales mediados tecnológicamente que van desplazando poco a poco el uso de la fuerza física como mecanismo de control y seguridad. La intervención directa de la policía, que derivó en ocasiones en la agresión física, se ve disminuida por el seguimiento del comportamiento de grupos y personas en la ciudad: el control físico, “cara a cara”, deja paso a controles mediados de forma tecnológica. Lo que significa, finalmente, la consolidación de formas particulares de clasificación social que derivan lógicas de segregación urbana. En este último proceso, las cámaras de vigilancia no son el único actor. El “Proyecto Bicentenario: Ciudad Segura” es un mecanismo que promueve la instalación de cámaras en distintos espacios de la ciudad con el fin de reforzar el desarrollo inmobiliario, los distritos financieros y espacios de consumo para los sectores de clase media y alta de la ciudad, replicando de esta manera la estrategia del proyecto de renovación del centro histórico de la Ciudad de México encabezado por Giuliani.

No existe una evaluación que permita determinar en qué medida las cámaras de vigilancia instaladas han reducido la comisión de delitos y hechos violentos en la ciudad. Los datos oficiales sólo apuntan a señalar que entre 2009 y 2011 se han detenido 16.389 personas por la comisión de diversos delitos (robo a transeúnte, casa-habitación, vehículo, en transporte público, homicidio doloso), así como a 18.281 personas por faltas cívicas (consumo de alcohol y drogas en espacios públicos, comercio informal, graffitis, faltas a la moral, escándalo en vía pública, arrojar basura) (CAEPCCM 2011). Dejan de lado un análisis sobre el peso que tienen las cámaras de vigilancia en la disminución del crimen. No obstante, no cabe duda que el peso simbólico de las cámaras de vigilancia es importante, en la medida en que juegan un papel central en 1) la difusión mediática de la política de anti-crimen de la ciudad, 2) el proceso de transformación y renovación inmobiliaria de la ciudad, 3) así como en el desplazamiento de las lógicas de constreñimiento de los flujos de población y su sustitución por lógicas de control y seguimiento en puntos considerados como clave para el funcionamiento de la ciudad.

## Segregación urbana y poblacional

No es extraño encontrar que la instalación de cámaras de vigilancia, al igual que otros dispositivos electrónicos de vigilancia, se encuentren ligados a los espacios donde confluyen transacciones comerciales y financieras, al igual que acompañen campañas de limpieza urbana para la renovación inmobiliaria o espacios deportivos. La instalación de las videocámaras también tiene por finalidad generar un nuevo aspecto a la ciudad, un semblante atractivo a la inversión y el turismo (Hempel, Töpfer 2009; Coleman, Sim 2000). En general, las ciudades ofrecen a través de la instalación de cámaras de vigilancia la

sensación de producir las condiciones adecuadas para el consumo y la convivencia en espacios públicos (Coleman 2004). Esto genera en algún momento, como apunta Aaron Lyon (2007), procesos de segregación urbana y social. Ciudades como México exhiben una particular morfología caracterizada por la fragmentación y la fractura del espacio urbano (Koonings, Kruijt 2007), la cual, al combinarse con la abismal inequidad y con un ineficiente -y, a veces, inexistente- número de servicios sociales, así como un desempleo masivo en el contexto de una economía urbana polarizada, genera las condiciones que exacerban la delincuencia y violencia (Wacquant 2008). Por tanto, no es extraño encontrar una interconexión entre liberalización, violencia y privatización de la “(in)seguridad que consolida una ciudad fragmentada que localiza de un lado a los ghettos de privilegiados y del otro al apartheid de la pobreza” (Hasam 2000). En este sentido, las cámaras de vigilancia vienen a reproducir, y en algunos casos institucionalizar, ciertas lógicas de exclusión social (Norris, Moran, Armstrong 1998). Las reformas legales que se han hecho para justificar su instalación, como en otros países (Cockfield 2011), son sumamente vagas, y permiten que la confidencialidad de datos personales y la privacidad sean regularmente violadas.

Las cámaras orientan sus lentes de forma particular sobre aquellos sectores sociales que se considera que pueden generar disrupciones en el “desarrollo normal de la vida social” –convirtiéndolos en una especie de enemigos morales de la sociedad (Hier, Walby, Greenberg 2006). Las cámaras parecen estar orientadas a formar “burbujas de protección”, una manera de organizar y gestionar la ciudad (Phillips y Curry 2003). En tanto se pretenden generar zonas de atracción, áreas geográficas “ideales” y conexiones “eficaces” entre ellas (Denicola 2006), que permitan el traslado de bienes y personas, garantizando de alguna manera la exclusión de ciertos sectores de la población de estas conexiones. Por ello, Coleman (2004) sugiere que, en la gran parte de los casos, las cámaras responden en la línea de las concepciones neoliberales sobre el uso apropiado del espacio público, donde los pobres y los vagabundos son objeto de regímenes de purificación; sobre todo porque, como apunta Norris (2012), existe un agotamiento del consenso sobre la capacidad de poder hacer frente a las causas del crimen y la violencia, y sí un mayor acuerdo sobre la necesidad de sólo contenerla.

Las cámaras de vigilancia se inscriben como una forma particular de clasificación, administración y control de espacios y poblaciones, donde los comportamientos, actitudes, rostros y aspectos son potencialmente analizables con el fin de prevenir aparentes riesgos al orden social. Como apunta Robert Castel (2009), pensar las cosas en función de riesgos hace posible anticipar un evento indeseable antes que se produzca. No importa tanto constatar un peligro, sino construir una combinatoria de factores que lo hacen más o menos posible. Esta conceptualización del riesgo promueve una modalidad inédita de la vigilancia: la gestión previsional de las poblaciones a distancia. Lo que se hace es producir un peligro virtual con la ausencia completa de la persona que

supuestamente la porta. Las poblaciones en riesgo son construidas a partir de la deconstrucción de los individuos; no existen en una primera instancia los individuos de carne y hueso, sino una nube de correlaciones estadísticas.

Sin embargo, cómo Sean P. Hier (2010) apunta, el sueño distópico del panóptico no es más que una pesadilla y no una realidad. Las recientes investigaciones sobre el tema muestran que las cámaras de vigilancia influyen sólo muy poco en la reducción de la violencia y el crimen, de hecho, no resulta una herramienta viable para la prosecución retroactiva de criminales, ni tampoco alimenta el sentimiento de protección en la ciudadanía (Doyle, Lippetr, Lyon 2012). De hecho, como plantea G. Smith (2012), en Inglaterra –el país con el mayor número de estos dispositivos– comienza a generarse un creciente cuestionamiento a las cámaras de vigilancia por su alto costo de instalación y mantenimiento. Pese a que existe un desvanecimiento del aura que originalmente portaba la instalación de las cámaras, éstas tienen efectos que es necesario examinar (Doyle, Lippetr, Lyon 2012). El peso como objeto discursivo con el fin de responder a una crisis particular de seguridad, suministrando una medida simbólica al problema del crimen (Norris 2012) parece ser un elemento clave, y esto parece ser una realidad en el caso de la Ciudad de México analizado aquí.

La expansión de las cámaras de vigilancia se inscribe en la lógica del discurso sobre la securitización de la ciudad, como símbolos de una ciudad protegida del crimen y la violencia en determinadas extensiones y vialidades, que escanea y monitorea los flujos de población garantizando la asepsia de espacios financieros, comerciales y zonas habitacionales. En contraste con las primeras acciones para contener el crimen y la violencia, las cámaras dan la garantía de que los habitantes transitan de forma libre por la ciudad. También es un símbolo de los procesos de transformación del espacio urbano –de las políticas de renovación urbana, del rescate de vecindarios y parques–, un sello de la modernización de la Ciudad de México, en el que la instalación de signos que anuncian la presencia de cámaras se cristaliza una forma de gubernamentalidad particular de la ciudad (Lippert 2009). Se oferta como la vía para colocar esta última a la altura de las ciudades de los países desarrollados, en condiciones de competir como nodo de interconexión de los procesos de globalización económica. Su instalación no se pone en cuestión y amplios sectores de la población, en particular empresarios, pugnan por un mayor número de ellas en las calles y espacios públicos.

Sus efectos no son, sin embargo, meramente discursivos, están vinculadas con los procesos de segregación urbana y exclusión social ligados a las políticas de renovación y rescate inmobiliario. En este sentido, son un soporte que busca en primer lugar modelar e influir en la conducta o mantener el orden en los espacios urbanos. En segundo lugar, monitorear las avenidas y calles que los conectan –particularmente automóviles particulares. En tercer lugar, y quizás más importante, los flujos de población en el transporte público, en particular, en la red del metro, donde la mayoría de la población de la ciudad

transita –casi toda de bajos recursos, que habita en los márgenes de la ciudad y que regularmente son considerados por las autoridades como potenciales criminales. En este sentido, se lleva a una gestión del riesgo que pretende garantizar tanto los flujos de población como la constitución de enclaves homogéneos de desarrollo urbano. El primero orientado al monitoreo de grandes desplazamientos de población tanto por el sistema público como privado de transporte. El segundo para resguardar las zonas habitacionales de clases medias y altas, así como centros financieros y comerciales. Esto produce un acceso diferencial de los individuos a la sociedad. Sólo algunos sectores sociales se encuentran en una línea de monitoreo constante que incluye aquellos espacios donde habitan, trabajan y se divierten, al igual que las avenidas y calles que los llevan de uno a otro; mientras que otros –la mayoría de los habitantes de la ciudad– solo entran bajo la mirada de la cámara cuando en las dinámicas de desplazamiento de un punto a otro en la ciudad. El monitoreo de estos sectores de la población desde los centros de control de las cámaras genera, como apunta Kevin Macnish (2012), un recrudecimiento de su estigmatización (Macnish 2012). Además de que se descontextualizan esos flujos del resto de la dinámica urbana (Klauser 2007), se ven como una entidad aparte, fuera de los procesos de construcción cotidiana de la ciudad.

Estas lógicas de securitización se conectan en cierto punto con el propio sentido de lo que implica la modernización de una ciudad: garantizar el cálculo de riesgos que representa el flujo diario de millones de personas por los túneles del metro. Las cámaras de vigilancia son, en este sentido, el cemento que solidifica las lógicas de segregación urbana y el control de flujos de la población, pero además conecta ambos procesos. Es el denominador común sobre el que se construyen los derechos de acceso y exclusión ciudadana. Las cámaras juegan, entonces, un papel central como mecanismos de modernización urbana, no sólo por sus efectos en la producción y reproducción de la desigualdad, sino como símbolo claro en la narrativa de la securitización que busca el orden y el control máximo de los riesgos.

Al igual que las políticas de desarrollo y bienestar social impulsadas por la Ciudad de México fueron importadas por otras entidades del país, las políticas de securitización que impulsó esta ciudad han sido retomadas en otras ciudades del país. Con características particulares y respondiendo a sus propios contextos, las capitales de los estados han instalado cámaras de vigilancia, sistemas de análisis de datos y dispositivos de geo-referenciación del crimen y la violencia. La capital del país es un referente necesario y, en ese sentido, se puede observar procesos similares de segregación urbana y clasificación social en las principales ciudades del país. Aunque no en todos los casos es posible encontrar que la instalación de cámaras de vigilancia responda a procesos de renovación de la ciudad, lo cierto es que en la mayoría de los casos juegan un papel central como objeto discursivo en las narrativas de seguridad frente al crimen y la violencia, así como un sello de modernidad urbana. En este sentido, la Ciudad de México se ha transformado en un espacio de naturali-

zación de las estrategias se securitización de nuevo tipo, donde existe un desplazamiento del ejercicio de la fuerza directa en el control de la población por formas de vigilancia electrónica que, si bien son menos evidentes, no por ello son menos intrusivas en la medida en que afectan la privacidad de las personas, así como el manejo de sus datos personales. Las leyes y regulaciones que acompañan la instalación de las videocámaras no garantizan plenamente la privacidad de los ciudadanos y la protección de sus datos personales. Los huecos legales, en este sentido, propician que los ciudadanos accedan como antes, en los tiempos de los puntos de revisión, de forma desigual a la ciudad, aunque quizás de una forma diferente. Un escenario que de forma acelerada se está reproduciendo en otras ciudades del país.

## Bibliografía

Arteaga Botello N. (2006), *En busca de la legitimidad: Violencia y populismo punitivo en México*, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México.

Castel R. (2009), *La montée des incertitudes. Travail, protections, statut de l'individu*, Seuil, Paris.

Cockfield A. (2011), *Surveillance as Law*, "Griffith Law Review", vol. 20, no 4, pp. 795-816.

Coleman R. (2004), *Watching the Degenerate: Street Camera Surveillance and Urban Regeneration*, "Local Economy", vol. 19, no 3, pp. 199-211.

Coleman R., Sim J. (2000), *You'll Never Walk Alone: CCTV Surveillance, Order and Neo-liberal Rule in Liverpool City Centre*, "British Journal of Sociology", vol. 51, no 4, pp. 623-639.

Davis D. E. (2006), *Undermining the Rule of Law: Democratization and the Dark Side of Police Reform in Mexico*, "Latin American Politics and Society", vol. 48, no 1, pp. 55-86.

Davis D. E. (2007), *El factor Giuliani: delincuencia, la "cero tolerancia" en el trabajo policiaco y la transformación de la esfera pública en el centro de la Ciudad de México*, "Estudios Sociológicos", vol. 25, no 3, pp. 639-681.

Denicola L. (2006), *The Bundling of Geospatial Information with Everyday Experience*, in: Monahan T. (ed.), *Surveillance and Security: Technological Politics and Power in Everyday Life*, Routledge, London.

Doyle A., Lippert R., Lyon D. (2012), *Introduction*, in: Doyle A., Lippert R., Lyon D. (eds.), *Eyes Everywhere. The Global Growth of Camera Surveillance*, Routledge, New York.

Doyle A., Lippert R., Lyon D. (eds.) (2012), *Eyes Everywhere. The Global Growth of Camera Surveillance*, Routledge, New York.

Hasam S. (2000), *Privatización de la seguridad. Guerra económica y social*, in: Horst K. (ed.), *Globalización de la violencia*, Colibrí/Goethe-Institut Mexiko, México.

Hempel L, Töpfer E. (2009), *The Surveillance Consensus: Reviewing the Politics of CCTV in Three European Countries*, "European Journal of Criminology", vol. 6., no 1, pp. 157-177.

Hier S. P. (2010), *Panoptic Dreams. Streetscape Video Surveillance in Canada*, University of British Columbia Press, Vancouver.

Hier S. P., Walby K., Greenberg J. (2006), *Supplementing the Panoptic Paradigm. Surveillance, Moral Governance and CCTV*, in: Lyon D. (ed.), *Theorizing Surveillance. The Panopticon and Beyond*, Willam Publishing, Cullompton.

Horst K. (ed.) (2000), *Globalización de la violencia*, Colibrí/Goethe-Institut Mexiko, México.

Klauser F. (2007), *Disturbances in the Sensory Experience of the City. CCTV and the Development of an Unreal Urban 'Parallel World'*, "Senses & Society", vol. 2, no 2, pp. 173-188.

Koonings K., Kruijt D (eds.) (2007), *Fractured Cities. Social Exclusion, Urban Violence & Contested Spaces in Latin America*, Zed Books, London.

Koonings K., Kruijt D. (2007), *Fractured Cities, Second-Class Citizenship and Urban Violence*, in: Koonings K., Kruijt D (eds.), *Fractured Cities. Social Exclusion, Urban Violence & Contested Spaces in Latin America*, Zed Books, London.

Lippert R. (2009), *Signs of the Surveillant Assemblage. Privacy Regulation, Urban CCTV, and Governmentality*, "Social & Legal Studies", vol. 18, no 4, pp. 505-522.

Lyon D. (2007), *Surveillance, Security and Social Sorting. Emerging Research Priorities*, "International Criminal Justice Review", vol. 17, no 3, pp.161-170.

Lyon D. (ed.) (2006), *Surveillance as Social Sorting. Privacy, Risk and Digital Discrimination*, Routledge, Londres.

Macnish K. (2012), *Unblinking Eyes. The Ethics of Automating Surveillance*, "Ethics and Information Technology", vol. 14, pp. 151-167.

McCahill M. (2002), *The surveillance Web. The Rise of Visual Surveillance in an English City*, Willan Publishing, Cullompton.

Monahan T. (ed.) (2006), *Surveillance and Security: Technological Politics and Power in Everyday Life*, Routledge, London.

Norris C. (2012), *There's No Success Like Failure and Failure's No Success at All. Some Critical Reflections on the Global Growth of CCTV Surveillance*, in: Doyle A., Lippert R., Lyon D. (eds.), *Eyes Everywhere. The Global Growth of Camera Surveillance*, Routledge, New York.

Norris C., Moran J. and Armstrong G. (eds.) (1998), *Surveillance, Closed Circuit Television and Social Control*, Ashgate, Aldershot.

Norris C., Moran J., Armstrong G. (1998), *Algorithmic Surveillance: The Future of Automated Visual Surveillance*, in: Norris C., Moran J. and Armstrong G. (eds.), *Surveillance, Closed Circuit Television and Social Control*, Ashgate, Aldershot.

Phillips D., Curry M. (2003), *Privacy and the Phenetic Urge. Geodemographics and the Changing Spatiality of Local Practice*, in: Lyon D. (ed.), *Surveillance as Social Sorting. Privacy, Risk and Digital Discrimination*, Routledge, Londres.

Pineda M. (2003), *El Centro Histórico, más vivo*, "Certeza: Economía y Negocios", vol. 6, no 54, pp. 17-32.

Ruiz R. (1999), *Inseguridad y mal gobierno*, Sansores & Aljure, México.

Smith G. (2003), *Mexico City's Battle to Beat Crime*, "Business Week Online", 20.08.2003, disponible en: [http://www.businessweek.com/bwdaily/dnflash/aug2003/nf200330820\\_5793\\_db017.htm?chan=search](http://www.businessweek.com/bwdaily/dnflash/aug2003/nf200330820_5793_db017.htm?chan=search), fecha de consulta: 15.02.2007.

Smith G. (2012), *What Goes Up, Must Come Down. On the Moribundity of Camera Networks in the UK*, in: Doyle A., Lippert R., Lyon D. (eds.), *Eyes Everywhere: The Global Growth of Camera Surveillance*, Routledge, New York.

Wacquant L. (2008), *The Militarization of Urban Marginality: Lessons from the Brazilian Metropolis*, "International Political Sociology", vol. 2: pp. 56-74.

Zurita B. et al. (1999), *Trends and Empirical Causes of Violent Crime in Mexico*, discussion paper, The World Bank/Mexican Health Foundation [FUNSALUD], Washington D.C., disponible en: <http://wbln0018.worldbank.org/LAC/LACInfoClient.nsf/5aaa39a87ab8daf985256cc6006f355b/7eb8495c22df44b685256880007ee937?OpenDocument>, fecha de consulta: 20. 03.2010.

**Seguridad y vigilancia  
de la Ciudad de México:  
un complicado trayecto**

Nelson Arteaga Botello

### **Hemerografía**

s.a. (1996), *Garay: Seguridad, prioritaria sobre todos los demás programas del DF*, "La Jornada", 23.02.1996.

s.a. (1996), 'Queremos imbuir principios, no suplantar a la policía': Salgado, "La Jornada", 05.10.1996.

s.a. (1997), 'Tenemos agente que las detectan muy bien': asegura una funcionaria", "La Jornada", 23.08.1997.

s.a. (2000), *Propone López Obrador una cruzada contra la delincuencia*, "La Jornada", 26.07.2000.

s.a. (2008), *Lanza GDF licitación para instalar videovigilancia*, "El Universal", 28.02.2008, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/485988.html>, fecha de consulta: 20.10.2015.

s.a. (1996), *Garay, remoción atinada*, "La Jornada", 29.05.1996.

s.a. (1998), *Delincuencia y corrupción*, "La Jornada", 27.08.1998.

### **Documentos y páginas oficiales**

CAEPCCM, Centro de Atención a Emergencias y Protección Ciudadana de la Ciudad de México (2011) *Informe de Resultados, 17 Diciembre 2009 – 19 Junio 2011*, Gobierno del Distrito Federal.

Gaceta Oficial del Distrito Federal (2008), *Decreto por el que se expide la Ley que regula el uso de tecnología para la seguridad pública del Distrito Federal*, 27.10.2008.

GDF, Gobierno del Distrito Federal (s.f.), "PROYECTO CIUDAD SEGURA", Centro de Comando, Control, Cómputo, Comunicaciones y Contacto Ciudadano de la Ciudad de México, disponible en: <http://www.caepccm.df.gob.mx/antecedentes>, fecha de consulta: 20.10.2015.

Gobierno del Distrito Federal (2000), *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (2001-2006)*.

STCM, Sistema de Transporte Colectivo Metro, página electrónica disponible en: <http://www.metro.df.gob.mx/> <http://www.metro.df.gob.mx/>



## **Artículos y ensayos**



## Del panamericanismo al ALCA: la difícil senda de las propuestas de una comunidad de intereses en el continente americano (II)<sup>1</sup>

### From Pan-Americanism to the FTAAs: the difficult path of initiatives based on the community of interests in the Americas (II)

**José Briceño Ruiz<sup>2</sup>**

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES  
MÉRIDA, VENEZUELA

✉ bricenoj@ula.ve

#### RESUMEN

*Este trabajo es la segunda parte de un estudio en el cual se analiza las dificultades que han tenido las propuestas de cooperación e integración regional entre Estados Unidos y América Latina, desde la propuesta de una unión aduanera presentada en el I Congreso Internacional Americano (1889-1890) al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en la década de 1990. En el artículo se cuestiona el argumento de la existencia de una comunidad de intereses entre los países del continente americano, normalmente utilizado para fundamentar las iniciativas de integración y cooperación en el hemisferio occidental. Realizando un análisis histórico de larga duración, se observa como intereses nacionales, más que la existencia de una comunidad de intereses, han fundamentado las propuestas de cooperación en las Américas. Este trabajo se concentra en el periodo comprendido entre el surgimiento del interamericanismo en los albores de la Segunda Guerra Mundial y el fracaso de la propuesta de crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).*

---

<sup>1</sup> Este trabajo es resultado del proyecto de investigación “La persistencia de la integración regional en América Latina: la autonomía política y desarrollo económico como variables explicativas”, aprobado y financiado por el Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico, Tecnológico y de la Artes (CDCHTA) de la Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela. Código E-318-12-09. El autor agradece al CDCHTA por su apoyo a este proyecto.

<sup>2</sup> Doctor en Ciencias Políticas del Instituto de Estudios Políticos de Aix-en-Provence, Francia. Profesor Asociado de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de los Andes, donde es coordinador del Grupo de Estudios sobre Regionalismo, Integración Económica y Desarrollo.

**PALABRAS CLAVE:** *regionalismo, Estados Unidos, América Latina, interamericanismo, ALCA.*

**ABSTRACT**

*This paper is the second part of a study that analyses the difficulties experienced by the diverse initiatives of regional cooperation and integration between the United States and Latin America – from the proposal of creating a customs union, presented at the First International American Conference (1889-1890), to the Free Trade Area of the Americas (FTAA) in the 1990s. The argument of the existence of a community of interests between the countries of the Americas – normally used to support initiatives of integration and cooperation in the Western Hemisphere – is questioned in this paper. By doing a long-term historical analysis, one observes that national interests, rather than the existence of a community of interests, have inspired the proposals of cooperation in the Americas. This paper focuses on the period between the emergence of inter-Americanism, at the dawn of the Second World War, and the failure of the proposal to create a Free Trade Area of the Americas (FTAA).*

**KEYWORDS:** *regionalism, United States, Latin America, inter-Americanism, FTAA.*

Como se señaló en la primera parte de este trabajo, publicada en el número anterior de este anuario, en el estudio de las relaciones de Estados Unidos con América Latina han coexistido cuatro posiciones: la idea de una comunidad de intereses, la versión de la irrelevancia creciente, la visión de la voluntad y la práctica imperialista y la idea de la declinación hegemónica. En este trabajo se analiza el periodo que va desde los años previos al estallido a la Segunda Guerra Mundial hasta el colapso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En esta etapa se observan varios sub-periodos en los cuales predominan diversos enfoques sobre la relación bilateral. Entre los años treinta y el fracaso de la Alianza para el Progreso (ALAPRO), fue dominante la idea de una comunidad de intereses en el hemisferio occidental, aunque teñida con fuertes motivaciones estratégicas y con momentos de claro intervencionismo (como plantea la visión de la voluntad y práctica imperialista), ejemplo de lo cual fue el derrocamiento de Gustavo Arbenz en 1954, el apoyo a la invasión de Bahía de Cochinos en 1961 y la invasión de la República Dominicana en 1965.

En la década del setenta, la idea de irrelevancia creciente se vuelve hegemónica, pero ya a fines de la misma y durante los años ochenta, se produce un nuevo periodo de intervencionismo, lo que fue una respuesta a la expansión cubano-soviética en la Cuenca del Caribe. Especialmente durante las dos administraciones de Ronald Reagan, el intervencionismo estadounidense en América Central creció de forma importante, manifestada en el financiamiento a los llamados “Contras”, grupo armado que buscaba derrocar al gobierno del Frente Sandinista de Liberación Nacional o el apoyo al gobierno de El Salvador en su conflicto militar con el Frente Farabundo Martí de Liberación Na-

cional (FMLN). En esa década también se produce la invasión a Grenada en 1983 y Panamá en 1989, aunque ya en ese momento se estaban produciendo cambios en la política hemisférica de Washington.

En efecto, en un contexto global distinto tras el fin de la Guerra Fría y el inicio de un periodo de hegemonía neo-liberal en América Latina, Estados Unidos relanza la idea de una comunidad de intereses en el Hemisferio Occidental, pero en vez de acudir al argumento de enfrentar a un enemigo externo de forma coordinada, esta vez se plantea crear un espacio económico y comercial común en el cual se promovería el desarrollo económico y social, la democracia y la defensa de los derechos humanos. Las Cumbres de las Américas, el relanzamiento de la Organización de Estados Americanos (OEA) y, en particular, la propuesta del ALCA son los elementos centrales de la nueva estrategia estadounidense.

En este trabajo se analiza la evolución de la idea de una comunidad de intereses a lo largo de esos diversos sub-periodos. Para ello, el artículo se divide en cinco secciones. En la primera se analiza el inter-americanismo desde los albores de la II Guerra Mundial a la ALAPRO. En la segunda, se examina el predominio de la visión de irrelevancia después del fracaso de la ALAPRO. En la tercera sección se evalúa la década previa al ALCA, proceso éste que se examina en detalle en la cuarta sección. Las vicisitudes de la integración hemisférica son analizadas en la última sección del trabajo.

## **El inter-americanismo y el regionalismo americano en la Guerra Fría: De la OEA a la ALAPRO**

La Conferencia de Lima de 1938 -que tiene lugar en el contexto del clima pre-bélico previo a la Segunda Guerra Mundial- significó un giro de la agenda de las conferencias internacionales americanas, pues las cuestiones de la seguridad, defensa y solidaridad continental fueron el centro de las discusiones. Inclusive previo a la Conferencia de Lima, se realizó en Buenos Aires una conferencia extraordinaria de Consolidación de la Paz en 1936, a la que asistió Franklin Delano Roosevelt. En marzo de 1945, cuando las hostilidades no habían cesado aún en Europa y el Pacífico, se realizó la Conferencia Interamericana sobre Guerra y Paz, en Chapultepec, México. Esta preocupación por los temas de seguridad había transformado de manera sustantiva la agenda de las Conferencias, pasando a un segundo plano muchos de los temas presentes desde 1889 y privilegiándose la defensa común frente a enemigos y amenazas externas.

Durante este periodo, la expresión del panamericanismo entró en gradual desuso y se sustituyó por “interamericanismo”. Esta expresión describe entonces la etapa de las relaciones entre América Latina y Estados Unidos, en la cual se mantuvo la institucionalidad de las Conferencias, pero el objeto de discusión de éstas fue mayormente sobre temas de seguridad y defensa.

Una vez concluida la Segunda Guerra Mundial y ya notorias las diferencias entre Estados Unidos y la Unión Soviética con el inicio de la Guerra Fría, se retoman las Conferencias denominadas interamericanas, con la idea de establecer mecanismo frente a lo que Estados Unidos percibía como amenazas para el Hemisferio Occidental (véase Cuadro 1). En este contexto, se realizó en 1947 la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente, realizada en Río de Janeiro, en la cual se suscribió el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). El año siguiente, se realizó en Bogotá la IX Conferencia Internacional Americana, en la cual se estableció la OEA. La creación de la OEA y la firma del TIAR, se trataron fundamentalmente de iniciativas en el ámbito de la seguridad y defensa, sin tener mayores implicancias en términos de comercio y cooperación al desarrollo. Esta agenda de seguridad dominó las cumbres interamericanas hasta la Conferencia realizada en 1954 en Caracas, que cerró el ciclo que se había iniciado en 1889.

Junto con esta especie de “securitización” de la agenda bilateral, este periodo se caracteriza por la denominada política del “buen vecino” aplicada desde el primer gobierno de Franklin Delano Roosevelt (1933-1936), mediante la cual Estados Unidos renunció al intervencionismo que caracterizó sus relaciones con sus vecinos al sur del Río Bravo durante las dos primeras décadas del siglo XX. En este sentido, la “política del buen vecino” era ciertamente una expresión de la idea de una comunidad de intereses en el Hemisferio Occidental, cuyos principios eran la no intervención y la no injerencia en los asuntos internos de los Estados. Sin embargo, como señala Bryce Wood, se trató, en verdad, de la no intervención y la no injerencia de Estados Unidos, que debía abstenerse de tales acciones para que el continente fuese sociedades del siglo XX, iguales desde el punto de vista jurídico y no basadas en el poder militar. “Todos los países contaban con la asistencia económica, los procedimientos de consulta y otras actividades cooperativas que dieran las bases sustantivas para lo que llegaría ser un esfuerzo notable de cooperación internacional en el cual estaban comprometidas las repúblicas americanas” (Bryce 1985: IX).

En los años cincuenta se produjo un significativo retroceso en las relaciones interamericanas. Varios factores explican este retroceso. Un primer elemento fue el fin de la política del buen vecino, en 1954, con la invasión a Guatemala para derrocar al Presidente Arbenz. Además de eso, el énfasis que Estados Unidos daba a la lucha contra el comunismo en su agenda contrastaba con el poco interés en la ayuda al desarrollo económico, un tema de creciente importancia para los gobiernos latinoamericanos. Desde fines de los años cuarenta varios líderes de la región habían solicitado la aplicación de una especie de Plan Marshall para América Latina. La respuesta fue negativa y durante la Conferencia Interamericana de Río de Janeiro de 1947, el Secretario de Estado George Marshall, señaló que no habría ningún Plan Marshall para América Latina, pues el capital disponible para el extranjero debería ser dirigido a Europa Occidental (citado en Bitar 1984: 124). En vez de ello, Estados Unidos

se limitó a brindar asistencia técnica en campos como la salud, la educación y la agricultura. Ciertamente el Export – Import Bank y el International Bank desarrollaron algunos programas, pero el enfoque estadounidense era que el principal trabajo en favor del desarrollo debía ser realizado por el capital privado, tanto nacional como extranjero. “Para estimular la generación de capital doméstico y flujo de capital extranjero, la tarea principal era mantener o restaurar la estabilidad monetaria y un clima favorable a la inversión. La frase frecuentemente usada era de ‘poner orden en casa’ (Hirschman 1961: 39).

**Del panamericanismo al ALCA: la difícil senda de las propuestas de una comunidad de intereses en el continente americano (II)**

José Briceño Ruiz

Fecha	Sede	Temas principales de la agenda
1945	Chapultepec, México	Conferencia Interamericana sobre los Problemas de la Guerra y la Paz
1947	Río de Janeiro, Brasil	Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente: Se firma el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)
1948	Bogotá, Colombia	IX Conferencia Interamericana: Se crea la Organización de Estados Americanos; se firma el Pacto de Bogotá o Tratado Americano de Soluciones Pacíficas; se aprueba el Convenio Económico de Bogotá.
1954	Caracas, Venezuela	Lucha contra el comunismo, asilo diplomático, asilo territorial y relaciones culturales interamericanas.

**Cuadro 1.**  
Conferencias Interamericanas 1945-1954

Fuente: elaborado por el autor con base en Luis Dallanegra Pedraza, *Relaciones políticas entre Estados Unidos y América Latina, ¿Predominio monroista o unidad americana?*, disponible en: [http://luisdallanegra.bravehost.com/EUA\\_Amla/tapausal.htm](http://luisdallanegra.bravehost.com/EUA_Amla/tapausal.htm)

Esta política se desarrollaba en el momento en que América Latina vivía un complejo proceso de industrialización y emergencia de gobiernos descritos como nacional-populistas, como el de Juan Domingo Perón en Argentina y Getulio Vargas en Brasil, caracterizados por promover políticas nacionalistas y, especialmente Perón, en muchos aspectos anti-estadounidenses. A esto se sumó luego la revolución cubana, en 1959, y el posterior alineamiento de Fidel Castro con la Unión Soviética. En este escenario, se produjo un incremento de los movimientos insurgentes en contra de los gobiernos militares en el poder y un creciente aumento del sentimiento anti-estadounidense.

La estrategia de Washington se modificó a partir de 1960, debido a factores como el auge de movimientos insurreccionales de izquierdas inspirados en la triunfante Revolución Cubana. Este cambio en la política estadounidense obedeció a otros factores. En primer lugar, existían motivos estratégicos y de seguridad hemisférica que hacían imperativo favorecer el desarrollo económico,

para evitar convulsiones e inestabilidad producto del atraso económico. En segundo lugar, estaban factores de *self interest* resultado de la percepción que una América Latina unida en un gran mercado ampliado se convertiría en una zona en la que las inversiones y los productos estadounidenses tendrían su mercado. Finalmente, es necesario considerar los problemas de política internacional de la época, en particular el deseo de Washington de crear un modelo que fuese válido para las restantes regiones del mundo en desarrollo, en ese entonces más interesadas en modelos de economías planificadas (Laredo 1968: 72).

En junio de 1958, los presidentes de Colombia, Alberto Lleras Camargo, y de Brasil, Juscelino Kubitschek, enviaron al Presidente Dwight Eisenhower propuestas en las que se establecían un vínculo entre la democracia y el desarrollo, por un lado, y la seguridad hemisférica, por el otro. El presidente Eisenhower respondió enviando una “Fuerza de Trabajo” a Brasil para conversar con los dos líderes latinoamericanos. El resultado fue la “Operación Panamericana”, un programa hemisférico de ayuda para superar el subdesarrollo y la inestabilidad (Tulchin 1988: 10). Esto era el inicio del fin de la estrategia basada en la iniciativa privada y las inversiones, y el comienzo de otro en el cual se escuchaban las demandas latinoamericanas de cooperación económica. En un encuentro de la OEA, realizado en septiembre de 1960, Estados Unidos suscribió por primera vez una convención multilateral en la cual se solicitaba el establecimiento de medidas multilaterales para promover el desarrollo económico y social de los países del continente. Posteriormente, el gobierno estadounidense se comprometió a garantizar fondos –denominado el Fondo Interamericano para el Progreso Social– que servirían para aliviar las condiciones del subdesarrollo. Sin embargo, estos recursos no serían ejecutados sino hasta que el nuevo gobierno de John F. Kennedy (1961-1963) asumiera el poder (Tulchin 1988: 12).

La Alianza para el Progreso (ALAPRO) fue anunciada en la Conferencia del Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA, realizada en Punta del Este, Uruguay, en agosto de 1961. Presentada como una alternativa al escenario de un conflicto centro-periferia que formulaba la CEPAL, la ALAPRO se apoyaba en la concepción de la armonía de intereses centro-periferia y en la prédica de “ayudar a ayudarse”, lo cual facilitaría el proceso de modernización de los países latinoamericanos y su inclusión en la economía mundial dominada por Estados Unidos (Laredo 1995: 102). Su objetivo era estimular el crecimiento económico de los países latinoamericanos en al menos 2,5% anual y desarrollar una serie de programas en materia de reforma agraria y fiscal, mejora en los aprovisionamientos de agua, electrificación, programas de alfabetización, vivienda, atención médica, bancos de desarrollo, planes y agencias de planificación, asistencia técnica, reforma en materia educativa, legal, de planificación familiar y militar, y democratización, entre otros. Como señala Joseph Wiarda, se trató de un “programa vasto y ambicioso –demasiado vasto y demasiado ambicioso– como la experiencia lo demostraría. Y fue lanzado con gran fanfarria; la retórica declaraba una revolución democrática y social en América Latina” (Wiarda 1986-1987: 137).

La ALAPRO fue un gran fracaso. Ya en 1962, su administrador estadounidense, Teodoro Moscoso, afirmaba que “no existía ninguna razón para celebrar el primer aniversario [de la ALAPRO]” (citado en Galeano 1963: 364). Surgieron críticas de diferentes voceros latinoamericanos, como, por ejemplo, la poca asistencia económica efectiva o la insistencia en apoyar proyectos que favorecían a Estados Unidos. Esto condujo al entonces embajador de Brasil en Washington, Roberto de Oliveira Campos, a afirmar en 1963 que: “la ayuda parece estar condicionada a la compra de bienes estadounidenses. Es parte de un programa de expansión de los mercados externos de Estados Unidos, dirigido a absorber el exceso de productos estadounidenses y a controlar la sobreproducción en la industria exportable estadounidense” (citado en Galeano, 1963: 364). Por estas razones, ya a mediados de la década del sesenta, la ALAPRO había perdido su impulso. En 1967, se realizó un último intento por revitalizarla, cuando se convocó una reunión de presidentes americanos en Punta del Este, Uruguay. Posteriormente, se elaboró el denominado Plan de Acción de Viña del Mar, que tampoco produjo mayores resultados (Bitar 1984: 124).

Las causas del fracaso de la ALAPRO fueron diversas. Una de ellas fue la transición de los gobiernos del Presidente Kennedy al de Lyndon Johnson (1963-1969) y de éste a Richard Nixon (1969-1974), durante el cual el interés o el compromiso con la ALAPRO desaparecieron. También las oligarquías y los militares latinoamericanos, poco favorables a medidas como la reforma agraria, fueron culpables del fracaso. De igual manera, los mecanismos internos de aplicación de los proyectos y la poca coordinación entre las instituciones involucradas, tanto en el gobierno de Estados Unidos como en los países latinoamericanos, explican su poco éxito (Wiarda 1986-1987: 136).

## Entre la irrelevancia y la condicionalidad: la visión estadounidense después de la ALAPRO

A fines de los años sesenta y ante el evidente fracaso de la ALAPRO, se inició una nueva etapa en las relaciones bilaterales, en la cual domina el enfoque de la irrelevancia de América Latina en la agenda internacional de Estados Unidos. Esto quedó plasmado en el *Informe Rockefeller sobre la Calidad de Vida en las Américas*, publicado en 1969, realizado por Nelson Rockefeller, entonces gobernador del Estado de Nueva York, luego de una visita a América Latina. En el informe se establecían ciertos criterios que debían orientar la política estadounidense hacia esta región. En concreto se recomendaba (Bitar 1984: 124):

1. No realizar propuestas que generasen expectativas, señalándose además que la responsabilidad para resolver los problemas económicos era fundamentalmente de países latinoamericanos.
2. Sustituir el paternalismo por el “*partnership*” o asociación.
3. Concentrarse en el comercio y no en la ayuda, de manera que los productos latinoamericanos tuvieran un mejor acceso en los mercados de Estados

Unidos. Esto suponía revisar algunas cuotas y disminuir el proteccionismo de Estados Unidos.

4. Canalizar preferentemente la ayuda financiera a través de organismos multilaterales.
5. Estudiar mecanismos para estabilizar los precios de productos primarios.
6. Colaborar en la renegociación de la deuda externa.
7. Estimular la producción manufacturera y el desarrollo tecnológico de América Latina.

Estas propuestas retomaban el enfoque de las relaciones con los países latinoamericanos en el cual la iniciativa privada tenía un papel fundamental y el comercio era un aspecto central. En vez del amplio programa de cooperación multisectorial de la ALAPRO, en la nueva política el énfasis debía estar en la promoción de las exportaciones por parte de los países latinoamericanos y en la creación de una atmósfera favorable a la inversión privada. Si los gobiernos tenían éxitos en alcanzar estos objetivos, Estados Unidos “podría realizar su aporte al desarrollo económico con su mercado y con sus empresas transnacionales” (Bitar 1984: 125).

Este mayor énfasis en las relaciones comerciales fue un elemento fundamental de la política hacia América Latina durante los años sesenta y setenta. Esta fue una época compleja en las relaciones hemisféricas. La crisis interna en Estados Unidos debido a la Guerra de Vietnam, el fin del patrón oro en 1973, el escándalo de *Watergate* en 1974 y el expansionismo soviético en el Tercer Mundo, hizo que la política hacia América Latina dejase de ser considerada como “una relación especial”. Por el lado latinoamericano, la creciente inestabilidad política e insurgencia armada concluyeron con cruentos golpes de Estado en el Cono Sur, mientras que el expansionismo cubano-soviético en Nicaragua, Guyana, Jamaica y Granada convirtió a la Cuenca del Caribe en un terreno de la Guerra Fría, situación que se consolidaría en el primer lustro de la década del ochenta, especialmente en Centroamérica. En este escenario, las condiciones para promover las relaciones comerciales y de cooperación no eran ciertamente las más propicias y en vez de ello se producía un creciente intervencionismo militar estadounidense.

En este periodo se impulsaron algunas iniciativas, aunque sus logros hayan sido finalmente pocos. Una de estas iniciativas fue el establecimiento en 1970 del Comité Especial de Consulta y Negociación (CECON), instancia dirigida a conducir las relaciones económicas entre Estados Unidos y América Latina en el marco de la OEA. Esta instancia constituyó una innovación en las relaciones interamericanas, “pues contemplaba dos partes, América Latina y los Estados Unidos, y no veinte países” (Bitar, 1984: 125). Parecía ser de alguna manera la ruptura de la tradición en la política exterior de Estados Unidos hacia la región que siempre había preferido la vía bilateral con cada uno de los países. Además, en la CECON estaba implícita la idea de “negociación”. No obstante, el progreso de la CECON fue limitado, en principio porque sus atribuciones nunca fueron claras y Estados Unidos se mostró en realidad poco

interesado en una instancia de negociación con América Latina. En vez de ello, Washington mantuvo su tradicional apego al bilateralismo. Pronto la CECON perdió toda importancia y a fines de los setenta había prácticamente desaparecido (Bitar 1984: 125).

En 1974, el Congreso estadounidense aprobó la Ley de Comercio que reguló el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Existían grandes expectativas en los países latinoamericanos que la SGP permitiría un mayor acceso al mercado de Estados Unidos. Estas expectativas pronto se vieron defraudadas. Por un lado, la lista inicial de productos fue muy limitada. Además, el gobierno estadounidense podía reducir la lista de productos elegibles. Así, en 1977 se limitó la elegibilidad a los países que suministrasen menos de 300 millones de un producto no elegible, y no más de la mitad de las importaciones de ese producto por parte de Estados Unidos. Igualmente, en la Ley Comercial se excluía de los beneficios de la SGP a todos los países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y a los países comunistas. Esto significó la exclusión de Ecuador y Venezuela (Grunwald 1977: 9).

A mediados de los años setenta se elaboró un nuevo estudio sobre las relaciones con América Latina, el denominado *Informe Linowitz*, elaborado en 1975 por una Comisión presidida por Sol M. Linowitz. Este informe establecería las bases de la política del gobierno de James Carter hacia América Latina. En el informe se reconocía que las relaciones con América Latina debían ser insertadas en un contexto global de creciente interdependencia y crisis económica. De igual manera, se aceptaba que los países de la región habían logrado un importante avance económico que le había permitido incrementar su presencia en el sistema económico internacional. Finalmente, en el Informe se señalaba que Estados Unidos había perdido en términos relativos su poder en la economía mundial (Bitar 1984: 126). En las cláusulas de las relaciones con América Latina, el informe se proponía eliminar las posibles fuentes de conflicto y promover el comercio, lo que, en verdad, no representaba innovar mucho en relación a propuestas previas. El informe sugería varias medidas, entre ellas (Bitar 1984: 126):

1. Rechazar las enmiendas Hickenlooper y González que establecían represalias contra los países que habían nacionalizado activos estadounidenses.
2. Estudiar la posibilidad de establecer un Código de Conducta para las Empresas Transnacionales.
3. Explorar mecanismos para compensar las fluctuaciones de precios y la de demandas de productos básicos.
4. Eliminar el poder de veto de Estados Unidos en el Fondo de Operaciones Especiales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
5. Apoyar el Sistema Generalizado de Preferencias.
6. Canalizar la ayuda financiera hacia los países más pobres de América Latina y a los grupos de menor ingreso al interior de éstos.

Un elemento crucial en la estrategia propuesta en el *Informe Linowitz* era contextualizar las relaciones con América Latina en el marco multilateral, su-

perando la idea de la existencia de una “relación especial” (Bitar 1984: 124). Pocas de las propuestas del *Informe Linowitz* fueron aplicadas, salvo quizás la desaparición de la idea de una “relación especial”. En vez de ello se produjo una declinación de las relaciones económicas bilaterales y la ausencia de iniciativas por parte de Estados Unidos al punto que en 1975 el subsecretario para Asuntos Internacionales del Departamento del Tesoro, Fred Bergsten, señaló que “Estados Unidos no tiene nada que pueda llamarse específicamente una política económica latinoamericana. Más bien, nuestras políticas económicas globales procuran tomar en cuenta íntegramente las necesidades e intereses de América Latina y consultarlos en su totalidad” (citado en Bitar 1984: 127).

Esto explica el escaso interés de Estados Unidos en promover políticas comerciales y de cooperación económica hacia la región. Las preferencias comerciales fueron limitadas y sólo se concedieron a ciertos países, principalmente los ubicados en la Cuenca del Caribe. En vez de ello, a fines de los años setenta e inicio de los ochenta comienza a desarrollarse una posición más proteccionista que se manifestó en el uso de medidas de salvaguarda y represalias. Igualmente, se extendió la aplicación del concepto de graduación, aplicado cuando las exportaciones de un bien determinado de un país superaban ciertos montos determinados por Estados Unidos o cuando un país imponía condiciones comerciales a las empresas transnacionales estadounidenses (Bitar 1984: 128).

## La década previa al ALCA: seguridad y reforma económica

El ascenso al poder de Ronald Reagan (1980-1988) significó un nuevo periodo en las relaciones de Estados Unidos con América Latina. Para delimitar la estrategia para esta región, se creó la denominada Comisión Santa Fe formada por cinco académicos. En el *Informe de Santa Fe* (1980), como se conoció el documento final que produciría la Comisión, se destacaba la expansión soviética en la región caribeña. Esta fue la gran preocupación de Reagan, que se inscribía además en una concepción de la política mundial en la cual se planteaba la existencia de un conflicto entre el mundo libre y el bloque comunista. En este conflicto, Estados Unidos, como líder del mundo libre, tenía la obligación de detener la expansión comunista en el Tercer Mundo. Este enfoque se conocería luego como la Doctrina Reagan y, como señala Robert Pastor, “en ninguna parte se aplicó con mayor claridad, coherencia y vigor el punto de vista que Reagan tenía del mundo, que en lo que él denominaba ‘patio trasero’ norteamericano” (Pastor 1991: 67).

Esto marcó el reinicio de una política de fuerte intervencionismo, especialmente en América Central, expresado en su enfrentamiento al gobierno sandinista y el apoyo al gobierno salvadoreño en contra de la insurgencia del FMLN. Se produjo una creciente intervención militar en América Central y el apoyo que Washington daba a una salida militar a los conflictos en El Salvador

y Nicaragua era percibido por los países latinoamericanos como un peligro para la estabilidad regional. Se produjo entonces una movilización política de varios Estados que condujo a la creación del Grupo de Contadora<sup>3</sup> en 1983, pero incluso en América Central surgieron iniciativas propias, especialmente de parte del Presidente de Costa Rica, Oscar Arias, y de Guatemala, Vinicio Cerezo, que serían las que finalmente conducirían al Proceso de Esquipulas (1986-1987) y a la salida negociada del conflicto. En este contexto de contención del comunismo soviético, el gobierno Reagan normalizó sus relaciones con las dictaduras del Cono Sur, con las cuales la administración Carter se había distanciado debido a sus violaciones a los derechos humanos.

Desde el punto de vista de las relaciones económicas y comerciales, las iniciativas del gobierno Reagan hacia América Latina fueron escasas. Apenas se puede mencionar la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, aprobada en 1983, y en la cual se concedía ingreso preferencial a ciertos productos de algunos países de América Central y el Caribe insular. Esta iniciativa se inscribía en la política general de contención del comunismo y seguridad nacional. El resto de los países de la región no recibió mayor atención, incluso México, a pesar de que Reagan había manifestado, durante la campaña electoral de 1980, interés en negociar un acuerdo de libre comercio “desde Yukón a Yucatán” (Russell 1994: 193).

La adopción por parte de la administración Reagan de una política económica basada en el juego de las fuerzas del mercado tuvo un significativo impacto en la estrategia internacional estadounidense, que se propuso difundir las “bondades” de un orden económico mundial abierto al comercio y favorable a las inversiones. América Latina, afectada por la crisis de la deuda y la recesión económica, se convirtió en un área en la cual se intentó difundir esta nueva prédica económica. Sin embargo, el discurso favorable a una economía de mercado del gobierno Reagan no encontró mucha recepción en América Latina durante su primera administración. Los países latinoamericanos vivían uno de los periodos más turbulentos de su historia económica después del anuncio del gobierno de México en 1982 de su incapacidad de cumplir con los compromisos de la deuda. A pesar de las exigencias de instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI) de iniciar reformas estructurales, aún existía una actitud que giraba entre el rechazo y el escepticismo frente a este tipo de políticas. Sería en el segundo lustro de la década del ochenta, cuando la receta neo-liberal comenzaría a imponerse en la región. En el primer lustro, en cambio, la crisis de la deuda fue el tema principal. Y en este asunto predominaba la crítica al gobierno Reagan por su indiferencia ante la crisis. En 1992, el Subsecretario de Estado para Asuntos Interamericanos, Thomas Enders, había señalado que la deuda se trataba “básicamente de una cuestión entre los gobiernos que han solicitado préstamos y los propios mercados” (ci-

---

<sup>3</sup> Deriva su nombre porque su creación fue resultado de una reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores de Colombia, México, Panamá y Venezuela, realizada en enero de 1983 en la Isla de Contadora, Panamá.

tado en Pastor 1991: 77). “Sólo cuando la región parecía a punto de establecer un cartel de deudores, en otoño de 1985, el Secretario del Tesoro, James Baker ofreció un plan” (Pastor 1991: 77).

El Plan Baker se proponía ayudar a los países deudores mediante el apoyo financiero tanto de los bancos privados como de la banca de desarrollo, a condición que los países latinoamericanos aplicasen un conjunto de reformas económicas con orientación de mercado. Aunque el Plan Baker fue bienvenido en América Latina, la región solicitaba nuevos créditos y mayores plazos para el pago de la deuda. Con el paso del tiempo, el Plan Baker resultó ser poco efectivo en la resolución de la crisis de la deuda. Por ello, en marzo de 1989, el Secretario del Tesoro del nuevo gobierno de George H. Bush, Nicholas Brady, presentó una nueva propuesta para la reducción de la deuda. Uno de los requisitos de este plan era la adopción de reformas económicas.

Mientras América Latina sufría la tormenta de la crisis de la deuda y la recesión económica, en el gobierno de Estados Unidos se producía un cambio en su estrategia comercial que tendría un profundo impacto en sus relaciones con los países latinoamericanos: la adopción del regionalismo. Estados Unidos optó por diversificar su estrategia comercial y, manteniendo su apoyo a la estrategia multilateral, comenzó a promover acuerdos de integración bilateral y regional, el primero de ellos suscrito en 1985 con Israel. Posteriormente, se continuó la estrategia bilateral al negociar en 1998 un tratado de libre comercio con Canadá (conocido en inglés como CUSFTA). En 1990, el gobierno de George Bush inicia negociaciones con México, a las que se incorporaría luego Canadá, dirigidas a suscribir el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Este fue el inicio de la estrategia regionalista de Estados Unidos en el continente americano, que sería luego ampliada en la propuesta de establecer un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). A partir de entonces, la promoción del libre comercio regional se convirtió en el pilar de la estrategia económica de Estados Unidos hacia América Latina, a tal punto que para especialistas como Joseph Tulchin “el Congreso y el público [estadounidense] parecía prestar atención a América Latina principalmente en términos de comercio o relaciones económicas, lo que podría denominarse la ‘NAFTAtización’ de las relaciones interamericanas” (Tulchin 1997: 34).

## **El retorno del panamericanismo económico: la integración hemisférica**

En 1988, Ronald Reagan señaló en su Discurso al Congreso sobre el Estado de la Unión: “Nuestra meta será un día cuando el libre flujo de comercio [...] desde la punta de la Tierra del Fuego hasta el Círculo Ártico [...] una a los pueblos del Hemisferio Occidental en un vínculo de intercambio que sea de beneficio mutuo” (citado en Kreklewich 1991: 9). La idea de promover el libre comercio con sus vecinos del sur no era nueva. El 13 de noviembre de 1979, Reagan pro-

puso un acuerdo norteamericano que producirá “un continente en el cual los bienes y servicios y las personas de los tres países cruzarían las fronteras más libremente” (Ronald Reagan citado en North American Forum on Integration 2008). En enero de 1981, Reagan volvió a sugerir la idea de libre comercio en América del Norte. La exitosa negociación del CUSFTA era un primer paso en la visión de Reagan. Correspondería a George H. Bush continuar la estrategia más allá de América del Norte.

Bush anunció en junio de 1990 la Iniciativa para las Américas (IPA), propuesta que se basaba en tres pilares: el comercio, la inversión y la ayuda en la reducción de la deuda. En el pilar comercial, Bush propuso la creación de una zona de libre comercio desde “Alaska hasta la Tierra del Fuego”. En el discurso de la IPA Bush no estableció una fecha definitiva para perfeccionar tal zona de libre comercio, sino que contempló la firma de acuerdos marco con países o grupo de países, en los que se establecerían los pasos para la liberalización comercial. En el pilar de las inversiones, se proponía un programa para incrementar el flujo de las inversiones estadounidenses en América Latina. Para ello se recomendaba la reforma de las legislaciones sobre inversiones extranjeras, lo que sería apoyado mediante un fondo multilateral de 1,5 billones de dólares que se crearía para ayudar a los países que promoviesen la privatización de las empresas públicas. Finalmente, el tercer pilar de la IPA proponía reducir la deuda externa de algunos países latinoamericanos y caribeños. En este sentido, se planteó condonar una parte sustancial de la deuda pública de los países más pequeños de la región, reprogramar a largo plazo el monto restante y permitir su pago en moneda local.

La IPA generó gran optimismo, siendo incluso descrita como el “eje central” en torno al cual se desarrollaría la nueva relación entre el norte y el sur del continente americano (Rojas Aravena 1991: 12). El Presidente argentino Carlos Menem señaló: “estamos viviendo el momento más brillante en nuestras relaciones con Estados Unidos” (citado en Pastor, 1991: 101). El Presidente de Uruguay, Luis Lacalle, llamó a Bush para felicitarlo y expresar el interés de su país en la zona de libre comercio, aseverando “cuando, tras años de quejarnos de que se nos tiene en el olvido, el hombre más importante del mundo nos da la mano [...] entonces, yo pienso que deberíamos tomarla [...] y el brazo, el codo y el hombro también” (citado en Pastor, 1991: 101). El Presidente de Venezuela, Carlos Andrés Pérez, describió a la IPA como “la propuesta más avanzada que Estados Unidos haya jamás presentado a América Latina” (citado en Pastor 1991: 102). Sin embargo, la IPA fue superada por los acontecimientos, en particular el éxito inicial de la negociación del TLCAN. Como señaló Stephen Haggard, en la IPA se planteaba que Estados Unidos firmase acuerdos separados con diferentes grupos regionales, que serían “la piedra fundadora” de una zona de libre comercio hemisférica. Este enfoque no pudo mantenerse una vez aprobado el TLCAN, cuya ampliación se preveía que sería el camino hacia la integración hemisférica. No obstante, esta idea de ampliar el TLCAN también sería superada, adoptándose la estrategia de firmar un

acuerdo hemisférico global. En una visita realizada en 1993 a México, el Vice-Presidente Al Gore hizo público el interés de la administración Clinton en convocar una cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno para discutir el tema de la integración y cooperación hemisférica. Se iniciaba así una nueva etapa de Cumbres, descrito en inglés por Richard E. Feinberg como *summitry in the Americas* (Feinberg 1997). Javier Corrales describe este proceso como *hemispherism* (Corrales 1997: 8), expresión sin traducción textual en español, pero que describía el nuevo ímpetu del regionalismo en el hemisferio occidental.

La agenda de esta fase de integración y cooperación en el continente incluía un proyecto de libre comercio, primera iniciativa de integración comercial de Estados Unidos hacia América Latina desde la Conferencia Internacional Americana de 1889-1890. Además de libre comercio, se discutirían temas como la democracia, la lucha contra la pobreza, la defensa del medio ambiente, la mejora de la calidad de la educación.

A diferencia de la decimonónica propuesta de una unión aduanera, la iniciativa de crear un área de libre comercio de las Américas fue apoyada de forma entusiasta en la mayoría de los países latinoamericanos. Como afirma Javier Corrales, lo que era nuevo era la contrapropuesta de los latinoamericanos, en la cual el libre comercio debería ser no sólo el tema central de la agenda, sino una precondition (Corrales, 1997: 8). Aunque la idea de libre comercio desde Alaska hasta la Patagonia había sido una propuesta de George H. Bush, las dificultades de la ratificación del TLCAN y el complejo fin de la ronda Uruguay del GATT había producido un efecto negativo en la administración Clinton. Se percibía una suerte de fatiga negociadora de acuerdos comerciales, por lo que es válida la afirmación de Corrales en cuanto al impulso que los latinoamericanos dieron a la inclusión del tema comercial en la primera Cumbre de las Américas, denominación oficial del nuevo espacio de encuentro entre Estados Unidos y América Latina. Esta se realizó en diciembre de 1994, en la ciudad de Miami y su resultado fue un ambicioso Plan de Acción en el que se incluían objetivos políticos, económicos y sociales. En materia comercial se propuso crear un Área de Libre Comercio de las Américas, que comenzaría a perfeccionarse a más tardar en el año 2005.

La etapa de negociaciones formales del ALCA se inició en abril de 1998, durante la Segunda Cumbre de las Américas de Santiago de Chile. A partir de la Cumbre Ministerial de Toronto (1989), comenzó formalmente la elaboración de un proyecto de Tratado. Un primer anteproyecto fue presentado en la Tercera Cumbre de las Américas realizada en Quebec, Canadá, en abril de 2001, y un segundo anteproyecto se presentó en la Conferencia Ministerial de Quito, realizada en octubre de 2002.

Sin embargo, luego de la Cumbre de Quebec, se inició un periodo de dificultades en las negociaciones, siendo cada vez mayores y notorias las diferencias entre Estados Unidos y el MERCOSUR, en particular Brasil. La esencia del disenso era el enfoque que existía sobre el ALCA. Estados Unidos apoyaba un modelo OMC plus, según el cual se debía promover el acceso a los

mercados a través del libre comercio, acompañado por la regulación liberal de temas como los servicios, las compras gubernamentales, la propiedad intelectual, además de la apertura de los mercados agrícolas. Brasil, sus socios del MERCOSUR<sup>4</sup> y Venezuela después del ascenso de Hugo Chávez al poder, rechazaban tal modelo (véase Briceño Ruiz 2007).

Hubo que esperar a la Cumbre de las Américas de Mar de Plata para que el destino del ALCA fuese decidido. Las diferentes posturas negociadoras que habían dividido al hemisferio y que habían generado la parálisis de las negociaciones desde el 2004 emergieron con toda crudeza en Mar del Plata. Estados Unidos, con el apoyo de 28 países del hemisferio, propuso relanzar las negociaciones del ALCA, lo que fue rechazado por el MERCOSUR con el entusiasta apoyo de Venezuela. La Declaración Final de la Cumbre intentó conciliar estas dos posiciones. Por un lado, se reconoció que algunos miembros sostenían que se debía tener en cuenta las dificultades que ha tenido el proceso de negociaciones del ALCA. A pesar de ello, se debía reconocer la contribución significativa que “los procesos de integración económica y la liberalización del comercio en las Américas pueden y deben aportar al logro de los objetivos de la Cumbre, de crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática” (Declaración Final de la Cumbre de Mar del Plata 2005). Sin embargo, en la Declaración Final también se reconocía que algunos países sostenían que todavía “no están dadas las condiciones necesarias para lograr un acuerdo de libre comercio equilibrado y equitativo, con acceso efectivo de los mercados, libre de subsidios y prácticas de comercio distorsivas y que tomen en cuenta las necesidades y sensibilidades de todos los socios, así como las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías” (Declaración Final de la Cumbre de Mar del Plata 2005).

El fracaso de la reunión de Mar del Plata llevó a algunos líderes regionales y analistas a señalar que el ALCA está muerto y que el proyecto estadounidense desapareció. La realidad es algo más compleja pues, aunque ciertamente colapsó el proyecto de suscribir con todos los países del hemisferio un acuerdo comercial “comprehensive” basado en el modelo TLCAN, Washington modificó su estrategia. En vez de un acuerdo global, optó por promover TLC en los que se establecen las mismas disciplinas que se intentaron regular a través del ALCA.

En cualquier caso, la realidad es que el ALCA ha perdido su relevancia como tema central en la agenda de la integración en el continente americano. El escenario de un “ALCA de dos niveles”, que se planteó en Miami (2003), desapareció en Mar del Plata. El espacio dejado por el ALCA ha sido ocupado

---

<sup>4</sup> La actitud de los gobiernos de Carlos Menem (1989-1999) y Fernando de la Rúa (1999-2001) respecto al ALCA fue ambigua, aunque terminaron siempre adoptando una posición común con sus socios del MERCOSUR. Con el ascenso al poder de Néstor Kirchner en 2003, el rechazo al acuerdo hemisférico por parte de Argentina fue mucho más claro.

por los Tratados de Libre Comercio (TLC), que incluso habían comenzado a negociarse desde mucho antes. Ya en 2002 habían concluido las negociaciones con Chile. Posteriormente se iniciaron discusiones para la firma de un TLC con los países de América Central y República Dominicana, conocido como CAFTA, que concluyeron en 2004. Después, en noviembre de 2003, se anunció el inicio de negociaciones de un TLC con Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia, aunque estos dos últimos países se abstuvieron luego de participar. Perú concluyó las negociaciones a fines de 2006 y el acuerdo fue ratificado en 2007. Las negociaciones del acuerdo con Colombia concluyeron en 2006, pero el acuerdo fue ratificado apenas en 2011 por el Congreso de Estados Unidos.

La Cumbre de las Américas de Trinidad y Tobago (2009) generó grandes expectativas debido a la presencia de Barack Obama, primer presidente afroestadounidense. La participación de Obama ocurría en un contexto regional completamente distinto al existente cuando se inició la etapa de Cumbres de las Américas en 1994, pues había desaparecido el consenso favorable a las políticas de mercado y, en consecuencia, la idea de integración hemisférica había perdido fuerza. A esto se sumaba la compleja forma como la administración Bush trató la emergencia de líderes como Hugo Chávez en Venezuela, Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador. En el ámbito de la integración y cooperación regional esto se ha manifestado en iniciativas como la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de América (ALBA) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos (CELAC), que se proponen crear espacios exclusivamente latinoamericanos para incrementar la interdependencia económica y la concertación política.

Todos estos factores marcaron la Cumbre de las Américas de Trinidad y Tobago, en la cual la idea de un bloque regional prácticamente no fue objeto de discusión y fue sustituida por una agenda más pragmática que se desarrollaría con aquellos países interesados. Como señala Abraham Lowenthal (2010: 35), “en lugar de retomar la retórica altisonante de colaboración desde Alaska a Tierra de Fuego, la nueva administración prefería trabajar con los gobiernos de América Latina y el Caribe en algunos temas que se pudieran abordar rápidamente...”.

El tema comercial desapareció casi completamente de la Cumbre de las Américas, realizada en Cartagena de Indias, Colombia, en la cual las discusiones se centraron más en temas políticos como la exclusión de Cuba de estos encuentros, o el reclamo de Argentina a la soberanía de las Islas Malvinas. Esto ocurrió en el marco de un creciente desinterés de Estados Unidos por la región durante la administración Obama, que puede describirse como un nuevo ciclo de irrelevancia de la región en la estrategia global de ese país (véase Whitehead y Nolte 2012). La posible excepción a esto fue la normalización de las relaciones con Cuba en diciembre de 2014 y su ingreso a la Cumbre de las Américas realizada en Panamá en 2015.

## Explicando las vicisitudes del “regionalismo hemisférico”

Del panamericanismo al ALCA:  
la difícil senda de las propuestas  
de una comunidad de intereses  
en el continente americano (II)

José Briceño Ruiz

Iniciativas como la ALAPRO o el ALCA no tuvieron mejor destino que las propuestas panamericanas de fines del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX. La política del buen vecino fue abandonada en los años 50 y la lógica de la Guerra Fría consolidó la condición de América Latina como una zona de influencia estadounidense en la cual se debía contener cualquier forma de expansionismo comunista. La ALAPRO no fue una iniciativa de integración, sino un mecanismo de cooperación enfocado en los temas sociales que, como señala el especialista francés Alain Rouquié, “marcó época más por su retórica que por sus resultados” (Rouquié 2009: 390). En realidad, esta propuesta tuvo cierto apoyo interno en sectores políticos en Washington, pero la fuente de este apoyo no era la existencia de una comunidad hemisférica de intereses, sino la lucha contra el comunismo y los esfuerzos para limitar que se replicase el modelo cubano en otros países de América Latina y el Caribe. La ALAPRO era el costo que Estados Unidos debía pagar para asegurar la libertad en la región y mantenerla fuera de la influencia soviética. Abraham Lowenthal plantea el asunto en los siguientes términos: “la Alianza para el Progreso fue emprendida en 1961 por un régimen que proclamaba que los norteamericanos estaban dispuestos a ‘pagar cualquier precio, sobrellevar cualquier carga [...] para asegurar la supervivencia y el buen éxito de la libertad.’ Para 1970, los norteamericanos evidentemente se habían cansado de los costos y las cargas de los compromisos contraídos con el extranjero y se habían vuelto escépticos en cuanto a sus beneficios” (Lowenthal 1970: 395). Posteriormente, Lowenthal señala que “a pesar de ‘la idea de Hemisferio Occidental’ que dice que América del Norte y del Sur están enlazados por una relación especial y estrecha, por un pasado y aspiraciones en común, la experiencia de esta década ha subrayado el hecho que existen profundas diferencias en cultura, actitudes, fines e intereses entre las naciones de América Latina, y entre éstas y Estados Unidos” (Lowenthal 1970: 398).

Incluso en las discusiones en el Congreso sobre la ALAPRO se evidenciaron las diferencias entre las dos regiones del continente americano en cuanto al tema de la estrategia de desarrollo económico, pues mientras en Estados Unidos era hegemónico el discurso que el crecimiento debía ser impulsado por la actividad privada y las fuerzas del mercado, en América Latina, en esos años fuertemente influenciada por las ideas cepalistas, se otorgaba un papel destacado a la planificación estatal. La ALAPRO admitía ciertas formas de intervención pública, un factor que causó mucha controversia, al punto que el Congreso estadounidense debatió por tres meses si tal planificación era democrática o no (Tulchin 1988).

Finalmente, en las negociaciones del ALCA tampoco existió un apoyo generalizado a esta iniciativa comercial en la sociedad y el mundo político estadounidense. Richard Feinberg, por ejemplo, ha argumentado que fueron

los países latinoamericanos quienes presionaron a la administración Clinton para que acordase iniciar negociaciones dirigidas a crear una zona de libre comercio. Según Feinberg, Clinton aceptó las demandas latinoamericanas cuando se entendió que la credibilidad de la Cumbre que luego se realizaría en Miami en 1994 sería afectada si no se anunciaba la fecha para iniciar la negociación comercial (véase Feinberg, 1997; 2003). Más que una visión de una comunidad de intereses, fueron los intereses nacionales los que condujeron a Washington a impulsar la integración económica con sus vecinos del Sur. La creciente competencia económica global luego del fin de la Guerra Fría, el escenario de un mundo dividido en bloques comerciales y la necesidad de asegurar un marco legal para sus empresas transnacionales fueron las razones básicas que llevaron a los gobiernos estadounidenses a impulsar el ALCA. Cuando en el proceso de negociaciones se observó que muchas de las demandas de ciertos países, como los miembros del MERCOSUR, podían hacer muy costoso el apoyar al ALCA, el interés por esta propuesta disminuyó en Estados Unidos. Esto explica por qué este país fue tan reacio a realizar concesiones durante la negociación hemisférica. No se observa entonces una comunidad de intereses, sino *realpolitik* en la construcción del ALCA. El mito de la comunidad de intereses fue negado por el solo hecho que, al mismo tiempo que negociaba el ALCA, Estados Unidos impulsaba la creación de otro bloque regional en otra de sus zonas de influencia: el Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC) y por recientes iniciativas de negociar mega-bloque como el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TTIP) o el Acuerdo Transatlántico de Comercio en Inversiones (TTIP). Como en el caso del ALCA, la promoción de estos acuerdos responde a una simple lógica política y estratégica y no a una idea de comunidad de intereses.

Esta breve síntesis nos permite demostrar que en diversos momentos del “regionalismo hemisférico” (la política del buen vecino, la ALAPRO y el ALCA), la idea de una comunidad de intereses pudo alimentar el discurso de la época, pero no fue suficiente para asegurar el éxito de las iniciativas propuestas. En ellas, entraron en juego variables de poder o la promoción de los intereses económicos de los actores políticos y económicos estadounidenses. Cuando existía una convergencia de intereses, esos procesos tuvieron un éxito relativo. Así ocurrió en 1961, cuando John F. Kennedy supo “vender” a la ALAPRO, o en el primer lustro de 1990, cuando George Bush y Bill Clinton aprovecharon el escenario mundial y regional favorable a la apertura para impulsar la integración económica hemisférica. Cuando esa convergencia desapareció, las propuestas de unidad económica regional se desvanecieron o debilitaron, y los argumentos de una comunidad de intereses fueron irrelevantes.

En este sentido, acudiendo a la clasificación de Russell, la mirada de las élites estadounidenses se ha basado más bien en una idea imperialista o en la irrelevancia de la región, que en un enfoque de una comunidad de interés. Este último ha aparecido en momentos bastante delimitados de la relación bilateral y sus logros han sido muy limitados.

En el caso de América Latina, la resistencia frente a las propuestas estadounidenses ha obedecido a razones distintas. Dos variables han estado históricamente vinculadas al impulso de propuestas de integración económica y de cooperación política: el desarrollo y la autonomía (véase Briceño Ruiz 2012). El concepto e idea de desarrollo económico y su vinculación con la integración data de las mismas propuestas decimonónicas, pero la formulación de una doctrina latinoamericana sobre el desarrollo económico y su vinculación con la integración regional comienza a producirse en el siglo XX. Corresponde a Raúl Prebisch y la Comisión Económica para América Latina realizar los primeros aportes a fines de los cuarenta y durante los años cincuenta del siglo XX. La división del sistema económico internacional en centro-periferia, la articulación de la creación de un espacio regional a través de la integración como mecanismo para promover la transformación productiva (es decir: la industrialización), la preocupación permanente por la distribución de los frutos del progreso técnico y la consideración a los problemas estructurales que impedían el desarrollo económico, son temas objeto de reflexión de quienes proponen una integración regional al servicio de la promoción del desarrollo económico (Prebisch 1959; 1963).

La idea de autonomía política también es de vieja data. La convocatoria del Congreso de Panamá en 1926 por Simón Bolívar se proponía crear una institucionalidad regional (una Confederación de Estados) que asegurase a los entonces nacientes Estados garantizar su existencia frente a cualquier intento de reconquista por la Santa Alianza, además de permitir su viabilidad nacional. Esto no es otra cosa que complementar la independencia adquirida con una verdadera autonomía. Ahora bien, al igual que con la idea de desarrollo económico, la conceptualización de la autonomía se comenzó a realizar también en el siglo XX. Las reflexiones de Víctor Raúl Haya de la Torre o Manuel Ugarte se pueden considerar como referencias, pero la discusión de la cuestión de la “autonomía” se realiza a partir de la década de los cincuenta en tres ejes distintos: el pensamiento nacionalista del Instituto Superior de Estudios Brasileiros (ISEB), cuya figura más conocida es Helio Jaguaribe; la denominada Escuela de la Dependencia y el pensamiento de Juan Carlos Puig en Argentina y los trabajos de Jaguaribe desde fines de la década del sesenta. Aunque en la Escuela de la Dependencia existió una suerte de desdén hacia la idea de integración latinoamericana, ésta sí fue parte de la reflexión de Jaguaribe y de Puig, que la asociaron a la búsqueda de la autonomía, es decir, la ampliación de los márgenes de maniobra de los países de la región en el sistema internacional (véase Briceño Ruiz 2012).

En sectores políticos, intelectuales y académicos en América Latina existe un problema con las iniciativas de integración hemisférica: no son percibidas como funcionales para lograr los objetivos históricos arriba mencionados, es decir, el desarrollo económico y social y la autonomía política.

Existe en América Latina la percepción que las instancias propuestas por Estados Unidos, como la OEA y la ALAPRO ayudan muy poco para ampliar

el margen de maniobra de la acción internacional de los países latinoamericanos. Igual rechazo provocó en sectores autonomistas latinoamericanos la ALAPRO. Se debe recordar que la “ALAPRO sólo puede entenderse en el contexto de la Guerra Fría en América Latina y por la necesidad de Estados Unidos de abortar la potencial expansión de la influencia cubana. Inspirada en las tesis de Rostow del crecimiento económico por etapas, planteaba que superando el atraso económico se lograría evitar el descontento social, caldo de cultivo para el desarrollo de los movimientos comunistas” (Morgenfeld 2012: 142). La respuesta latinoamericana fue aceptar la propuesta, si ella promovía la reforma agraria, la mejora de los índices de desarrollo social y el cambio político democrático, pero no debía subordinarse a una mayor dependencia con relación a la economía de Estados Unidos. Esos objetivos no se lograron y, en vez de ello, se radicalizaron movimientos subversivos que se enfrentaron a los gobiernos existentes y a la hegemonía estadounidense, lo que abrió el camino a las dictaduras represivas de la década del setenta. La mayor parte de éstas estuvieron en buena medida subordinadas a poderes externos y fueron contrarias a cualquier discurso autonomista.

El caso del ALCA, mucho más reciente, se produce en un contexto de mayor movilización de las sociedades latinoamericanas, organizadas incluso en redes como la Alianza Social Continental. En su fase final, las negociaciones del ALCA también coincidieron con la emergencia de una nueva oleada nacionalista expresada en el ascenso al poder de gobiernos como los de Hugo Chávez, Luis Ignacio Lula da Silva y Néstor Kirchner. En la visión de estos actores, el ALCA no era un mecanismo para autonomizar a la región. Incluso, antes que ellos, la recepción del ALCA por parte de Brasil fue poco entusiasta, como lo evidenció Fernando Henrique Cardoso en la Cumbre de Quebec al señalar que el “El ALCA es una opción, el MERCOSUR un destino.” Como señala Tullo Vigevani y sus colaboradores, esta postura no era una “adhesión no crítica, ni siquiera una adhesión, sino una posibilidad deseable de mejorar la posición relativa del país. Se trata de una exigencia que surgió en un país que busca una presencia internacional relevante y capaz de incidir en el orden mundial y, sobretodo, de influir en las reglas y en las decisiones que pesaran sobre su destino, en un medio asimétrico e inhóspito” (Vigevani y Fernandes de Oliveira 2003: 51-52). Los países del MERCOSUR, Venezuela y amplios sectores de las sociedades latinoamericanas y caribeñas compartían este enfoque.

En varios sectores de las sociedades latinoamericanas predominaba la percepción que existía una asimetría o desequilibrio en la negociación del ALCA y se le percibía como una manifestación de los intereses de Estados Unidos que tendría impactos negativos en diferentes sectores sociales, la industria, en regiones atrasadas e incluso en la capacidad de los Estados de regular el funcionamiento de su propia economía interna (Estay, 2005: 71). En otras palabras, en vez de un mecanismo para ampliar la autonomía, el ALCA era visto como fuente de una mayor subordinación frente a Estados Unidos.

Tampoco se percibía que el ALCA sirviese al desarrollo económico de América Latina, el otro objetivo históricamente vinculado a la integración en esta región. En círculos políticos y económicos se percibía que los ganadores del proceso del ALCA serían “el capital multinacional y pequeños sectores capitalistas vinculados a éste” (Sánchez Daza 2007: 273). La opinión de Norman Girvan puede describir bastante bien la visión del ALCA predominante en esos años. Para Girvan la integración debe: “I) abrir oportunidades para un desarrollo acelerado de los países y regiones menos desarrolladas (incluyendo las regiones dentro de los países); II) abordar las vulnerabilidades de los países más pequeños, las cuales se derivan de sus dimensiones reducidas y III) incluir mecanismos de compensación para los “perdedores” como consecuencia de la integración del mercado, como son el seguro social, programas de reentrenamiento del trabajo y esquemas de crédito para la reconversión industrial” (Girvan 2003: 1). Para Girvan, en el ALCA no se promovía políticas para alcanzar esos objetivos. Por ello, Girvan consideraba necesario pensar “en patrones alternativos para la integración de América Latina y el Caribe que estén orientados específicamente a elevar los niveles de desarrollo y las capacidades competitivas de las economías más pequeñas y menos desarrolladas, al tiempo que se aborda la agenda social” (Girvan 2003: 1). Helio Jaguaribe, por su parte, consideraba que el desequilibrio implícito en el ALCA llevaría a los países de la región a lo que ellos eran hasta la década del treinta del siglo XX: “meros exportadores de productos primarios, con una enorme declinación del PIB y los niveles de empleo”. En síntesis, para estos especialistas y para una buena parte de las sociedades latinoamericanas, el ALCA no era un mecanismo para promover el desarrollo económico.

## Conclusiones

El análisis histórico realizado en este trabajo evidencia las dificultades que han sufrido las iniciativas de integración y cooperación de Estados Unidos hacia América Latina. Algunos patrones de acción pueden delimitarse y son los siguientes: desinterés de la sociedad estadounidense en esas propuestas, desconfianza o, en el mejor de los casos, escepticismo en los países latinoamericanos frente a su vecino del norte. Estos factores han tenido un peso mayor en el destino de las iniciativas de “integración y cooperación hemisférica” que el discurso sobre la existencia de una real o supuesta comunidad de intereses.

La experiencia histórica señala que en Estados Unidos la política hacia América Latina ha estado más bien influenciada por la promoción de sus intereses nacionales y por factores ligados a la configuración de poder en el sistema internacional. El surgimiento del panamericanismo en 1889-1890 fue expresión del creciente poder económico de Estados Unidos, cuyas élites ya percibían que podían retar la hegemonía británica en el continente americano y establecer un espacio aduanero común bajo su liderazgo. La creación de la

OEA o el impulso de la ALAPRO fueron parte de una estrategia global de contención de comunismo durante el periodo de la Guerra Fría. El ALCA fue una respuesta a un escenario global cambiante en el cual los temas económicos parecían dirigir la agenda internacional, pero que se transformó luego de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001.

Estas propuestas encontraron una buena recepción inicial en América Latina porque existía cierto grado de apoyo en su clase política. Así, tanto la OEA como la ALAPRO fueron apoyadas por gobiernos latinoamericanos que temían que su estabilidad política fuese perturbada por movimientos insurreccionales de izquierda apoyados por la Unión Soviética. Igualmente, gobiernos neo-liberales en los años noventa mostraron un enorme entusiasmo con el ALCA y el modelo de políticas económicas impulsadas por Washington. No obstante, la pobre evolución de iniciativas como la ALAPRO o la asimetría implícita en iniciativas como el ALCA pronto terminaron por desilusionar a los latinoamericanos, lo que causó una pérdida de apoyo.

En el fondo, para los países de América Latina cualquier iniciativa de integración y cooperación “hemisférica” será apoyada, de forma consistente y duradera, sólo si contribuye a su desarrollo económico y a incrementar su voz en los asuntos políticos mundiales. Hacer converger esto con la concepción que tiene Estados Unidos de su papel en la región y en el mundo no ha sido fácil y existen razones para pensar que no lo será en el futuro inmediato. En consecuencia, más allá de la retórica de una comunidad de intereses, la *realpolitik* ha puesto límites a las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Mientras la actual estructura de poder y las ideas sobre la conveniencia de su mutua cooperación no se transformen, existen razones para pensar que tal situación no se modificará.

## Bibliografía

Baldwin R. E. (1993), *Change in the Global Trading System. A Response to Shifts in National Economic Power*, en: *Protectionism and World Welfare*, S. Dominick (ed.), Cambridge University Press, Cambridge.

Bitar S. (1984), *De la Alianza para el Progreso a la magia del mercado. Política económica de los Estados Unidos hacia América Latina*, “Desarrollo Económico”, vol. 24, no 93, abril-junio, pp. 123-137.

Briceno Ruiz J. (2007), *La integración regional en América Latina y el Caribe. Procesos históricos y realidades comparadas*, Universidad de los Andes, Mérida.

Briceno Ruiz J. (2012), *Autonomía y desarrollo en el pensamiento integracionista latinoamericano*, en: *Integración Latinoamericana y Caribeña. Política y Economía*, J. Briceno Ruiz, A. Rivarola Puntigliano, Á. M. Casas Gragea (eds.), Fondo de Cultura Económica, Madrid.

Corrales J. (1997), *Why Did It Take 200 Years? The Intellectual Journey to the Summit of the Americas*, en: *Summitry in the Americas. A Progress Report*, R. E. Feinberg (coord.), Institute for International Economics, Washington.

Dallanegra Pedraza L. (2008), *Relaciones Políticas entre Estados Unidos y América Latina: ¿Predominio Monroísta o Unidad Americana?*, 21-11-2008, [http://luisdallanegra.bravehost.com/EUA\\_Am-la/capit\\_4.htm](http://luisdallanegra.bravehost.com/EUA_Am-la/capit_4.htm), fecha de consulta: 21.10.2008.

Estay J. (2005), *A ALCA e suas transformações*, en: *Globalização e Integração nas Américas. Hegemonia e Contra-Hegemonia*, T. Dos Santos (coord.), Edições Loyola, vol. 4, São Paulo.

Feinberg R. E. (1997), *Summitry in the Americas. A Progress Report*, Institute for International Economics, Washington.

Feinberg R. E. (2003), *The Political Economy of the United States' Free Trade Agreements*, "World Economy", vol. 26, pp. 1019-1040.

Galeano E. (1963), *The Alliance for Progress: Notes for an Obituary*, "Monthly Review", noviembre, pp. 364-370.

Girvan N. (2013), *Los vacíos del ALCA*, <http://www.normangirvan.info/wp-content/uploads/2007/11/vacios-del-alca.pdf>, p. 1, fecha de consulta: 17.02.2016.

Grunwald J. (1977), *Reflexiones acerca de América Latina en la economía mundial*, "Integración Latinoamericana", octubre, pp. 3-14.

Hirschman A. O. (1961), *Latin American Issues: Essays and Comments*, Twentieth Century Fund, New York.

Jaguaribe H. (2003), *General Introduction*, en: *The European Union, MERCOSUL and the New World Order*, H. Jaguaribe, A. Vasconcelos (eds.), Frank Cass, London.

Kreklewich R. J. (1991), *North American Integration: Interplay of World Order, State & Production*, "Occasional Papers in Latin American and Caribbean Studies", no 2, abril, Centre for Research on Latin America and the Caribbean (CERLAC), York University, Ontario.

Krugman P. (1995), *Regionalism versus Multilateralism: Analytical Notes*, en: *New Dimensions in Regional Integration*, J. De Melo, A. Panagariya (eds.), Centre for Economic Policy Research, Cambridge.

Laredo I. M. (1968), *Posición de los Estados Unidos frente a la integración de América Latina: afirmaciones y tendencias*, "Revista de la Integración", no 3, noviembre, pp. 58-104.

Laredo I. M. (1995), *Trasfondo político de la integración económica*, "Aportes para la Integración Latinoamericana", vol. 1, no 1, julio, pp. 99-112.

Lowenthal A. (1970), *La Alianza para el Progreso en retrospectiva. Hacia mejores políticas norteamericanas para la década de 1970*, "Foro Internacional", México, abril-junio, pp. 392-406.

Lowenthal A. F. (2010), *El gobierno de Obama y las Américas: promesa, desengaño, oportunidad*, en: *Obama y las Américas ¿Esperanza o decepción?*, A. F. Lowenthal, L. Whitehead, T. J. Piccone (eds.), Planeta, Bogotá.

Morgenfeld L. (2012). *Desarrollismo, Alianza para el Progreso y Revolución Cubana. Frondizi, Kennedy y el Che en Punta del Este (1961-1962)*, "Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad", vol. 20, no. 40, julio-diciembre, pp. 133-165.

North American Forum on Integration, <http://www.finanafi.org/eng/integ/chronologie.asp?lan-gue=eng&menu=integ>, fecha de consulta: 24.10.2008.

Pastor R. (1991), *El Remolino. Política exterior de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe*, Siglo XXI Editores, México.

Prebisch R. (1959), *El Mercado Común Latinoamericano*, "Comercio Exterior", vol. IX, septiembre, pp. 509-513.

**Del panamericanismo al ALCA:  
la difícil senda de las propuestas  
de una comunidad de intereses  
en el continente americano (II)**

José Briceño Ruiz

## Artículos y ensayos

- Prebisch R. (1963), *Hacia una nueva dinámica del desarrollo latinoamericano*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Puig J. C. (1980), *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*, IEAL-USB, Caracas.
- Rojas Aravena F. (1991), *¿Hacia una nueva doctrina en la relación Estados Unidos-América Latina? La Iniciativa para las Américas*, "Cono Sur", vol. 10, no 4, julio-agosto, pp. 12-17.
- Rouquié A. (2009), *América Latina. Introducción al Extremo Occidente*, Siglo XXI Editores, México.
- Russell J. W. (1994), *Nuevas percepciones sobre México en Estados Unidos (1981-1992)*, en: *La nueva relación de México con América del Norte*, E. Morales Aragón, M. C. Dávila Pérez (coords.), UNAM, México.
- Sánchez Daza G. (2007), *El Acuerdo para establecer el Área de Libre Comercio de las Américas: ¿Una integración subordinada a los intereses estadounidenses?*, en: *Globalización y bloques económicos: mitos y realidades*, J. L. Calva (coord.), Miguel Ángel Porrúa-UNAM, vol. 1., México.
- Tulchin J. (1997), *Hemispheric Relations in the 21st Century*, "Journal of Interamerican Studies and World Affairs", vol. 39, no 1, primavera, pp. 33-43.
- Tulchin J. S. (1988), *The United States and Latin America in the 1960s*, "Journal of Interamerican Studies and World Affairs", vol. 30, no 1, primavera, pp. 1-36.
- Vigevani T., de Oliveira M. F., Cintra R. (2003), *Política externa no periodo FHC: a busca de autonomia pela integração*, "Tempo Social", vol.15, no 2, pp. 31-61.
- Whitehead L., Nolte D. (2012), *The Obama Administration and Latin America: A Disappointing First Term*, "GIGA Focus", German Institute for Global and Area Studies, no 6, Hamburgo.
- Wiarda H. J. (1986-1987), *Misreading Latin America: Again*, "Foreign Policy", no 65, invierno, pp. 135-153.
- Wood B. (1985), *The Dismantling of the Good Neighbor Policy*, University of Texas Press, Austin.

# Assessing the role of Brazil in the New World Order: a geopolitical study of Meridionalism and neo-Eurasianism<sup>1</sup>

## Evaluando el papel de Brasil en el nuevo orden mundial: un estudio geopolítico del meridionalismo y neo-urasianismo

*Nuno Morgado*<sup>2</sup>

INSTITUTE OF POLITICAL STUDIES  
CHARLES UNIVERSITY IN PRAGUE  
CZECH REPUBLIC  
✉ morgado@fsv.cuni.cz

### ABSTRACT

*This article offers a perspective on the study of the connections between neo-Eurasianism and Meridionalism. Its main argument is that there exists a possible tendency of Meridionalism becoming an instrument of neo-Eurasianism – and by extension of Russian national interests – in Latin America. Although Russian interference in Brazil is not new, the bonds between Meridionalism and neo-Eurasianism may now assume a clearer than ever aspect in strategic terms between the two countries. It is also noteworthy that both those formulations came from academia.*

*There is a particular logical inconsistency to be pointed out within Meridionalism: either an ideological purpose overcomes geostrategic goals or the opposite. In order to solve that problem, the article is structured in two parts: a short look at the Brazilian School of Geopolitics' cores and the comparative analysis of Meridionalism and neo-Eurasianism.*

*The theoretical and methodological framework is linked to the realist theoretical*

---

<sup>1</sup> This article is an output of the research project no. 260 230/2015 “Changes and Consequences of Political Institutions” from the Institute of Political Studies (SVV), Faculty of Social Sciences, Charles University in Prague. A.M.D.G. Earlier version of this paper was presented at the IPSA 24<sup>th</sup> World Congress of Political Science in Poznań, Poland.

<sup>2</sup> PhD Candidate in International Relations. Area of specialization: Geopolitical Studies. Master degree with honors in Strategic Studies, Institute of Political and Social Sciences, University of Lisbon. Bachelor degree with honors in Political Science and International Relations, Faculty of Social Sciences and Humanities, New University of Lisbon.

*tradition (positivism), with a mixture of geopolitical studies approach and strategic planning framework. Geopolitical studies simply provide the tools to explain the Brazilian School of Geopolitics' ideas and to identify geopolitical factors within the strategic plans. Together with strategic planning, the comparative analysis of Meridionalism and neo-Eurasianism, as strategic plans, is accomplished.*

**KEYWORDS:** *geopolitical studies, Meridionalism, neo-Eurasianism, realism, foreign policy.*

### **RESUMEN**

*Este artículo ofrece una perspectiva sobre el estudio de las conexiones entre el neo-urasianismo y el meridionalismo. Su argumento principal se basa sobre una posible tendencia de que el meridionalismo se convierta en un instrumento del neo-urasianismo – y por extensión de los intereses nacionales rusos – en América Latina. Aunque la interferencia rusa en Brasil no es nueva, los vínculos entre meridionalismo y neo-urasianismo pueden ahora asumir un aspecto más claro en términos estratégicos entre los dos países como nunca antes. También cabe destacar que ambas formulaciones provienen de la academia.*

*Hay una incoherencia lógica particular que debe señalarse en el meridionalismo: o bien el objetivo ideológico supera los objetivos geoestratégicos o bien lo contrario. Para resolver este problema, la estructura del artículo se compone de dos partes: una breve mirada a los núcleos de la Escuela Brasileña de Geopolítica y el análisis comparativo del meridionalismo y neo-urasianismo.*

*El marco teórico y metodológico está vinculado a la tradición teórica realista (positivismo), con una mezcla de enfoques de estudios geopolíticos y de la estructura de planificación estratégica. Los estudios geopolíticos facilitan las herramientas para explicar las ideas de la Escuela Brasileña de Geopolítica e identificar los factores geopolíticos dentro de los planes estratégicos. Junto con la planificación estratégica, se realiza el análisis comparativo del meridionalismo y neo-urasianismo, como planes estratégicos.*

**PALABRAS CLAVE:** *estudios geopolíticos, meridionalismo, neo-urasianismo, realismo, política exterior.*

### **INTRODUCTION**

The main objective of this article is to identify links between neo-Eurasianism as Russian strategic plan and Meridionalism as Brazilian strategic plan. The article argues that the hypothesis of Meridionalism being used by neo-Eurasianism in a global modality of action is confirmed and it is sustained that such scenario will continue in the future if major changes do not occur.

The article's structure is divided into two parts: a very brief description of the Brazilian School of Geopolitics' cores in order to identify the prescrip-

tion of “continentalization directive” as predominant idea, which will be later found in Meridionalism; and a more thoughtful analysis of neo-Eurasianism and Meridionalism demonstrating converging positions and objectives, and making the argument of the subordination of the latter to the previous one.

As for the theoretical perspective, the article is positioned in the positivist sphere and inscribed in the realist theoretical tradition, putting forward a mixed approach of geopolitical studies with strategic studies. Particularly in respect to the latter, the discipline of strategic planning offers suitable instruments that were used extensively. The sources of the research were mainly books, papers, chapters and conferences/oral communications by main authors of the Brazilian School of Geopolitics, neo-Eurasianism and Meridionalism.

## **Cores in the Brazilian School of Geopolitics**

Mário Travassos’ work – the first one formulating a study in the geopolitical sphere in Brazil – can be systematized in three general postulates, which are still useful today in geopolitical analysis: a) states tend to control the entire area of a river basin as well as the mouth of the river; b) states aim to have several accesses to the sea and when it is possible to different seas; c) states tend to dominate “routes” that eventually can be used for state’s power projection. Travassos focused on infrastructures, communication lines, strategic planning and centralization.

Departing from that series of ideas, the Brazilian School of Geopolitics concentrated on: territorial integration and defense of national territory, diplomatic cooperation with other South-American countries (especially from the southern cone), and prestige enlargement in continental terms.

Mattos, the classic author, summarized the Brazilian School of Geopolitics in the following points (Meira Mattos 2011: 208): a) the idea of empire while considering the dimension of the territory; b) the necessity of territorial colonization/integration (state’s relative potential); c) development and defense of the Amazon region;<sup>3</sup> d) strategic position of Brazil in the South Atlantic; e) aeronautic development is essential to Brazil’s territorial integration; f) economic, social, scientific and technological development policies are imperative; g) Brazil has sufficient conditions to become a great power; h) in order to dissuade international ambitions, Brazil needs strong armed forces; i) competent diplomacy is vital to pursue national aspirations and objectives.

Hence, those points could be systematized into the following objectives: protection of the North, Brazilian presence in Antarctica, the idea of South Atlantic Pact (Miyamoto 1987: 7). The danger of an attack, foreign penetration in the Amazon area is recurrent too (Meira Mattos 2011: 220).

---

<sup>3</sup> It is noteworthy the existence of a very recent study on this topic by the Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (Gheller *et al.* 2015).

Therefore, the mainstream of the Brazilian School of Geopolitics was the continentalization strategy (Travassos and Meira Mattos predominantly) (see: Morgado 2016). Apt to be characterized as “classical geopolitics”, the Brazilian School of Geopolitics formulated recommendations to the political power, of which the most recurrent one was to focus on the continentalization dynamics. Meridionalism continued *de facto* such state-of-things, although there are inconsistencies to be pointed out.

## Comparative analysis of Meridionalism and neo-Eurasianism

Although the order of words in the title and subtitle presented Meridionalism in the first place – since the article is devoted to the role of the position of Brazil concerning two strategic plans – due to the following facts: neo-Eurasianism anticipated Meridionalism in the line of time, and neo-Eurasianism is richer in theoretical terms (thus, neo-Eurasianism helps understand Meridionalism), neo-Eurasianism will be analyzed first and Meridionalism afterwards.

## Fundamental lines of neo-Eurasianism as strategic plan

After explaining the cores of the Brazilian School of Geopolitics, this section shall start by stating that neo-Eurasianism is not only a strategic plan but also an ideology, since, for example, it misuses geopolitical concepts in favor of the primary goal of achieving power.

Yet, leaving ideology aside, the next research step shall focus on what neo-Eurasianism presents as “ideal” New World Order and how neo-Eurasianism intends to implement the changes to reach that “final stage”, *i.e.* which tactics have been designed by its major proponent, the Russian author Aleksandr Dugin.

**Map 1.**  
The West as target by  
Dugin (2000: 217)



Right from the beginning of this section, it will be demonstrated that the very first modality of action of neo-Eurasianism, as a strategic plan, is to gather as much support as possible against the West and, most of all, against the U.S.A.

With both neo-Eurasianism and Meridionalism perceived as strategic plans, the study will, therefore, be able to decompose two phases within them, with the assistance of strategic planning framework.

The first phase of strategic planning<sup>4</sup> requires the analysis of the environment: an internal analysis (identifying strengths and weaknesses) and an external analysis (naming the opportunities and threats, *i.e.* SWOT analysis). The second phase is composed of the formulation of the plan, which includes: the definition of the mission, the enumeration of objectives, setting up modalities of action and linking the plan to specific sectoral policies. These two phases are covered by neo-Eurasianist and Meridionalist strategic plans, as the study will verify in detail.<sup>5</sup>

### Phase I. Analysis of the international environment by neo-Eurasianism

The geopolitical approach concerns the international environment primarily, but not exclusively. However, due to space limitations of this article, the analysis of the internal environment will be left aside.

In general – and focused mainly on the international arena anyway – Dugin has begun his books, articles, interviews, conferences, broadcasts devoted to explaining his – that is neo-Eurasianist – *Weltanschauung* with the image that the U.S.A., “the American Empire”, is collapsing and that the “unipolar world” will soon cease to exist. This “American Empire” or “unipolarism”, Dugin explained, comprises several dimensions. The World Order is unipolar and the U.S.A. is the core of the unipolarity. This unipolarity is: a) geopolitical – dominance of the globe by the U.S. imperialism that established a kind of “global dictatorship”; b) ideological – “...based on the Modernist and Post-Modernist values...”; c) spiritual – it is the “...kingdom of the Antichrist” (Dugin 2011). Consequently, Dugin labeled a “...USA-centric global geopolitical field...” that assumes impact in several domains: historically – the U.S. conception of Western Civilization’s climax; politically and ideologically – the spread of liberal democracy throughout the world; economically – the U.S.A. expands its economy worldwide, uses military invasions to assist in that process, and that expansion is only limited by the Chinese economic strength and the monopoly of resources by Russia, Iran and Venezuela (Dugin 2011). In another source, Dugin criticized the Western anthropological individualism,

---

<sup>4</sup> Elsewhere the author explained with detail strategic planning’s phases, also providing an application of that model on the empirical reality (Morgado 2015).

<sup>5</sup> The other two phases of strategic planning: operationalization, and evaluation and control – as future events as a whole – shall be for that reason put aside.

belief in progress, technological development, Euro-American centrism, free market economy, democracy as the rule of minorities [*sic*], the middle class as the only really existing social actor and universal norm, one-world globalism (world citizenship) (Dugin 2014a: 295).

So all these claims have been organized into a compact bloc of ideas in order to denounce that the U.S.A. are pursuing "... the promotion of 'universal' values reflecting the values of Western world (liberal democracy, parliamentarism, free market, human rights and so on)" (Dugin 2011). Upper bourgeois class is the dominant class in a financial and industrial imperialism, imposing "...a kind of 'global imperial network' operating on a planetary scale" (Dugin 2011) and that – this is a vital point – the U.S. move towards "world domination" accomplishing it at Russian expense (Dugin 2014a: 125).

Therefore, one has now Dugin's picture of the World Order and one can summarize: the West rules under the U.S. command, and rules over a multitude of states – including Russia – that can barely resist to this supremacy. The situation is then unfair and should change as soon as possible, Dugin concluded.

With the purpose of covering this approach with more respectable justification, a misuse of the geopolitical approach was brought.<sup>6</sup> In the pure Manichean division, Russia and its allies are identified with reactionary telluropolitics, and the U.S.A. and its allies, including NATO, are identified with imperialistic thalassopolitics. Nevertheless, the highest respectability comes with duginist moral standards: the West is the "evil" and Eurasia is the "good".

Using process tracing, it is possible to infer that Dugin's analysis of the external environment and his "refusal of the West"<sup>7</sup> is mainly based on the criticism of a single book: *The Open Society and Its Enemies* by Karl Popper (Dugin 2006: 131–134). Ignoring the fact that judging a whole civilization by one book only is nothing but a dishonest approach, a non-scientific one, Dugin's misguided approach is moreover revealed while recognizing an allegedly "American imperialism" (free world, crusade for democracy, Atlantic solidarity), paying no attention to the opposing values that, being also part of the West, react against Dugin's picture, *e.g.* aspects of classic Greek philosophy, some Roman law principles, Christianity itself, so many political thinkers (*e.g.* de Maistre, Fortunato, Cortes, Kirk), generals, philosophers; values expressed in all cultural dimensions, from architecture to music, painting, etc.).

One of the biggest problems in Dugin's approach lies in his definition of globalization. Dugin has been confusing definitions. He does not use an

<sup>6</sup> Namely misusing concepts such as: (1) Heartland; (2) Thalassopolitics and Telluropolitics, *i.e.* a "clash Sea vs Land" (3) Pan-Regions and Civilizations.

<sup>7</sup> "I am resolutely against the Western values..." – Alexandr Dugin (2011).

academic definition of unipolar world<sup>8</sup>, but instead he has been using the “unipolar world” expression as unilateralism, in the sense that “the U.S. does everything it wants”. Hence, the intentions in this attitude cannot be other than ideological.

## **Phase II. Formulation of strategic plan by neo-Eurasianism**

The formulation of the mission guarantees the unity of the whole strategic plan. National survival, territorial integrity and people’s welfare put together the mission of the regular and efficient state’s structure.

As for the official mission of neo-Eurasianism, its supreme command can be recognized in the destruction of the “unipolar world”. Hypothetically, this mission should be accomplished through the creation of multipolarity – *i.e.* Russia is unable to create a unipolar order, not even able to sustain the old bipolar order, multipolarity is the only possible comfortable and affordable solution.

Having already presented Dugin’s despise for the “Roman-German civilization” and its “universalism” (Dugin 2014b: 18), Western hegemony must then be exterminated. Dugin presented his theses interrelated with the mission though (Dugin 2006: 55–59): a) the West needs to be saved; b) Russia is a specific civilization that not only needs to be saved too, but also developed (against Americanization); c) strengthening of a Russian strategy, *e.g.* improving Russian economy.

At this level appears the following doubt: is the destruction of the “unipolar world” the true neo-Eurasianist mission only, or does that mission embrace the destruction of the U.S.A. as a country too? KGB-trained scholar Panarin, also a proponent of a continental Eurasian bloc, formulated the hypothesis of U.S. dismantle, a prediction that was not confirmed by Panarin’s own deadline of 2010 (Scalea 2009). Yet, the project (or aspiration) has not been vanished or repudiated.

How is the mission divided? Certainly into a list of objectives: the official creation of “multipolarity” or great spaces on the international chessboard (assessed as fake); being inferred the true objective on establishing Russia as major great power with a very strong supremacy over the old Soviet space, adding series of strong alliances with several countries – an oligarchic global order.

The systematization of objective follows the pattern of the official neo-Eurasianist analysis of the environment, *i.e.* the foundations of project lays in the rejection of Atlantism, NATO, and the US-led globalization. The main point is allegedly raising a multipolar world of “four great spaces” headed by four director-states: Russia, Germany, Japan, and the U.S.A. Naturally, Russia

---

<sup>8</sup> For example: “a distribution of measurable capabilities among states such that there is only one super power”, one state only is “above the rest in terms of basic capabilities” – those are William C. Wohlforth’s statements (Johns Hopkins 2015) (Wohlforth 1999: 7).

would have a role of hegemonic power and would hold concrete plans towards some countries (e.g. secession of Turkey, Azerbaijan or China and absorption of Finland by Russia).

Whereas the mission and the objectives constitute what is to be achieved, the modalities of action compose the directives on how to accomplish it.

It was already pointed out that gathering the greatest number of U.S. enemies and opponents is the neo-Eurasianist main modality of action. Based on Leninist-Gramscian teachings, Dugin (2011) explained that:

- "...[he] is radically against American hegemony and world domination [...] against globalism and proposes the doctrine of multipolarity. [He is] in favor of the common struggle of Russians, Muslims, Asians and Latins against the countries of Rich North".
- "Movements against the U.S. world-leadership: (1) Global Caliphate and the radical Islam; (2) neo-socialism movement (e.g. Venezuela, Bolivia, [Brazil]); Eurasian project, i.e. multipolarity... based on the principle of civilizations and great spaces".
- "...who challenge the present state of things, the globalization and the American imperialism are virtually *friends and allies*. Let our ideals be different but we have in common one very strong thing: the present reality that we hate".

Hence, one has a great heterogeneity among numerous allies. The expressions "Third Rome, Third Reich, Third International" (Dugin 2016a) may give a more precise idea about the incompatibility among the allies that are brought together solely on the grounds of common hostility towards the U.S.A. and the West.

Dugin has been presenting modalities of action based on sophisticated techniques of subversion, destabilization and disinformation, masterminded by the Russian intelligence community. In this sense, Dugin affirmed that only the army and the secret services possess a real sense of patriotism (Dugin 2008), something that Dugin certainly knows very well, taking into account his family origins linked to *arcana imperii* for generations, i.e. to GRU/KGB.

**Map 2.**  
Dugin's Eurasian Empire  
(Dugin 2000: 415)



However, concerning the Armed Forces, in the neo-Eurasianist modalities of action military operations play relatively little role, while the use of resources (*i.e.* a geopolitical factor), for example, natural gas or oil, is seen as a vital weapon for pressuring other states. In this regard, the modality of action should *in extremis* achieve the point of making all of Europe captive of Russian resources.

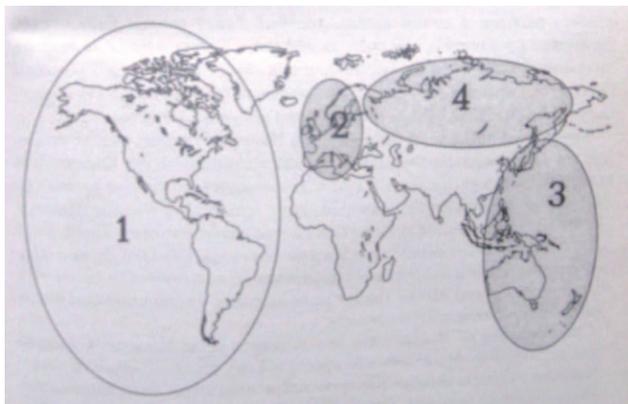
In this context, an aggressive and radical foreign policy conducted mainly by secret services is the issue at stake in a manner of: working for Eurasian integration; and encouraging the foundation of “great spaces” and alliances between them and Russia.

Working for Eurasian integration is based, before anything else, on Russia’s position in the middle of Eurasian mass land.<sup>9</sup> Russia should make the unification of all “Russian territory” and find its true dimension, Dugin assumed. In fact, the Empire is one of the goals for neo-Eurasianism.<sup>10</sup>

The foundation of “great spaces” and bilateral alliances between them and Russia is another modality of action for neo-Eurasianism. Against the logics that different peoples have different national interests, Dugin projected the construction of four “great spaces” (as once four Haushofer’s pan-regions): a) the American Continent (Monroe doctrine led by the U.S.A.); b) Euro-Africa, headed by “Central Europe”; c) Russian Central-Asian zone, headed by Russia; and d) the Pacific zone, headed by Japan (Dugin 2014b: 47–49).

**Assessing the role of Brazil in the New World Order: A geopolitical study of Meridionalism and neo-Eurasianism**

Nuno Morgado



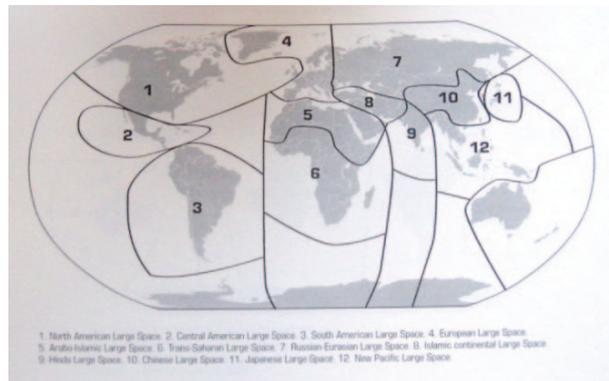
**Map 3.**  
Dugin’s multipolar World Order (four zones) (Dugin 2000: 235)

<sup>9</sup> For a reading about Russia’s position from the geopolitical point of view see: Michael Romancov (2006).

<sup>10</sup> “An Empire in Place of a National State” – Dugin (2014a: 63–67).

To those four great spaces, Dugin added series of blocs: the European Union, Eurasian Union, Islamic Union, the South-American Union<sup>11</sup>, Chinese Union, the Indian Union, Pan-Pacific Union, the North-American great space (Dugin 2011), in which economic, military and political partnership should prevail (Dugin 2014b: 49).

**Map 4.**  
Dugin's 'Multipolar World:  
Four Zones – Large Spaces'  
(Dugin 2014b: 58)



Besides that, another core of the modality of action under study is comprised by the idea of axes. Dugin presented three of them: the Moscow – Berlin Axis (Dugin 2000: 220–229), the Moscow – Tokyo Axis (Dugin 2000: 229–238), and the Moscow – Teheran Axis (Dugin 2000: 238–246).

Eurasian “...temporary allies (Islamists, Latin America anti-colonialists, neo-socialists and ‘independistas’ and so on)” (Dugin 2011) also have their place. Dugin admitted to neutralize those alliances later on – in the line of Leninist-Gramscian dialectic.

In the Third World, Russia should stimulate integration projects among the countries under great powers allied with Russia, Dugin clarified (Dugin 2006: 28). At this point, Brazil, São Paulo Forum and Latin America regional integration enters the topic.

So, what about Brazil? What about its relevance in the Neo-Eurasianist strategic plan?

Before the debate between Dugin and Brazilian philosopher Olavo de Carvalho, which took place in 2011, one cannot find major references from Dugin – or from the neo-Eurasianist movement in general – to Brazil, or even to Latin America. Therefore, it might be argued that the incorporation of the region in the neo-Eurasianist strategic plan has been recent.

Nevertheless, Russia's – and before Russia the Soviet bloc's – interest in Brazil dates back in time, and this constitutes a topic that has not been

<sup>11</sup> This study understands that São Paulo Forum and South America regional integration represent that political process.

properly analyzed by the literature in political science either. Several former intelligence agents from the Soviet bloc exposed USSR's influence in Brazil. Pacea, a former *Securitate* (Romanian communist secret police) three-star general, confessed that liberation theology was originated directly from Khrushchev's goal of attaining influence over Latin America. This means that for reaching that goal, the KGB elaborated and used liberation theology to pursue communist infiltration in Brazil's Catholic Church, destroying true Catholic doctrine in this way (Pacea 2015).

Former StB operative (*Státní bezpečnosti* – Czechoslovak communist secret police) Ladislav Bittman<sup>12</sup> – who, like Pacea, defected to the U.S.A. – admitted in his book that in February 1964, StB was responsible for creating fake documents released in Brazilian mass media, stating that the U.S.A. was preparing an intervention in Brazil and that many CIA, FBI, DOD agents were already deployed in the country (Bittman 1985) – an example of pure disinformation.

Mauro Abranches has been studying documentation at The Institute for the Study of Totalitarian Regimes in Prague and disclosed that StB TORO operation, launched in Brazil against the U.S. ambassador Thomas Clifton Mann (1912–1999), fabricated facts and forged documents, spreading them in Brazilian mass media. Abranches proved from the documents that roughly 31 operations were launched in Brazil by StB/KGB (Magalhães 2014a)<sup>13</sup>, confirming Bittman's explanations. Nevertheless, until now and against all empirical data, the narrative that 1964 political disturbance in Brazil was caused by the U.S.A. remains solid in leftist Brazilian mass media and academia.

Furthermore, in the documentary “Soviet Subversion of the Free World Press”, former KGB agent Yuri Bezmenov (Freeman 2014) – who, like Pacea and Bittman, also defected to North America (in his case to Canada) – explained in detail the techniques for ideological brainwashing used on foreign diplomats, journalists, poets, intellectuals and editors resident or visiting Moscow,<sup>14</sup> providing even stronger support to the previous descriptions. From this short review, one infers that USSR/Russia was and still is perfectly aware of Brazil's potential as a target.

Coming back to the present and to neo-Eurasianism, one can observe the continuation of the pattern of Russia's interest in Brazil. In the mentioned debate with Carvalho, Dugin even compared Brazil with Russia as culture-mixed

---

<sup>12</sup> Ladislav Bittman was the same agent who was involved in the 1964 disinformation operation (Operation Neptune), forging fake Nazi documentation, planting that documentation on the bottom of Black and Devil's Lakes in southern Czechoslovakia, and then recovering it publicly in order to harm the image of the West, particularly Federal Republic of Germany, fomenting anti-Nazi hysteria and creating internal problems in the free world. This operation even made some people – whose names were mentioned in the fake documents – commit suicide. Bittman confessed these crimes in an interview (Fdfrankify 2012).

<sup>13</sup> For other StB operations in Brazil see: Magalhães (2014b) and Abranches and Petrilák (2016).

<sup>14</sup> For example, among many others, a Brazilian journalist recruited by the KGB: ABI (2009).

countries with particular identity, “metaphorically both are Eurasian countries”. The objective is then revealed – stimuli for increasing the degradation of relations between Brazil and the U.S.A., which Dugin called “independence” (Dugin 2011).

From this premise, the question arises: if Brazil has a specific identity as Dugin (correctly) said, then how can Brazil be merged in a Latin American *Großraum* without damaging this identity, which neo-Eurasianism states it is aiming to protect? The answer is obvious: the priority is not Brazil’s identity, but the construction of a Latin America “greater space” that can become an instrument of the neo-Eurasianist strategic plan. The text will insist in this argument.

Dugin prepared a mental terrain for planting his seeds:

*As far as I understand, Brazilian society and Brazilian culture are not fully Western and individualistic. [...] the main features of Brazilian cultural [critical] attitude towards USA. [...] Being critical in front of USA and the Western civilization as a whole, I find a lot of very charming [Eurasian] features in the South and Central American societies. [...] It seems that Latin America is more and more inclined to choose the alternative approaching the Eurasian and Arab camps (Dugin 2011).*

Neo-Eurasianist think tank Katehon declared that Brazil’s “geopolitical balance is 70% Eurasianist and 30% Atlanticist” (Katehon 2016). Although there is no information about which methodology was used to get this result, all the quotes and the mentioned empirical data converge to the cited modality of action: the unification of Latin America into a single bloc.

If doubts resist, one shall confirm directly in another Dugin’s writing: Dugin advised directly for “the integration of Latin American countries into Central and South American Great Spaces” (Dugin 2014: 75, Laos 2015: 160) and identified Latin America in general as a *Großraum*, a Greater Space (Dugin 2016b). Naturally, this is a mistake, since Brazil, contrary to the rest of Latin American countries, is a Portuguese-speaking country, thus with a different culture. But to Dugin that is a non-important detail in the whole strategic plan. Moreover, on the one hand, Dugin promised Latin America to the U.S. control (Monroe doctrine) whereas, on the other hand, Dugin asserts that Brazilians should fight against the U.S.A. This confusion corresponds to the contradictions of revolutionary dialectics.

Bringing Parvulesco – a late friend and collaborator of Dugin’s – to the analysis, he also formulated plans concerning the region under study. Latin America – Parvulesco called it, not incorrectly, “Roman America” – can be a gateway for the Eurasian project against the U.S.A., in the same way that China – Parvulesco said – is a gateway within the “Great Eurasian continent” in favor of the U.S.A. (Parvulesco 2005: 285). In this way, the use (in the Leninist-Gramscian sense) of South America by the Eurasian project is highly favored by the Latin America integration – Parvulesco admitted it openly, revealing the unity in the neo-Eurasianist modalities of action (Parvulesco 2005: 286–288).

If, in terms of political reality, Brazil has been buying military equipment from Russia – like aerospace defense equipment (Lulko 2013) – under an agreement signed in 2008 (in Lula da Silva’s time in office), further political connections (BRICS, special talks, etc.) cannot be surprising either. “So, the national States lack the vision, and movements lack sufficient infrastructure to put their ideas in practice” – Dugin prescribed (2011).

In Latin America, the regional integration process, which enchants neo-Eurasianism so much, has a directive strategic body: the São Paulo Forum. Unfortunately this topic must be postponed for another research, due to its complexity. Yet it had to be mentioned due to its relevance in the power network.

In conclusion, Brazil has not been ignored by neo-Eurasianism. On the contrary, since at least 2011, Dugin has been elaborating on the importance of Brazil and Latin America for his strategic plan. The role of Meridionalism and the conduct of politics in South America are both instruments that neo-Eurasianism can use, in order to achieve its mission.

The Phase II is ended by 4 sectoral politics. Much could be explained at this level, but for the sake of shortness of the text, only two aspects shall be highlighted, for their direct connection to the geopolitical factors.

Firstly, neo-Eurasianism, in the quality of a totalitarian ideology, provides a program for all human dimensions: from housing to health, passing by culture, religion, finance and, of course, politics and economy.

Secondly, the subject of police/secret service-state, the agent *par excellence* of neo-Eurasianism. If doubts about the totalitarian and police-oppressive-state character of neo-Eurasianism persist, Dugin’s idea that the new Eurasian elite need to rotate from “parallel hierarchies” to an “Oprichnina” – that means to praise the formation of another secret service or a secret police body – may be borne in mind (Dugin 2014: 183–187).

Therefore, Dugin captured geopolitical concepts and theories, imposed them as a necessity and created a strategic plan for achieving objectives. The enemy was identified – the U.S.A. and the West – and then the destruction of their hegemony in the world was crystallized in the mission. For Dugin, Russia’s security depends on the expansion of Russian borders towards the West and the South, so the main modality of action – a new global anti-U.S. (anti-West by extension) alliance – needs to help in that expansion, too.

Dugin accused the Americans of building a New World Order (Dugin 2014: 48) – so it was his final analysis of the external environment. Yet, it is noteworthy reminding that it was Dugin himself who designed a plan for a New World Order. That New World Order should impose ways of life, promote oppressive control ending freedoms and destroying countries. A typical totalitarian plan, already seen in the past, is back.

Consequently, neo-Eurasianism does not constitute a geopolitical study that tries to explain political reality, but neo-Eurasianist proponents spread instead an ideology that, while using geopolitical concepts and methods, aims indeed to shape a New World Order through a clearly elaborated strategic

plan, which naturally would grant to Russia a position of major power, if not world power, within a final oligarchic-global order. How Brazil is helping on this project is to be analyzed right away.

## Fundamental lines of Meridionalism as strategic plan

It is believed that André Martin, professor of Political Geography at São Paulo University, is Brazil's most prominent author regarding the intellectual formulations on "geopolitics". Therefore, it is worthy to introduce Martin's Meridionalism and to analyze it in the English language for the first time (as it is perceived in the limits of the state of the art of my own research).

Martin asserted that his Meridionalism is a 'geo-ideology' – a term coined by Martin himself – whose central target is to grant, in the international chessboard, a special place to Brazil (Dugin 2014c). For that, naturally, the structure of international power must be changed, Martin contended. Hence, there is not much to add in terms of classification of Meridionalism as ideology, since the author himself already regarded it as such.

As for the understanding of how the power shift in the international arena should occur, it is required to analyze Martin's Meridionalism within the framework of strategic planning, as it was accomplished above for neo-Eurasianism.

Devoting himself to the study of geopolitics – understood by him in the limits of applied geopolitics exclusively (in the line of Couto e Silva) – Martin, in his PhD thesis, tried to define the basic concepts of the field: "space" and "power", clarifying that while space is different from territory, power is nothing but a capacity (Martin 1993). Martin also wrote an entire and interesting chapter about the concept of borders (Martin 1993: 75–94).

Concerning other concepts, however, it is considered that the definitions and distinctions among other concepts/fields of study are primitive.<sup>15</sup> Martin mentioned the debate on the divisions among geopolitics and political geography (Martin 1993: 30), which has also remained too rudimentary in Brazil, taking into account that Martin insisted, in his 2007 habilitation thesis, that political geography and geostrategy are synonyms (Martin 2007: 8, 15). The literature in geopolitical studies advanced much about that topic even before 2007 (e.g. Chauprade and Thual 1998).

Meridionalism – Martin's major design – has become the center of his work, it might be argued. That 'geo-ideology' has been taking shape for the last twenty years (Martin 2007: I, Dugin 2014c).

---

<sup>15</sup> In fact, it continues being so, *i.e.* the primitive knowledge has endured in Brazil. In an article in 2014, Albuquerque – one of the few Brazilian academics interested in geopolitics – used the terms "theory" and "ideology" to characterize Meridionalism, as if they had the same meaning (Albuquerque 2014).

The ideology departs from the concept of *Meridionalidade*, a concept that is characterized, Martin explained, not only by economic and military fragility, but mainly by political and diplomatic limited relevance (Martin 1994: 113). In terms of position (*Lage* – geopolitical factor), the ideology focuses on the location in the “South” of the globe (Martin 1994: 114). In fact, that is a crucial condition at stake since the origin of the name (Meridional) can then be traced here.

The main point, that should be always kept in mind, is that Meridionalism is an ideology which – stressing the condition of *Meridionalidade* – establishes the objective of pursuing “hemispheric cooperation” and exercising “international solidarity”, based on the Westphalian principle of states equality (Martin 1994: 117). The rhetoric is characteristically a piece of Marxist structure with normative purposes that is unable to describe the reality objectively, since the “international solidarity” will necessarily destroy the Westphalian principle of national sovereignty (in this level, the case of São Paulo Forum is paradigmatic).

As ideology, Meridionalism is far from the richness of neo-Eurasianism, which has been trying to gather conservatives, Christians, Muslims, radical leftists, hardline communists, fascists, revolutionaries, etc. with a catch-all objective: the destruction of the “U.S. hegemony”. As for Meridionalism, it is a plain leftist ideology based on the determinist Marxist call: “Meridionals from all the World, unite!”. Therefore it seems that there is not much more to be analyzed in terms of roots of the ideology under examination, so the study can move forward to the analysis of the strategic plan.

## What does then Meridionalism exactly aim at?

The Brazilian School of Geopolitics has formulated the direction already: Brazil should become a great power. Meridionalism aims now at becoming the ideology and the strategic plan that leads the movement towards such objective.

### Phase I. Analysis of the international environment by Meridionalism

Starting from Brazil’s geohistorical roots, Martin focused on the relevance of the influence by the Portuguese<sup>16</sup>. In fact, Martin contended that the roots of Meridionalism can be traced within the period of foundation of Portugal as independent state in the 12<sup>th</sup> century.

In spite of Portugal being both a product of and a contributor to the West, Martin argued that Brazil is neither exclusively a country of the West-

---

<sup>16</sup> Therefore, it is possible to trace a direct link from Therezinha de Castro to Martin (Castro 1999).

ern Civilization – Martin frequently quoted Huntington’s “clash of civilizations” thesis and its division of civilizations –, nor a tropical country, but a meridional one.<sup>17</sup>

Martin’s analysis of the environment also included the following statements: since the abandonment of Couto e Silva’s plan, Brazil had no other strategic plan and Brazilian elites’ perceptions and capacities are too “weak”, compared to the state’s potential, which Martin contended is strong enough to overcome the limits of a mere regional hegemony in South America or even in Latin America (Millennium 2012).

Within this context, a fundamental idea in Martin’s strategic plan is that, taking into account that once in history peoples from the “European periphery” (Portuguese and Spanish) started a new phase in the world history in terms of balance of power, now peoples from “world periphery” (the Southern Hemisphere) should follow the historical example of those mentioned peoples (from the “European periphery”) and change the balance of powers themselves (Dugin 2014c).

At this point, it is then obvious that Brazil has a special role so that modifications in the structure of international system may take place. What Martin identified as the “zone of impotence” – the South Hemisphere (“warm, maritime, and scattered hemisphere”) – is now the part of the world that must rise “against the North”, Martin claimed (SimposioPolitica 2013).

Without any surprise, Martin adopted the rhetoric of neo-Eurasianism and argued that, currently, there are only two geo-ideologies on the globe: Atlantism “with values of individualism, commerce, democracy, human rights, USA as main proponent” and Eurasianism “that results from [the mixture of] bolshevism with pan-slavism”, with values attached to agriculture, farms, large territorial borders, collectivism, communitarianism, non-individualism, and Russia as main proponent (Millennium 2012, SimposioPolitica 2013).

Such perspective, attached to the Marxist structure of “struggle for liberation” induced then Martin to conclude: “the South is in danger, it is necessary to defend it, and Brazil can defend it” (Millennium 2012). Moreover, Martin also supported the idea of a superiority of the “East” over the “West” – something imprecise and that lacks convincing evidence.<sup>18</sup>

To Martin, without any surprise, the U.S.A. as a state is promoting plans for world domination (Martin 2007: 113, Dugin 2014c) – again an imprecise argument with short or none empirical verification. Consequently, Martin based his Meridionalism on anti-U.S. ground. In fact, in a critical review of Bandeira’s book devoted to the U.S.A., Martin expressed visibly his anti-

<sup>17</sup> Martin relentlessly criticized what he called “the westernizer tendency in Brazilian people and elites”, claiming that such propensity is not “fair” towards African and native American influences (Martin 1994: 115, Martin 2007: 113–114, Dugin 2014c).

<sup>18</sup> Martin gave examples of “East” civilizing the “West” (e.g. Ancient Greece and Phoenicia), but other examples could be given in return (e.g. Constantinople was created after and as heir of Rome).

U.S. perspectives (Martin 2006). Martin has been proposing an “anti-U.S. supremacy” in the world order, and he has been claiming that an “aero-naval conflict between Brazil and decadent Atlanticist powers” remains a possibility (Conferência Nacional 2013).

## **Phase II. Formulation of strategic plan by Meridionalism**

In this way, the mission of Meridionalism was already mentioned and can be defined as: to change the balance of powers in the world. That corresponds to the same mission of neo-Eurasianism, just through other words: the destruction of the “unipolar world”.

In order to accomplish that, Martin settled the objective that Brazil needs to become a major power on the international arena. So, as neo-Eurasianism established the objective of transforming Russia into a major – if not the most important – player on the international chessboard, so it did Meridionalism concerning Brazil. In a conference devoted to the topic “Brazil in the World Scenario”, Martin claimed that “Brazil’s role is crucial for World peace”, and for that “Brazil needs to have a «great power plan» clearly defined”. Going even beyond those already gigantic objectives, Martin affirmed: “only Brazil can save the World” (Martin 2007: 96, SimposioPolitica 2013).

Concerning the modalities of action, Martin suggested the development of military forces and the projection of military power as well as spreading an “ideological discourse beyond borders”. The Meridionalist ideology is naturally Martin’s proposal, taking into account that he added: “there is no projection of power without an international ideology” (e.g. Richelieu’s *Raison d’État*) (Millennivm 2012).

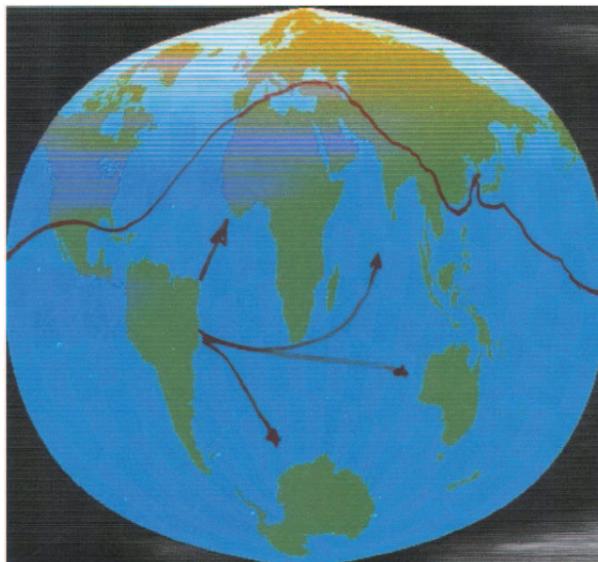
As for Brazil’s internal plan (relative material state potential), Martin proposed what he called the “anti-Golbery plan”: the creation of a great navy (in the line of Mahan) and the construction of railways with continental dimensions (in the line of Mackinder and Travassos) (Martin 2007: 116, Millennivm 2012).

The true ally of Brazil should be India – these two states should cooperate and enter together in the Security Council, Martin formulated (Martin 2007: 112, Dugin 2014c). On the other hand, Brazil should also transform IBAS into “IBASA”, *i.e.* bringing Australia into the group (Dugin 2014d).<sup>19</sup> Other directions of Brazilian foreign policy shall include Antarctica, Portugal and South Africa.

As for Russia and China, because they did never suffer colonialism, Martin stated, it is not believed that BRICS is a “geopolitical” project. In this context,

---

<sup>19</sup> See also: Ministério das Relações Exteriores (2015). It is interesting to note the convergence with Cohen, who put both Brazil and Australia as “high” second-order powers (Cohen 2009: 49).



**Map 5.**  
Martin's geographical  
directions of his  
Meridionalist 'geo-ideology'  
(Martin 2007: 112)

Martin characterized BRICS as a geoeconomic structure only (Martin 2007: 111, SimposioPolitica 2013).

Coming back to the objective, linking it with the modalities of action, there is a major inconsistency in Martin's project that needs to be highlighted. On the one hand, Martin made use of nationalist rhetoric praising a possible bright role for Brazil in the future,<sup>20</sup> as it was above-mentioned. On the other hand, and absorbing the most misguided influences from the Brazilian School of Geopolitics, Martin has been insisting in the project of regional integration, which logically dissolves Brazil in the region (Martin 2007: 118).

As it was analyzed, in strategic terms, regional integration of Latin America has been an obstacle for Brazil's projection as a sea power. Martin claimed that Brazil needs to become a sea power, but at the same time he alluded to the "Great Bolivarian Fatherland" (Martin 2010: 37), which means the destruction of Brazil as independent state.

If it is true that Martin sustained that Meridionalism does not aim at the "integration of countries", but articulation of states (Martin 1994: 119), it is also true that Martin seemed cheerful about the velocity of the South American integration process until now, mentioning that the idea of a common currency and common military forces in South America is an idea on the order of the day for discussion. In this vein, Martin affirmed: "...all ideological forces are unanimous in the defense of that, so-called, common interest." (Martin 2010: 49)

<sup>20</sup> In the line of the Brazilian School of Geopolitics (also revealing interest in Antarctica).

It seems that Martin disremembers that Brazil does not have balanced representation of different ideological standpoints at the Parliament, and certainly a right-wing force would not be willing to support measures of weakening national sovereignty.<sup>21</sup>

All the same, Martin touched the core of the problem while commenting that, since Lula da Silva took charge of Brazil's Presidential Office, Caracas and Brasilia joined positions (Martin 2010: 50) – and that is another direct empirical evidence of the effectiveness of São Paulo Forum's directives.

Hence, the logical inconsistency remains: either Brazil shall become an independent state projecting power on the sea as maritime country, or Brazil shall be dissolved in South and Latin America within the regional integration project. The analysis insists on this point.

Conflicting with the idea of regional integration, in the logics of opposition sea power vs. land power – an opposition accepted by Martin due to his use of neo-Eurasianist rhetoric – remains the project of Brazil as maritime power.

As quoted, this idea found several supporters in the Brazilian School of Geopolitics (*e.g.* Flores 1972) and Martin – although incoherently because of his support to regional integration – is another proponent of that goal.

Martin proclaimed Brazil's "Atlantic vocation" (Martin 1994: 115, Martin 2010: 45)<sup>22</sup> apparently without realizing that another conflict of ideas is being created: if Brazil shall become a sea power, Brazil cannot, at the same time, join Eurasianist "land project", otherwise Meridionalism would become a "geo-ideology" of the seas, thus an Atlantist ideology.

So, while Martin explained in detail his rejection of the U.S. hegemony and the Atlantist project, claiming that Brazil can join forces with the Eurasianist project, simultaneously, Martin contended that "only naval powers can threat Brazilian security, since regional integration is decreasing territorial threats" (Millennium 2012), thus Brazil must rise as sea power in name of its own defense.<sup>23</sup>

In terms of sectoral policies, Meridionalism did not provide much information. Martin just detailed, in his project, that using diplomatic and political instruments to apply the ideology of Meridionalism is essential, in order to spread the ideology not only regionally, but like all ideologies, to spread it on the globe and become universal (Martin 1994: 118).

By his writing style and his conclusions, there is no doubt that Martin tries to analyze international relations seriously. However, his Marxist mental structure, ("Marxist Geopolitics") (Martin 2007: 12) does not allow him to pursue a-ideological studies as a (scientific) geopolitical study must be. Martin's normative approach, his judgments of value do not let the reader free

---

<sup>21</sup> See positions of the member of Brazilian Federal Congress Jair Bolsonaro (*e.g.* JP Madeira 2014).

<sup>22</sup> Furthermore, Martin's main study about geopolitics (Martin 2007) opens with a quotation about the importance of the sea.

<sup>23</sup> Meridionalism is, in fact, confusing on this issue, because it characterized Brazil as "hybrid" power (Martin 2007: 116).

for an objective interpretation, because there is no intention to be objective whatsoever, since that possibility is denied by Martin (as it is denied by Dugin). The Marxist structure – and the expression includes neo-Marxist critical theory of international relations, etc. – is deeply committed with modifying the international system, instead of analyzing it in theoretical and abstract ways. Exactly the same problem was identified in neo-Eurasianism.

Martin insisted that ideology has a purpose of guiding foreign policy (Millennium 2012), whereas it is exactly the opposite: when foreign policy ignores geopolitical studies' results in the name of ideology, state's failures happen.<sup>24</sup>

Other inconsistencies and flaws in Martin's Meridionalism were already identified: the priority falls upon regional integration *or* upon independent maritime power? Is Brazil perceived as a land power *or* a sea power? How can Brazil affirm an Atlantic vocation and become a sea power *at the same time* being an ally of the Eurasianist forces, fighting against Atlantism and against the main world sea power, the U.S.A.? Ideology *versus* science: Meridionalism as a geo-ideology uses the geographical setting (Dugin 2014c), but it is incompatible with the practice of science.

In conclusion, in an interview conducted by some of his students, Martin defined, with no space for doubts, that Meridionalism constitutes the “theory for emancipation of states from the South Hemisphere”, and he confirmed also that Meridionalism may join forces with neo-Eurasianism (Matos 2013).

Therefore, the main argument of this article, stressing that there is a strong tendency of Meridionalism being used by neo-Eurasianism, now as well as in the future, if variables do not change, was duly supported.

## Conclusion

The article assessed that both neo-Eurasianism and Meridionalism are put together into a joined “movement” with the purpose of gathering as much support as possible against the West and, most of all, against the U.S.A. The final mission of those two strategic plans is to destroy what they claim to be the “unipolar world” through a very biased analysis of the international chessboard. In other words, the article identified a common enemy both to neo-Eurasianism and Meridionalism that makes diverse (and antagonist) objectives, modalities of action and sectoral policies come together into a unified strategic movement of world dimensions. That dynamics of joining forces can be easily explained by the basic theoretical core that a strategy is always formulated against some “other” (Beaufre 1965).

Although both strategic plans suggested the creation of a multipolar world, a more thoughtful investigation uncovered the goal of creating an oligarchic-

---

<sup>24</sup> Still, Martin himself recognized at the end that, in international politics, geography is more important than ideology (Martin 2007: 10).

global order instead, especially in regard to neo-Eurasianism. Furthermore, the Russian intelligence community was acknowledged as the agent to operationalize the neo-Eurasianist project under Dugin's direct formulations.

In that oligarchic-global order, and with respect to South America, the national identity of Brazil would not be respected, since the purpose is to dissolve South (or even Latin) American countries' identities into a homogeneous region to be used as instrument in the global neo-Eurasianist strategy in pursuing its final mission.

In this context, both South American regional integration and the Meridionalist ideology and strategic plan have been giving a hand to neo-Eurasianism, and the article predicts it will continue so, if the variables remain the same.

With respect to Meridionalism, it seems that the task of formulating and operationalizing the strategic plan has been falling upon ideology. Thus, the internationalist leftist hegemony in Brazil has been reigning over the thinking about Brazil's strategy. Meridionalism is a branch of that leftist hegemony in the sense that it is partly internationalist and devoted to Latin American regional integration. Consequently, the influence of São Paulo Forum – which gathers all leftist movements and parties in South America with the goal of achieving a Latin American bloc – can be deduced in Brazilian politics (even against Brazil's national interests, as the contradictions within Meridionalism disclose).

Moreover, if that leftist ideological predominance is real, then Meridionalism, alike neo-Eurasianism, cannot be assessed as a geopolitical study about the essence of the reality, but simple as a product of an ideology committed to the Marxist aphorism of “changing the World”.

In this context, it is that same ideological milieu, harmful from a scientific point of view, which creates inconsistencies in Meridionalism that the article identified and that can be systematized in two groups: an opposition between an independent Brazil *versus* Latin American regional integration and an opposition between Brazil as a sea power *versus* an alliance with Eurasianist land power bloc (within the land/sea clash that is accepted by Meridionalism).

Neo-Eurasianism is committed to a project for a New World Order. The empirical data collected and explained in this article allow sustaining that notion with convincing evidence. Besides, also Meridionalism is dedicated to a similar project for a New World Order. In this context, the conclusion can be resumed in one sentence: both projects have connections in both academic and strategic terms.

## References

ABI (2009), *Entrevista — Ancelmo Gois*, “Associação Brasileira de Imprensa”, August 2009, <http://www.abi.org.br/entrevista-ancelmo-gois-2/>, access: 14.10.2016.

Abranches M., Petrilák V. (2016), *Arquivos do Serviço Secreto do Bloco Soviético no Brasil*, “Cepol24”, May 2016, [http://www.cepol24.pl/stb\\_bra.html](http://www.cepol24.pl/stb_bra.html), access: 14.10.2016.

## Artículos y ensayos

- Albuquerque E. S. (2014), *A teoria geopolítica meridionalista de André Martin*, “Revista de Geopolítica”, vol. 5, no 2, pp. 5-18.
- Beaufre A. (1965), *An Introduction to Strategy: With Particular Reference to Problems of Defense, Politics, Economics and Diplomacy in the Nuclear Age*, Praeger, New York.
- Bittman L. (1985), *The KGB and Soviet Disinformation – An Insider’s View*, Pergamon, Washington D.C.
- Castro T. (1999), *Geopolítica – Princípios, Meios e Fins*, Biblioteca do Exército, Rio de Janeiro.
- Chauprade A., Thual F. (1998), *Dictionnaire de Géopolitique – États, Concepts, Auteurs*, Ellipses, Paris.
- Cohen S. B. (2009), *Geopolitics – The Geography of International Relations*, Rowan & Littlefield Publishers, Lanham.
- Conferência Nacional 2003 -2013: Uma Nova Política Externa, 17.07 Mesa 1: Política Externa Brasileira e Defesa, “YouTube”, August 2013, <https://www.youtube.com/watch?v=H8I5xE2FVw8>, access: 14.10.2016.
- Douguine A. (2006), *Le prophète de l’eurasisme*, Avatar, Paris.
- Дугин А. (2000), Основы Геополитики - Геополитическое будущее России, Арктогея, Москва.
- Dugin A. (2008), *The Great War of Continents*, “The Fourth Political Theory”, <http://4pt.su/en/content/great-war-continents>, access: 14.10.2016
- Dugin A., *The United States and the New World Order*, “Giuliano Morais & Ricardo Almeida’s Blog”, January 2011, <http://debateolavodugin.blogspot.cz/> access: 14.10.2016
- Dugin A. (2014a), *Putin vs Putin – Vladimir Putin Viewed from the Right*, Arktos, United Kingdom.
- Dugin A. (2014b), *Eurasian Mission – an Introduction to Neo-Eurasianism*, Arktos, United Kingdom.
- Dugin A., *Meridionalismo: geoideologia. Prof. Andre Martin*, “YouTube”, September 2014c, <https://www.youtube.com/watch?v=tfEs9M1KPCw>, access: 14.10.2016.
- Dugin A., *São Paulo A. Dugin/A. Martin*, “YouTube”, September 2014d, <https://www.youtube.com/watch?v=78IHwoyxdO8>, access: 14.10.2016.
- Dugin A., *The Metaphysics of National Bolshevism*, “Arctogaia”, April 2016a, <http://arctogaia.com/public/eng-teor.htm> access: 14.10.2016.
- Dugin, A., *The Long Path: An Interview with Alexander Dugin*, “Open Revolt”, May 2016b, <https://openrevolt.info/2014/05/17/alexander-dugin-interview/>, access: 14.10.2016.
- Fdfrankify, *Larry Bittman BBC Interview 1990*, “Youtube”, December 2012, <https://www.youtube.com/watch?v=sszmFjMGfws>, access: 14.10.2016.
- Flores M. C. (ed.) (1972), *Panorama do Poder Marítimo Brasileiro*, Serviço de Documentação Geral da Marinha, Rio de Janeiro.
- Freeman M., *A KGB revela como espionou o Brasil*, “Youtube”, April 2014, <https://www.youtube.com/watch?v=m-Y5bbiiCTk>, access: 14.10.2016.
- Gheller G. F., Gonzales S. L. M., Mello L. P. (eds.) (2015), *Amazônia e Atlântico Sul: desafios e perspectivas para a defesa no Brasil*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília.

Laos N. (2015), *The Metaphysics of World Order – a Synthesis of Philosophy, Theology, and Politics*, Pickwick Publications, Eugene.

Magalhães L., *O Brasil nos Arquivos Soviéticos de Espionagem (áudio melhorado)*, “Youtube”, June 2014a, [https://www.youtube.com/watch?v=GL1b0H\\_3ljU](https://www.youtube.com/watch?v=GL1b0H_3ljU), access: 14.10.2016.

Magalhães L., *O Brasil nos arquivos da STB “Dalibor, a louça e a amizade”*, “Youtube”, October 2014b, <https://www.youtube.com/watch?v=r9LpFNq3llc>, access: 14.10.2016.

Lulko L., *Rússia criaria o sistema da defesa aeroespacial do Brasil*, “Pravda”, February 2013, <http://port.pravda.ru/russa/05-02-2013/34261-sistemaaero-0/>, access: 14.10.2016.

Martin A. R. (1993), *As fronteiras internas e a “questão regional” do Brasil*, Ph.D. thesis, Universidade de São Paulo.

Martin A. R. (1994), *Qual é o nosso «Bloco»? O Brasil procura o seu lugar no mundo*, in: *O Novo Mapa do Mundo – Globalização e Espaço Latino-Americano*, F. C. Scarlato, M. Santos, M. A.A. de Souza, M. Arroyo (coords.), São Paulo.

Martin A. R. (2006), *Contra-ataque ao Império*, “Revista Brasileira de Ciências Sociais”, vol. 21, no 62, [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092006000300012&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092006000300012&lng=pt&nrm=iso), access: 14.10.2016.

Martin A. R. (2007), *Brasil, Geopolítica e Poder Mundial – o anti-Golbery*, Livre-Docência thesis, Universidade de São Paulo.

Martin A. R. (2010), *Sopa de Letrinhas: ALBA, ALCA, MERCOSUL, UNASUL, CAN... para onde vai a integração latinoamericana?*, in: *Argentina e Brasil: Possibilidades e obstáculos no processo de integração territorial*, M. Arroyo, P. Zusman (eds.), Humanitas, São Paulo.

Matos D., *Programa Conectado com Dídimo Matos entrevista André Roberto Martin*, “YouTube”, April 2013, <https://www.youtube.com/watch?v=1hQr21W56M4>, access: 14.10.2016.

Meira Mattos C. (2011), *Geopolítica e Modernidade*, in *Geopolítica Vol. III*, ed. Biblioteca do Exército, FGV Editora, Rio de Janeiro.

Millennivm, *O Meridionalismo Geopolítico - Palestra do André Martin no Congresso Nacional Brasileiro*, “YouTube”, December 2012, <https://www.youtube.com/watch?v=-oABdxQGLG0>, access: 14.10.2016.

Ministério das Relações Exteriores, *Mecanismos Inter-Regionais IBAS – Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul*, “Itamaraty”, June, 2015, [http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3673:forum-de-dialogo-india-brasil-e-africa-do-sul-ibas&catid=170:chamada-1&Itemid=436&lang=pt-BR](http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3673:forum-de-dialogo-india-brasil-e-africa-do-sul-ibas&catid=170:chamada-1&Itemid=436&lang=pt-BR), access: 14.10.2016.

Miyamoto S. (1987), *Geopolítica e Política Externa Brasileira*, UNESP, Marília.

Morgado N. (2015), *Desvelando o planeamento estratégico de Otto von Bismarck – A fundação do II Reich e a Unificação Alemã de uma perspectiva da Estratégia*, “Finis Mundi Journal of metapolitics, history & culture”, no 9, pp. 40-69.

Morgado N. (2016), *Continentalization versus Maritimization – the debate within Brazilian School of Geopolitics and its political consequences*, in: *3rd International Multidisciplinary Scientific Conference on Social Sciences & Arts*, SGEM Vienna Hofburg, Book 2 *Political Sciences, Law, Finance, Economics & Tourism*, Volume I *Political Science*, SGEM International Multidisciplinary Scientific Conference on Social Sciences & Arts, Sofia.

Pacepa I. M., *Ex-espiao da União Soviética: Nós criamos a Teologia da Libertação*, “Acidigital”, May 2015, <http://www.acidigital.com/noticias/ex-espiao-da-uniao-sovietica-nos-criamos-a-teologia-da-libertacao-28919/>, access: 14.10.2016.

**Assessing the role of Brazil in the New World Order: A geopolitical study of Meridionalism and neo-Eurasianism**

Nuno Morgado

**Artículos y ensayos**

Romancov M. (2006), *Quo vadis, Russia? Current Russian position between Asia and Europe*, in *Contemporary security dilemmas: reflections on security in East Asia and Central Europe*, L. Cabada, Š. Waisová, Aleš Čeněk (eds.), Plzeň.

Scalea D., *Panarin e la disintegrazione degli USA*, "Eurasia", April 2009, [http://www.eurasia-rivista.org/cogit\\_content/articoli/EkFlZyylZypqtmvasE.shtml](http://www.eurasia-rivista.org/cogit_content/articoli/EkFlZyylZypqtmvasE.shtml), access: 14.10.2016.

Simposio Política, André Roberto Martín (USP), *3º Simpósio Nacional de Geografia Política*, "YouTube", December, 2013, <http://www.youtube.com/watch?v=Dm8cVCtbObQ>, access: 14.10.2016.

Wohlforth W. C. (1999), *The Stability of a Unipolar World*, "International Security", vol. 24, no 1, pp. 5-41.

## Evolution of EU-Mexico relations: time for real partnership?

### La evolución de las relaciones UE-México: ¿tiempo para una auténtica alianza?

*Anita Oberda Monkiewicz<sup>1</sup>*

FACULTY OF POLITICAL SCIENCE AND INTERNATIONAL STUDIES,  
UNIVERSITY OF WARSAW  
POLAND

✉ aoberda@uw.edu.pl

#### ABSTRACT

*The evolution of the political and economic landscape in the world in recent years has made European Union “rediscover” Latin America as a partner with future potential. This interest has converged with Mexico’s aspirations to activate its international policy and strengthen relations with Europe. Another aspect of this renewed interest is an attempt at balancing the weakening NAFTA and also, in a broader context, it can be included in the strategy of building alliances especially economic ones in extra-American areas. For the first time, both parties – the EU and Mexico – are showing a deep interest in intensifying mutual contacts, refreshing their formulas and giving them a new meaning. The article below is aimed at discussing the EU – Mexico relations, both contemporary and historical ones, their specificity, importance and possibilities of further development.*

#### KEYWORDS:

*Mexico, European Union, Strategic Partnership, Association Agreement, Global Agreement.*

#### RESUMEN

*La evolución del panorama político y económico del mundo en los últimos años le ha permitido a la Unión Europea “redescubrir” América Latina como un posible socio. Este interés coincide con las aspiraciones que tiene México de*

---

<sup>1</sup> Doctor of humanities in political science (2007). Assistant Professor at the Department of Extra-European Studies, Institute of International Relations. Holder of the Mexican Government’s scholarship in 2013 (Special Program Scholarship/ High Level Program). Her interests centre around broadly understood problems of the western hemisphere, including Latin American issues, inter-American relations, development of illegal drug trade in Latin America or the position of Brazil and Mexico in international relations.

*activar la política internacional y profundizar las relaciones con Europa. Podemos considerarlas como un intento de compensar el debilitamiento del NAFTA, así como, en un contexto más amplio, inscribirlas en la estrategia de construcción de alianzas, especialmente económicas, en áreas fuera de las Américas. Por primera vez desde hace mucho tiempo las ambas partes, la UE y México, manifiestan un profundo interés en la reactivación de sus contactos mutuos, la renovación de su fórmula y una nueva orientación de estas relaciones. El presente artículo se propone comentar las relaciones entre la Unión Europea y México, tanto contemporáneas como pasadas, su especificidad, su carácter y qué oportunidades existen para su mayor desarrollo.*

**PALABRAS CLAVE:**

*México, Unión Europea, Asociación Estratégica, Acuerdo de Asociación, Acuerdo Global.*

## **As an introduction**

Due to complicated beginnings of European integration – the necessity of focusing on consolidation of cooperation of all Member States of the European Community, relations with Latin America had never been intense. The geographic distance, economic diversity of Latin American countries and the undeniable influence of the United States cast a shadow over the development of cooperation between the regions. Latin America still does not belong to priority directions of the EU's actions, however, a gradually growing interest in the development of cooperation with its individual countries can be observed. Mexico occupies a special place among them – a strategic partner, connected with the EU by means of a free trade zone and an association agreement. This article is aimed at providing an answer to the question about the importance of the Mexico-European Union relations for both partners in the context of dynamically changing political and economic situation in the world.

The main hypothesis guiding this article is that, in spite of favorable circumstances on both sides of the Atlantic and the predictions of bilateral relations going back to a genuine partnership, the potential of EU-Mexico remains unused and lacks ideas for its effective management. In 2016 negotiations on the new bilateral agreement have started which brought an opportunity for deepening the existing cooperation and extending it to new areas. Mexico is particularly interested in that and motivated for change due to perception of the European direction as an alternative to the weakening integration within the NAFTA and the counterweight to the complex transatlantic agreements negotiated nowadays by its North American partners. From the political perspective, strong relations with the EU could bring a reliable ally in the process of strengthening the international position of Mexico as well, which is one of the priorities of the current administration.

The following article outlines the historical perspective of the relations between the European Union and Latin America, Mexico in particular, including their institutional structure, main achievements and challenges existing in their political and economic dimensions, as well as the evolution of their global surroundings. In view of this, systemic and historical methods were used in this article to analyze the development of the Mexico – European Union relations and their place in transatlantic context.

## European Union – Latin America: an overview

Cooperation between the European Economic Community (EEC) and Latin America was officially launched in 1958 when the Memorandum on Relations with Latin America was signed with the purpose of establishing closer links under the principles of reciprocity, mutual benefit and respect for the rights of all parties involved. While the document was not binding, it nonetheless started a process of deepening the cooperation with Latin American countries, including talks on abolishing tariffs on certain goods in the mutual trade.

In the early 1960s, the European Community established a Contact Group with Latin American countries, which was the first forum for the exchange of opinions of the two parties in the years 1961–1963. The institutionalization of political cooperation started in the 1970s, largely due to the activity of the Special Commission for Latin American Cooperation (Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana, CECLA) and the Buenos Aires Declaration in 1970 with the proposal of forming a commission for interregional dialogue. As a result, an interregional conference was held in 1971 in Brussels, starting the so-called “Brussels dialogue” between European Communities representatives and the Group of Latin American Ambassadors (Grupo de los Embajadores Latinoamericanos, GRULA) in the following years.

The decade of the 1970s also brought the first agreements with Latin American countries, i.e. with Argentina (1971), Uruguay and Brazil (1973) and Mexico (1975). The institutional aspect of these relations was strengthened due to the European Commission’s first program of cooperation with the countries of Asia and Latin America (ALA) adopted in 1976, under which financial assistance was provided to Latin America.

However, only the 1980s brought an impulse for actual development of relations with Latin American countries, mainly due to the so-called San José dialogue concerning the peaceful termination of conflicts in Central America and the EU accession of Spain and Portugal in 1986 – natural advocates of closer contacts with the Latin American region. As a result, in 1987, New Guidelines for the Relations with Latin America and further (second generation) agreements were signed with Central American countries as well as the Andean Pact.

The end of the Cold War converged with the dynamic changes in the political and economic landscape in both regions which promoted the strengthening

of existing relations. Democratization processes in many Latin American countries, liberalization of economies in accordance with recommendations of the Washington Consensus and the birth of New Regionalism created good grounds for intensification of contacts. At the same time, the adoption of the Maastricht Treaty and the establishment of the European Union created a completely new value of such contacts. From the European perspective, another factor in favour of the “rediscovery” of Latin America was growing competition on the part of dynamically developing “Asian tigers” and the deepening processes of economic liberalization and political democratization on the Old Continent. Over the subsequent years, The Community developed preference for contacts with existing integration organizations and individual subregions. In 1999, a strategic partnership was announced in Rio de Janeiro (the so-called Rio Process), with a view to consolidating space for political dialogue and interregional cooperation, and it was gradually completed with the introduced free trade area. Europe tried to distance itself from a purely commercial approach and to promote instead a regulatory role incorporating three dimensions: political, through multilevel dialogues – the EU-LAC Summits amongst many others; economic, including trade and investment; and development cooperation, incorporating social policies (Gardini, Ayuso 2015: 11). The interregional strategy functioned essentially until the EU-LAC Summit in Madrid in 2010. It was meant to lead to the establishment of a high-level political dialogue and a network of partnership agreements with individual LA countries, including free trade agreements (FTAs) that would go beyond the traditional model of North-South economic relations. At present, relations with Latin America are being developed at various levels (interregional, subregional and bilateral). As a result of multiple dimensions of cooperation, the relations between the European Union and Latin America are more a polyphony than a dialogue and thus require modernization.

In a sense, a response to need for a change is a gradual shift of the EU stance towards bilateral relations tailored to specific expectations and conditions. Starting from the 21st century, the EU will create a network of Association Agreements with LAC countries, covering the economic (FTAs, investment) and political cooperation, as well as Strategic Partnerships, based mostly on political dialogue and sectoral cooperation. For the EU, Mexico is one of priority countries in the Latin American region, which can be confirmed by the fact that it is the only country that has been both associated with the EU (since 2000) and has also been its strategic partner (since 2008).

## **Mexico in the European Agenda**

In recent years, Mexico has been implementing an ambitious strategy of increasing its presence and importance internationally as one of the most important emerging countries and the 14th largest economy. It has a well-

developed network of trade agreements all over the world and is a major player in international fora like the United Nations, G20, APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation), and OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development), among others. One of Mexico's biggest assets is also its geographic location: a natural, strategic bridge between North America and Latin America, as well as straddling the Atlantic and the Pacific Oceans, which gives Mexico a truly competitive advantage that has not yet reached its full potential.

Mexico was also one of the first Latin American countries which initiated official relations with the integrating Europe. The European Union and Mexico signed an agreement on establishing diplomatic relations in 1960 and the first Mexican diplomatic representative at the EEC was Primo Villa Michel. However, mutual relations became slightly more intense in the 1970s. An attempt at establishing closer relations with Europe was made by Luis Echeverría's government (1970–1976) in response to the crisis of the model of economic development based on substituting imports with industrialization and the growing awareness of economic dependence on the United States (Castro Espinosa 2003: 895). As a result, a Framework Agreement for Cooperation between Mexico and the European Economic Community was signed in 1975. It was drawn mostly on the initiative of Germany and Italy which treated this agreement as a kind of counterbalance for intensive cooperation between Great Britain and its colonies. Mexico was granted the "highest privilege clause" and several bilateral projects were launched which concerned, amongst other things, cooperation in the private sector, science and technology and support for the power sector. However, this agreement did not lead to actual closeness between entities; it did not facilitate equal access of Mexican goods to the European market.

The 1980s were the time when a breakthrough occurred in the development of relations between the European Union and Latin America. Gradual opening of the Mexican economy, deepening European integration and accession of Spain and Portugal to EU – natural advocates of closer relations with Latin America – all contributed to the intensification of the bilateral agenda. Positive experience was also derived from cooperation in solving Central American problems within the so-called San José process, as a result of which progressing institutionalization of the political dialogue and economic cooperation was observed, which is confirmed by over 40 agreements signed between Mexico and the European Community (Castro Espinosa 2003: 896). The intensification of cooperation largely resulted from the fact that Mexico was one of the first Latin American countries to start the process of liberalization of its economy which increased the attractiveness of the Mexican market as well as by redefinition of the foreign policy at the time, which after a third-world period began to aspire to approximation to the so-called first world. As a result, Mexico was accepted to the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) in 1986, APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation) in 1993 and also to

OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) in 1994. This contributed to a change in the perception of Mexico in Europe. The EU began to perceive it – in accordance with Mexico’s strategy at the time – as a medium-developed country in relations with which promotion of trade and investments should predominate instead of developmental aid (de Vega Armijo, Riguzzi, Ruano 2011: 420).

The beginning of the next decade and the accompanying changes on the political and economic map of the Old Continent made it necessary to redefine European priorities and to focus on internal matters. According to Álvaro Castro Espinosa, this inertia on the part of the European Community resulted in Mexico focusing on processes of regional integration and on development of cooperation with the United States. Despite this, in 1991, another framework agreement for cooperation was signed which was a third-generation agreement including a broad scope of cooperation with emphasis on economic cooperation and creating huge potential for dynamization of mutual relations, although it was not preferential (Czarnacki 2007: 191).

In the mid-1990s, the EU’s attitude towards Mexico became much keener. This mostly resulted from fear of marginalization of European interests in North America in view of intense integration processes in the region and the fact that the North American Free Trade Agreement (NAFTA) started bringing positive results. This considerably deteriorated the terms of trade in relations between Mexico and the EU and had a negative effect on the conditions of operation of European enterprises on the Mexican market. Spain and Portugal became eager enthusiasts of closer contacts between the European Union and Latin America which promoted the “Europeanization” of EU relations with the Latin American region.

Mexico, aspiring to the status of the voice of the entire region not only actively joined the mechanism of biregional summits initiated in 1999 (Ruano 2008: 312), but it also focused on intensification of bilateral relations with the EU. President Ernesto Zedillo (1994–2000), who was a proponent of increased cooperation with Europe at the time, strived to start negotiations on a new agreement which would take into account the establishment of a free trade zone, amongst other things. This idea received positive response, especially in countries with significant investments in Mexico, such as Spain and Great Britain which were afraid of losing the market to the USA and Canada as a result of refusal to sign the agreement. However, the majority of European countries had a sceptical attitude, resulting from both political conditions (violations of human rights and failure to comply with democratic principles in Mexico) and economical ones (fears of negative consequences of the potential free trade zone on the EU’s Common Agricultural Policy). Ultimately, the growing attractiveness of the Mexican market and intensive development of NAFTA were the deciding factors which led to the commencement of negotiations (Sanahuja 2013: 175). The four-year period of negotiations was not easy. There was no consensus in Europe about the final shape of the

agreement. France and Germany opted for an agreement with preferential access to markets instead of creating a direct free trade zone, which, on the other hand, was supported by Great Britain and Spain (Castro Espinosa 2003: 899). The so-called democratic clause also turned out to be controversial as it made possible for the Community to suspend cooperation if violations of democratic principles or human rights were found. Mexico, facing numerous internal problems, tried to weaken its importance, treating it, in a way, as an attempt to undermine its independence. Finally, after long negotiations, the clause was included in the agreement, which to a substantial extent marked the beginning of new quality in relations between Mexico and the European Union.

In 1997, Mexico was the first Latin American country to sign the Economic Partnership, Political Coordination and Cooperation Agreement with the EU. This “Global Agreement”, which took effect in 2000, covers political dialogue, trade (Tratado de Libre Comercio, TLCUEM) and cooperation. This agreement is supplemented with agreements with individual European countries concerning the protection of investments, issues of double taxation as well as agreements which specify the principles of cooperation in the area of science and technology and human rights. Political dialogue takes place in the form of cyclic meetings of representatives at various levels during which specific bilateral issues are discussed. The structure of cooperation also includes annual interparliamentary meetings and dialogue between civil societies. One of its achievements has been the establishment of an EU-Mexico free trade area – a major boost to bilateral trade and investment.

The Global Agreement made it possible to deepen the relations between Mexico and the European Union despite unfavourable international conditions and internal problems. In 2008, these relations became even more institutionalized when the Strategic Association Agreement was signed. Such agreements are signed by the EU with countries with similar regional or global potential and usually focus on the development of political dialogue which takes the form of regular consultations on various levels. At present, apart from Mexico, EU has such agreements with the USA, Canada, Russia, China, India, Japan, RSA, South Korea and Brazil. Reasons which led to the decision to offer this form of cooperation to Mexico include, amongst other things, its membership in the OECD and its perception as “bridge” between Latin America and the United States (Huacuja Acevedo 2010: 51). The strategic partnership was approved in 2008 and an action plan was adopted two years later (it included fourteen multilateral actions, two regional ones and eleven bilateral ones).

As political dialogue was one of pillars of the so-called Global Agreement which entered into force in 2000, the Strategic Association focused on enhancing the existing dialogue and establishing the relations with Mexico in the most institutionalized form among all regional partners. Also, new subject areas were included in the dialogue, such as environmental protection and cooperation in climate change (in connection with the approaching COP16),

and the reform of the international financial system (within G20) – at the bilateral level – was also added to the issues of human security rights. Multilateral issues included international financial crisis, food security, non-proliferation of weapons of mass destruction, illicit trade in arms, UN reform, international security, organized crime, fight against corruption, migrations, developmental and humanitarian aid, terrorism, drugs and human security. Regional issues, in turn, covered the promotion of interregional cooperation and trilateral cooperation. Trade relations, environmental protection, sustainable development, security, human rights, education and culture, science and technology, regional development, statistics, public health and nuclear security were listed among bilateral challenges.

The association agreement between Mexico and the EU opened a new chapter in their mutual relations. The EU's protectionist barriers were eliminated and Mexico opened even more to European investments. As a result of the agreement, an opportunity for new quality in relations between the EU and Mexico appeared, however, it was also met with some criticism, mostly concerning the lack of expected effects, which would correspond to its political importance, and accurate guidelines regarding its implementation (Review of the association agreement: 4).

Despite this, President Vicente Fox (2000–2006) not only broadened the scope of the agenda of bilateral relations but also strived after the implementation of the strategy for increasing Mexico's presence and role internationally. At the same time, Spain which held the presidency of the EU in 2002, gave support to establishing Mexico as a key partner in development of interregional relations. The growing importance of Mexico in Latin America also allowed it to act as the voice of the entire region during summit meetings and to accept investments and trade from the Old Continent (Ruano 2008: 300–301). After a short period of benign neglect of the European direction during Felipe Calderón's administration (2006–2012), this strategy has been to a large extent implemented by Enrique Peña Nieto (since 2012), who has based his policy of increasing Mexico's global importance on good relations with Europe and Asia-Pacific.

## Structure of political cooperation

Political cooperation between Mexico and the European Union takes place in a parallel manner on several levels. Mexico cooperates with the EU within Asociación Estratégica Bi-Regional Unión Europea-América Latina y el Caribe (ALCUE), which involves meetings of Heads of States and Prime Ministers of both regions on summits, while a particularly significant example of cooperation is direct high-level political dialogue in the form of EU-Mexico summits, which are held every two years, and meetings of the Joint Council of Ministers. Parliamentary dialogue is being developed together with the bilateral dimension in which Mexico focuses on several countries which

traditionally include Spain, Germany, Great Britain and France as well as Italy, Sweden and the Netherlands (Ruano 2012: 32).

Summits of Heads of States and Governments are the highest level of political dialogue. Since 2002, meetings have been held every two years at the same time as EU-LA summits. The talks mostly concern main global problems, deepening cooperation through modernization of the association agreement and establishing positions at the international level. They are complemented by the Joint Council – the second level of political dialogue, including representatives of the European Commission, European Council as well as appropriate ministers of the Mexican government and also the Joint Committee consisting of representatives of the Joint Council which prepares meetings and deals with ongoing issues. The Joint Committee addresses issues of deepening political and economic cooperation, human rights, civil society as well as specific issues, such as facilitation of European investments in Mexico or adaptation of concluded agreements to the process of EU extension.

In 2015, the 7th EU-Mexico Summit was held during which leaders agreed to take action to update the Global Agreement, to renew political dialogue, cooperation and the economic partnership. They also stressed the importance of reinforcing the Strategic Partnership as well as the convergence in positions in multiple issues of the international agenda, such as: climate change and environment, the post-2015 sustainable development agenda, security and peace-keeping operations, the world drug problem and the fight against transnational organized crime, migration and humanitarian aid. Their talks also focused on the possibilities of expanding bilateral cooperation in research and development, especially in renewable energy and on tools to facilitate mobility and academic cooperation between Mexico and the EU.

Additionally, the EU and Mexico have established an inter-parliamentary relationship in the framework of the Joint Parliamentary Committee EU – Mexico, which gathers twice a year. The Joint Parliamentary Committee is a forum for exchanging opinions between parliamentarians of both parties. Its main objective is the control of the internal situation in terms of compliance with the principles of democracy and human rights. The JPC also deals with challenges which both Mexico and the EU are facing, including security issues, millennium goals, climate change, migration, etc. The multitude of subjects undertaken by the JPC shows its activity and involvement on the one hand, however, it prevents deeper discussion, on the other hand.

The European External Action Service, in co-ordination with the Mexican Government and with the collaboration of the European Economic and Social Committee, established an EU-Mexico Civil Society Forum in order to promote the participation of civil society in the relations between the two parties. The aim of this forum is to encourage dialogue to further enrich the relations between Mexico and the European Union in all three pillars of the global agreement: political dialogue, cooperation and trade.

In political matters, the relations between Mexico and the European Union are positive. Mexico is treated, alongside Brazil, as a priority country in Latin America, it also has the most institutionalized structure of cooperation. The current cooperation is aimed at establishing partnership based on shared values, which translates, amongst other things, into more intensive cooperation in international organizations, especially as regards global issues such as climate change, sustainable development, international peace and security, democracy and human rights, global economic governance. At the multilateral level, the cooperation is equally positive, especially in the area of climate change, which was confirmed by joint preparations for the COP16 summit in Cancún in 2010.

However, political relations are not free from certain challenges. Controversial issues include, amongst other things, the question of compliance with human rights and militarization of the war on drugs in Mexico which causes escalation of violence, which made the European Parliament to adopt appropriate resolutions (in 2007, 2010 and 2014). War on organized crime waged by the Calderón administration also deteriorated the perception of Mexico in the EU. These problems cast a shadow on bilateral relations in France (the so-called Cassez case) and led to the cancellation of the Year of Mexico in 2011 (Ruano 2012: 35). At the same time, the EU treats human rights as an important element of bilateral political cooperation and supports Mexico, amongst other things, in enhancing democratization processes. In the years 2002–2004, it made Mexico one of three priority countries within the European Initiative on Democracy and Human Rights (EIDHR) (Dominguez 2015: 75). In 2006, the EU also sent a mission of observers to the Mexican elections for the first time. It also supports democratic transformations in this country and reforms aimed at enhancing the rule of law.

Bilateral cooperation also includes cooperation in education and implementation of developmental projects. In the years 1999–2012, the European Investment Bank implemented eight projects in Mexico, especially related to industrialization and the power sector for the amount of EUR 411,5 million (Dominguez 2015: 75). The main direction of the EU's involvement in Mexico is supporting the state in increasing the level of sustainable development and aiming at alleviation of social asymmetries. In the years 2007–2013, the EU earmarked EUR 40 million for Mexico within the framework of developmental aid focusing on three main areas: social cohesion and dialogue (55%), sustainable economy and competitiveness (25%), education and culture (20%). Although until 2014 Mexico had not been eligible for bilateral cooperation, the European Union is still financing activities in Mexico through thematic and regional programmes in the areas of Human Rights, environment or gender equality (Dominguez 2015: 75). In 2016, for instance, in the framework of the bilateral cooperation program “Social Cohesion Laboratory II,” the European Union, granted EURO 2,4 million to eight projects managed by the Civil Society Organizations that seek to promote social cohesion in Mexico in the fields of human rights, social prevention of violence and crime, justice, health and social protection, good governance and employment.

## Economic relations

Evolution of EU-Mexico relations:  
time for real partnership?

Anita Oberda Monkiewicz

The main mechanism which regulates trade relations between Mexico and the European Union is the Global Agreement. It established a free trade zone which invigorated economic relations between entities, thus increasing not only the bilateral trade but also serving as an effective catalyst of the inflow of foreign investment to Mexico – a key element which makes it possible to reduce the economic dependence of this country on the USA.

The EU is Mexico's second biggest export market after the USA, and Mexico is the third largest source of imports after the United States and China. The EU's key imports from Mexico are mineral products, machinery and electric equipment, transport equipment and optic photo precision instruments. Key EU exports to Mexico include machinery and electric equipment, transport equipment, chemical products, and mineral products. In 2015, the trade between the EU and Mexico amounted to USD 62,1 million with a positive balance for the European Union (25,2 million). Export to the EU amounted to USD 18,4 million, which ranked Mexico as 17th EU's partner with share in UE trade of 1,1%. At the same time, EU exports to the Mexican market amounted to USD 43,7 million, which gave it the 15th place among EU export partners with a 1,9% share in the whole EU trade. What is important, Mexico currently enjoys trade preferences with the EU under the Generalised Scheme of Preferences.

Year	Export	Import	Total	Balance
2009	11.683,7	27.321,5	39.005,0	-15.637,8
2010	14.479,8	32.622,8	47.103,0	-18.143,0
2011	19.170,6	37.773,9	56.945,0	-18.603,3
2012	22.093,7	40.961,4	63.055,0	-18.867,6
2013	19.799,3	43.142,9	62.942,0	-23.343,6
2014	20.425,0	44.555,3	64.980,0	-24.130,3
2015	18.440,2	43.722,6	62.163,0	-25.282,4

**Table 1.**

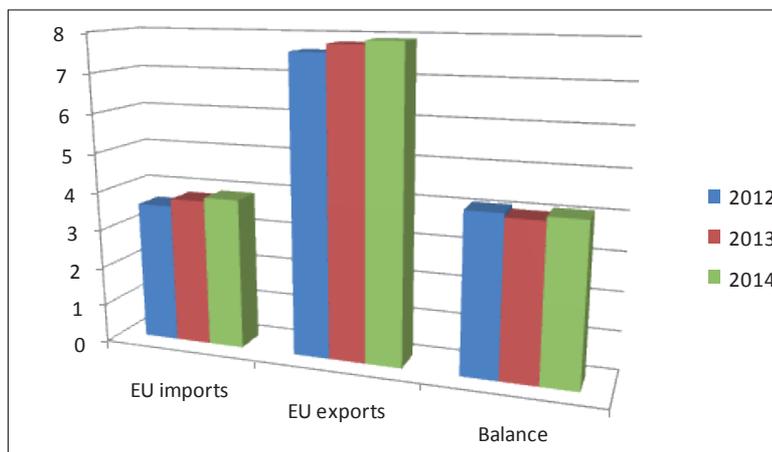
Trade turnover between Mexico and the EU (in millions USD)

Source: Balanza Comercial de México año previo de los TLCs. Vs 2015, Secretaría de Economía, Subsecretaría de Comercio exterior, [http://www.economia.gob.mx/files/comunidad\\_negocios/comercio\\_exterior/informacion\\_estadistica/industrial\\_2015.pdf](http://www.economia.gob.mx/files/comunidad_negocios/comercio_exterior/informacion_estadistica/industrial_2015.pdf), accessed on: 23.05.2016.

In terms of services, EU imports from Mexico are dominated by travel, sea transport, air transport and construction services. EU export services to Mexico consist mainly of travel, sea transport, air transport and computer and information services. The bilateral stock as well as the flow of investment between the EU and Mexico is significant, however, a growing asymmetry

to Europe’s advantage can be observed. In 2014, the EU Foreign Direct Investment in Mexico was EUR 119,2 billion, while Mexican investment in the European Union amounted to approximately EUR 28,3 billion.

**Table 2.**  
EU-Mexico “trade  
in services” statistics  
(in billions of Euro)



Source: European Commission, Trade, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/mexico>, accessed on: 24.05.2016.

Mexico’s main objective as regards the economic relations with the EU is diversification of the market and trade contacts, especially in the context of NAFTA membership. It is true that TLCUEM made it possible to triple the trade volume between the partners but it did not significantly increase the share of the trade with Mexico in the entire EU trade. A similar situation concerns investments; an increase in their size was observed but no increase in their share. The negative balance still exists in trade relations for Mexico but we do observe a positive balance in investments. Even though TLCUEM is an agreement which contains a second and third generation clause, certain barriers to the development of trade with the EU can still be observed – Lorena Ruano lists, amongst other things, insufficient infrastructure, unfamiliarity with the European market, protectionist agricultural rules and complicated EU standards in many areas. At the same time, after 2009, a decrease in the demand for Mexican products can be observed in the EU market. On the European side, customs regulations and a lack of compatibility between the rules on the governmental and local governmental levels (Ruano 2012: 33). As a result, both parties are gradually becoming aware that, especially in the context of the economic crisis, it is necessary to introduce a new, deeper formula for bilateral economic relations and extend the existing Global Agreement.

The current trade agreement is mainly focused on goods, yet it imposes various restrictions. Considering that 60% of Mexico’s GDP comes from services, a chapter dedicated to the service sector should be included in the upcoming negotiations. It is also highly advisable to include conflict resolution mechanisms

such as investor-state dispute settlement (ISDS) rules and mediation. This would reinforce a modern approach to justice that grants access to all players, taking of course into account sovereignty, regulatory issues and other sensitivities. The new treaty should provide a reliable framework, with clear and transparent rules for a comprehensive liberalization process of trade and investment that creates new jobs and opportunities for both Mexico and the EU. The new treaty might contribute to fuller use of the economic potential of bilateral relations, something that has not been fully exercised so far.

**Evolution of EU-Mexico relations:  
time for real partnership?**

Anita Oberda Monkiewicz

### **Global conditions**

The main objective of the Global Agreement, which has been in force since 2000, is to increase bilateral trade and investment flows to contribute to the economic growth of both partners. In 2010, the EU launched Europe 2020, an ambitious growth strategy to foster a smart, sustainable and inclusive economy as an answer to the economic crisis. As part of that, the EU aims at building upon and enlarge its strategic partnerships and consolidate its role among the key players in the world; this includes reviewing the trade agreements already in place with major partners. In North America, examples of this strategy include the conclusion of the Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) with Canada, negotiations with the USA concerning TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership), and the initiative to upgrade the current trade agreement with Mexico.

The economic reforms which have been recently implemented in Mexico, including greater openness to foreign investment and global cooperation, are perceived in a positive manner in Europe – as a successful example of modernization of the economy. Mexico recovered relatively quickly after the last economic crisis and, thanks to the so-called “Mexican Moment,” major reforms were achieved in strategic sectors including education, energy and telecommunications. These reforms were driven by the “new government” image that Mexico projected to the world – a country with a solid structure where political consensus was finally achieved for the first time since 2000. Despite Mexico’s success in the international sphere, there are still internal challenges that need to be resolved with comprehensive reforms that foment credibility and good governance practice. The EU’s concerns can be seen, amongst other things, in resolutions and recommendations encouraging the Mexican government to enhance the rule of law and to implement an action plan to tackle insecurity and corruption, which are major concerns for foreign investors.

Nonetheless, from the economic point of view, Mexico is one of the more and more important players around the world, not just amongst the emerging markets. Its value chain integration is a key factor encouraging investment by European companies. In recent years, with a highly import-dependent

energy sector, manufacturing in Europe is becoming more expensive and less competitive. Mexico has consolidated its position as a production and exporting powerhouse not only to the United States, but also to Central and South America. On the other hand, Mexico has the potential to become a powerful provider of renewable energies, proven by the vitality of its manufacturing industries and export-friendly infrastructure. Furthermore, Mexico claims to be the cheapest labour force in the world, with production costs 20% lower than in China. All this makes Mexico interesting to investors. The EU, however, needs to strike a careful balance between trade benefits of delocalization and the risk of social dumping.

The economic crisis in Europe greatly revalued relations between the European Union and Latin America. It particularly affected economies of countries opting for closer relations with Latin American countries (such as Spain and Portugal) shifting the point of reference towards new partners. At the same time, intensive regional integration processes are also observed in Latin America which do not only lead to erosion of the principles of the Washington Consensus but, on the contrary, increase disparities between the liberal and protectionist models of development. According to José Briceño Ruiz, the main line of division in Latin America currently runs along three main axes: open integration (Pacific Alliance), revisionist approach (Mercosur) and anti-systemic approach (ALBA). Each of them corresponds to a different economic model based on various approaches to economic development and various strategies of becoming included in the global economy. Cintia Quiliconi distinguishes two distinct blocs in Latin America: countries oriented on cooperation with the Pacific area and promoting neoliberal principles (e.g. the Pacific Alliance) and the ones that support the active role of the state in the economy. The competing blocs represent two completely opposing visions of development which the author defines as “competitive bilateralism” versus “open regionalism”. We also observe a change in the international power structure – the United States, as one of the most important points of reference in international relations in the western hemisphere is gradually losing the monopolist position to the new entities, including ones that implement the strategy of China’s economic expansion. In this context, Eu revised its existing Latin America policy from bi-regional to bilateral with focus on Strategic Alliances with individual regional partners. Due to the fact that, generally speaking, position of Mexico in the European Union’s strategy stemmed from the organization’s little interest in Latin America – the adoption of the bilateral strategy by the EU allows to upgrade efficiently the existing relations.

One can get the impression that the best prospects for the development of relations with the EU exist now from Mexico’s perspective as well. On the one hand, this corresponds to the promoted strategy of more active political activity globally and, on the other hand, from the economic point of view, both partners are looking for alternative markets and diversified economic partners. In the face of the loss of interest of other member states in developing NAFTA and,

through it, new directions for European (CETA/T-TIP) and Asian cooperation (Trans-Pacific Partnership, TPP), Mexico decided to take care of its position in the aforementioned areas on its own. Renegotiating the agreement with Europe – which started in June 2016 – is, in a way, a response to the lack of progress in developing the North American Free Trade Area and it prevents a potential marginalization of Mexico. According to the strategy of increasing the international role of Mexico promoted by the Peña Nieto administration, its driving force is to be the simultaneous strengthening of economic relations within NAFTA, with the EU and Asia and Pacific. In a sense, it is also aimed at balancing the Asian direction of economic expansion which is developed within the framework of the Pacific Alliance and the Trans-Pacific Partnership.

Deepening relations with the European Union is based mostly on the assumption of the growing importance of Mexico as an emergent power and a strong economic position of the EU. On the one hand, Mexico's rapprochement with the EU is seen as a way to support its global ambitions by presenting both partners as strategic, political allies in key areas such as climate changes, energy, education, technology, innovation, digital agenda, culture, etc. This ambitious global strategy fits the dynamically changing political and economic landscape of the world where emerging economies, such as Mexico, are gaining momentum. On the other hand, negotiations on enlarging the Global Agreement are justified mainly by the economy. TTIP which is being negotiated by the US is perceived as a threat to the position of Mexican goods in the US market, especially in the context of the gradual exhaustion of the model of economic integration proposed by NAFTA and the search for diversification for the member states through economic contacts in Europe and Asia. Potential trade diversion caused by TTIP could have strong negative impact on Mexico, particularly in sectors that are deeply integrated with the US. Mexico is worried that TTIP could weaken NAFTA and make it redundant, by shrinking its exports to the US, as well as reducing its competitiveness and access to the US market for strategic goods. In this context, efforts to renew the Global Agreement are perceived as a way to compensate for this and boost Mexican trade with the EU, including increased access to the European market for the agricultural goods as well as services and investments. You can say that, in some way, Mexico is forced to rediscover the European direction for its economic and political strategy because if it stays passive, it could lose not only potential benefits on the European market but also on the American one.

After many years of at least lukewarm relations both partners are truly interested in developing their cooperation – both on bilateral and global level. Still, you have to take into account that neither Mexico, nor EU are priority partners and their relations, especially economic, remain largely asymmetric and may do so in the future. However, Mexico depends more on the EU than vice versa – especially for economic reasons which could be a good motivation for intensifying mutual cooperation. The new agreement can help to exploit the full potential of existing relationships and establish stable links in new areas such as energy or

**Evolution of EU-Mexico relations:  
time for real partnership?**

Anita Oberda Monkiewicz

climate change. It could be also a great possibility to move finally beyond declaration and find a stable ground to build efficient partnership in future.

## References

- Briceño Ruiz J. (2014), *Del regionalismo abierto al regionalismo poshegemónico en América Latina*, en: *Política Internacional e Integración Regional Comparada en América Latina*, W. Soto Acosta (ed.), FLACSO, San José.
- Castro Espinosa Á. (2003), *Tan lejos de Europa y tan cerca de los Estados Unidos. Orígenes, negociación y perspectivas del acuerdo político y comercial entre México y la Unión Europea*, "Foro Internacional", vol. 43, no 4 (174), pp. 893-916.
- Czarnacki M. (2007), *Stosunki polityczne i gospodarcze Unii Europejskiej z Ameryką Łacińską i Karaibami*, in: *Unia Europejska. Integracja, konkurencyjność, rozwój*, K. A. Kłosiński (ed.), Wydawnictwo KUL, Lublin.
- Domínguez R. (2015), *EU Foreign Policy toward Latin America*, Palgrave Macmillan UK.
- Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (2015), *Przegląd układu o stowarzyszeniu między UE a Meksykiem*, Bruksela.
- Gardini G. L., Ayuso A. (2015), *EU-Latin America and Caribbean Inter-regional relations: complexity and change*, "Atlantic Future Working Paper", no 24, <http://www.atlanticfuture.eu/files/1530-LA-EU.pdf>, accessed on: 04.08.2016.
- Huacuja Acevedo L. A. (2010), *XI Reunión de la Comisión Parlamentaria Mixta México – Unión Europea*, Cuaderno de Trabajo, México.
- Malamud, A., Gardini G. L. (2012), *Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons*, "International Spectator", vol. 47, no 1, pp. 116-133.
- Pi-Suñer A., Riguzzi P., Ruano L. (eds.) (2011), *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010*, vol. 5, *Europa*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México.
- Quiliconi C. (2013), *Modelos competitivos de integración en el hemisferio occidental: ¿liderazgo competitivo o negociación mutua?*, "Revista CIDOB d'Afers Internacionals", no 102-103, pp. 148-150.
- Ruano L. (2008), *De la exaltación al tedio: las relaciones entre México y la Unión Europea durante el sexenio del presidente Vicente Fox, 2000-2006*, "Foro Internacional", vol. XLVIII, no 1-2, pp. 297-329.
- Ruano L. (2012), *Relaciones México-Unión Europea: tendencias actuales y perspectivas*, in: *La política exterior de México 2012-2018. Diagnóstico y propuestas*, J. A. Schiavon, R. Velazquez Flores (eds.), Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, CIDE A. C., México D.F.
- Ruano L. (2013), *Inercia institucional en un ambiente difícil: las relaciones de México con Europa durante la administración de Felipe Calderón, 2006-2012*, "Foro Internacional", vol. LIII, no 3-4, pp. 619-644.
- Sanahuja J. A. (2013), *Unia Europejska i Ameryka Łacińska. Prawidłowości i dylematy stosunków międzyregionalnych w dobie globalizacji*, in: *Ameryka Łacińska XXI wieku. Nowe oblicza, nowe struktury, nowe tożsamości*, A. Dembicz, A. Elbanowski (eds.), CESLA, Warszawa.

# Sistemas electorales y sistemas de partidos en el México contemporáneo (1917–2017)

## Electoral systems and party systems in the contemporary Mexico (1917–2017)

**Víctor Reynoso<sup>1</sup>**

UNIVERSIDAD DE LAS AMÉRICAS PUEBLA  
MÉXICO

✉ victorm.reynoso@udlap.mx

### RESUMEN

*El artículo presenta un análisis de los sistemas electorales y de partidos en México desde la aprobación de la Constitución de 1917 hasta la fecha (2017). El país ha tenido tres sistemas electorales (mayoritario, de diputados de partido y mixto) y dos sistemas de partidos (hegemónico y multipartidista). Hay dos periodos previos al sistema hegemónico (sin partidos, 1917–1929 y de formación, 1929–1946) y un periodo de transición (1988–1997). Se presentan también las reformas electorales más significativas, algunas de las cuales tuvieron como objetivo consolidar o prolongar el sistema hegemónico (1946, 1963 y 1978) y otras le pusieron fin (1996). Todos estos cambios se han dado en una continuidad notable en el contexto latinoamericano e internacional. Hay que destacar que aunque hay muchos análisis del sistema de partidos en México, hay pocos que den una visión de largo plazo como esta.*

**PALABRAS CLAVE:** México, sistema electoral, sistema de partidos, reforma electoral.

### ABSTRACT

*The article presents an analysis of electoral systems and party systems in Mexico, comprising the period from the adoption of the 1917 Constitution until the present day (2017). In Mexico, there have been three electoral systems (majority system, party deputies' system and a mixed one) and two party systems (hegemonic and multi-party). There were two periods prior to hegemonic system (without parties, 1917–1929, and a formation period, 1929–1946) and a transition period (1988–*

---

<sup>1</sup> Profesor investigador de la Universidad de las Américas, Puebla. Doctor en Ciencias Sociales por El Colegio de México; obtuvo el grado con la tesis: “Los dilemas del crecimiento. El Partido Acción Nacional y sus fracciones frente a la vida política mexicana”. Maestro en Ciencias Sociales por la FLACSO y Licenciado en Sociología por la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Libros: *Para entender al PAN* (2009), *Rupturas en el vértice y El Partido Acción Nacional a través de sus escisiones históricas* (2007), entre otros.

1997). *The article also presents the most important electoral reforms. Some of them were aimed at consolidating and prolonging the hegemonic system (1946, 1963 y 1978), while others put an end to it (1996). All these changes have taken place in a considerable continuity, taking into consideration the Latin American and international context. It should be noted that although numerous analyses of the Mexican party system have been carried out, not many of them present a long-term perspective, in the way this article does.*

**KEYWORDS:** *Mexico, electoral system, party system, electoral reform.*

## Introducción

“La política mexicana es muy ordenada” escuché decir a un colega argentino. Lo decía sin ánimo de provocar, creo. Pero provocó: quienes lo escuchábamos teníamos la idea de que pocas cosas hay tan desordenadas como la política en México. Sin embargo, si analizamos algunas realidades de la vida política mexicana, como los sistemas electorales y de partidos, la frase aplica. Desde la promulgación de la Constitución de 1917 a la fecha, podremos observar cierto orden, cierto sentido y ritmo en los cambios estructurales que ambos sistemas han tenido.

El orden aludido tiene que ver con qué política mexicana no ha interrumpido sus elecciones desde 1920. De los presidentes que iniciaron su periodo, solo uno (Pascual Ortiz Rubio 1930–1932) no lo concluyó. Todas las legislaturas electas desde el constituyente de 1917, sea en la Cámara de Senadores o en la de Diputados, han iniciado y concluido puntualmente su periodo. La continuidad mexicana es excepcional, en América Latina desde luego, pero también en relación a algunos países de Europa Occidental, como Alemania, Francia, España e Italia.

La tesis central de este artículo es que en los últimos cien años (de la promulgación de la Constitución de 1917 hasta 2016) ha habido en México dos sistemas de partidos y tres sistemas electorales. Con periodos de antecedentes, formación y transición. Los dos sistemas de partidos son el hegemónico y el multipartidista. Los tres sistemas electorales: uninominal, de diputados de partido y mixto. Como se verá, los cambios en los sistemas electorales tuvieron como una de sus razones prolongar el funcionamiento del sistema hegemónico.

Recupero el sentido restringido de sistema electoral: la forma como los votos se convierten en escaños. Es decir, la forma como los votos ciudadanos se traducen en cargos de elección en el parlamento o congreso. Como es bien sabido, hay dos sistemas básicos y diversas combinaciones de los mismos. El primero es uninominal o de mayoría simple: hay un solo ganador en cada uno de los distritos electorales en que se divide el territorio. El otro es de representación proporcional: se asigna determinado número de diputados a cada partido según su porcentaje de votos.

Por sistema de partidos entiendo, siguiendo a Mainwaring, “el conjunto de partidos que interactúan con un patrón determinado” (313). Los dos sistemas habidos en México se distinguen por la ausencia o presencia de competencia: el hegemónico –sin competencia efectiva por el acceso al poder entre los partidos– y el multipartidista, donde se da esa competencia. No ha habido en el país, en el periodo aquí analizado, un sistema de partido único. Hubo un sistema hegemónico: varios partidos, pero con uno de ellos que gana siempre, no porque sea el mejor competidor electoral, sino porque no hay competencia en las elecciones. Los procesos electorales están controlados para garantizar el triunfo del partido hegemónico.

Es importante distinguirlo del sistema de partido predominante. En éste sí hay competencia, y uno de los partidos tiene la capacidad de ganar durante varios periodos seguidos. Mientras que en sistema de partido hegemónico hay un control electoral que asegura el triunfo de un partido, independientemente de la voluntad de los electores, en un sistema de partido predominante hay una competencia real que es ganada en varios periodos por el mismo partido. La distinción, que no siempre es tomada en cuenta, es clave para entender la historia de los sistemas de partidos en el país y de los cambios en los sistemas electorales, que muchas veces fueron hechos para mantener al sistema hegemónico.

Dejo de lado la relación entre estos sistemas y sus transformaciones con otras características de la política mexicana: los modelos de desarrollo económico, la relación entre clases y grupos, los movimientos sociales, las cuestiones regionales y su relación con el centro, las formas de legitimidad vigentes, la política exterior. También quedan fuera los acontecimientos internacionales que sin duda influyen en los cambios aquí señalados. En algunos casos son obvios (surgimientos de los fascismos de entreguerras, fin de la Segunda Guerra Mundial, fin del sistema soviético) y no requieren ser señalados. Pero por razones de espacio no es posible ahondar en estas relaciones.

El análisis de los sistemas electorales y de partidos obviamente no nos dice todo lo relevante sobre la política de una sociedad. Sí nos dice algo, algo importante. El vínculo con otras realidades políticas abundará sin duda en esa comprensión.

El artículo se divide en seis partes. Primero se presenta la periodización general: los siete periodos en los que es razonable dividir la combinación de los sistemas electorales y de partidos. Luego se analizan los cinco últimos, desde la reforma de 1946 hasta la fecha.

## **Periodización general y etapa formativa**

Hay siete etapas en las que se puede dividir la realidad electoral y partidaria del país en el siglo transcurrido desde la promulgación de la Constitución de 1917 (ver Cuadro 1). Esta periodización se deriva de la combinación de los

tres sistemas electorales con los sistemas de partidos que ha tenido el país. En esta primera parte del artículo expongo esta periodización general para pasar luego al análisis de las últimas cinco etapas. Presento además lo que considero son cuatro generaciones de reformas electorales, pues el reformismo electoral mexicano estuvo estrechamente ligado a la conservación y a la transformación de los sistemas electorales y de partidos.

Las dos primeras etapas pueden considerarse como de antecedentes y formación. La primera (1917–1929) carece de partidos políticos institucionalizados. La segunda es el inicio y la consolidación del primer sistema, y va desde la fundación del Partido Nacional Revolucionario (1929) hasta reforma electoral de 1946 que pone en manos de la Secretaría de Gobernación federal la organización del proceso electoral. La tercera etapa se inicia en 1946 y se cierra con otra reforma electoral, la de 1963.

Estas primeras tres etapas se caracterizan por tener el mismo sistema electoral –mayoritario simple: un diputado por cada distrito electoral. A partir de la elección presidencial de 1958, el sistema electoral entra en una crisis que da lugar a la reforma de 1963, que consistió básicamente en el fin del sistema uninominal para dar lugar a un sistema electoral mixto. Esa es la cuarta etapa que concluye con la reforma electoral más conocida, la de 1977. Ésta cambia nuevamente el sistema electoral: ahora será un sistema mixto con 300 diputados de mayoría y 100 de representación proporcional. Se inicia así la quinta etapa en la que son incluidas fuerzas tradicionales en el escenario político mexicano, como el comunismo y el sinarquismo. A ésta le pone fin ya no una reforma electoral sino un cambio en el comportamiento electoral: la elección de 1988.

Esta elección inicia, en el ámbito del poder legislativo federal<sup>2</sup>, la transición a la democracia en México, la sexta etapa de esta periodización, que concluye en 1997 con la puesta en juego de la reforma electoral de 1996. A partir de 1997 estamos en un nuevo sistema de partidos caracterizado por tener el mismo sistema electoral vigente desde 1988 y porque ningún partido alcanza la mayoría absoluta, la séptima etapa.

Es razonable plantear que el sistema de partidos contemporáneo se inició en México con la reforma electoral de 1946, como se verá más adelante. Los años previos, importantes sin duda, pueden considerarse como antecedentes y formación.

Pero es importante comentar algo respecto a esas dos etapas.<sup>3</sup> La primera (1917–1929) es una notable complejidad y riqueza en cuanto a la organización de las fuerzas políticas; éstas coincidieron básicamente con las fuerzas armadas

---

<sup>2</sup> Desde mi perspectiva dicha transición se inició en las elecciones locales de 1983, pero se manifestó en las elecciones federales hasta 1988.

<sup>3</sup> Puede considerarse que el nuevo sistema electoral y de partidos en México tiene su origen en la Ley Electoral de 1911 y en la reforma a la Constitución realizada en 1912, en las que se dio personalidad jurídica a los partidos y se determinó, por primera vez, la elección directa de legisladores. Ver: Medina 1978: 12. Pero no interesa aquí detenerse en esa etapa de antecedentes.

generadas durante la revolución, con los poderes locales y con organizaciones gremiales, obreras y campesinas. Los partidos nacionales eran idea y proyecto. Había un gran número de partidos (se llegó a hablar hasta de 8 mil), lo que recuerda lo escrito por Duverger: se suele confundir la ausencia de partidos con el multipartidismo. Apparentemente había miles de partidos. En realidad, no había ningún partido con presencia nacional y con permanencia más allá de algunas coyunturas electorales (Garrido 1982: 30–62, Arreola 2015).

La segunda etapa inicia en 1929 con la fundación del primer partido político nacional, el Nacional Revolucionario. No era un partido único, ni lo pretendía ser, pero en cierto sentido sí pretendía ser el único partido legítimo.

Partía de una idea que viene de fines del siglo XIX mexicano, después de la derrota de la Intervención Francesa y del partido conservador que la promovió. Idea recuperada por Álvaro Obregón en un Manifiesto publicado en 1919, en vísperas de la sucesión presidencial (Garrido 1982: 43–45, Medina Peña 2010: 60–61). Según esta idea, la mayoría del pueblo mexicano, la mayoría legítima, era liberal. No era la única opción política: estaban también los conservadores. Pero eran minoritarios y, en cierto sentido, ilegítimos. El PNR y sus continuadores (PRM y PRI en sus primeras etapas) recuperaban esta idea, cambiando los términos: en lugar de “liberal”, “revolucionario”, y en vez de “conservador”, “reaccionario”. Dado que el principio legitimador del régimen en esos años era proceder de la revolución de 1910, los no revolucionarios, los que quedaban fuera del PNR-PRM-PRI carecían de legitimidad para acceder al poder. Podían existir como opositores, pero condenados a la oposición permanente.

Garrido no utiliza el concepto de partido hegemónico, pero en esta idea de un gran partido liberal o revolucionario, que incluye a la mayoría legítima del pueblo y que excluye a la minoría conservadora o reaccionaria, puede estar el fundamento ideológico de un sistema que, sin eliminar a la oposición, le niega acceso al poder.

La distinción obregonista entre liberales legítimos y conservadores ilegítimos, que fue mantenida por décadas en forma pública (muy matizada), o privada, por la clase política en el poder, habla del *clivaje* o *línea de fractura* central en el sistema de partidos mexicano. En varias etapas de este sistema, quizá desde los años veinte hasta los ochenta, no hubo una línea de fractura social, religiosa, regional. Fue un clivaje construido ideológicamente: dentro del partido hegemónico estaban los legítimos, fuera de él los no legítimos aunque tolerados.<sup>4</sup> La principal y casi única oposición al partido hegemónico, el PAN, también construyó su propia línea de fractura: la nación y el régimen.

---

<sup>4</sup> El sistema hegemónico fue tolerante hacia ciertas disidencias. De ahí que muchos le hayan llamado una “dictablanda” más que una dictadura, o que haya tenido tanto éxito la caracterización de ese sistema como una “dictadura perfecta”, que integraba a sus opositores. Pero fue represivo en muchos momentos, claramente hacia los movimientos que optaban por las armas o las movilizaciones populares que no se integraban al pacto corporativo oficial.

La primera, carente de representación política; el segundo, un conjunto de políticos que ejercían el poder siguiendo sus intereses particulares.<sup>5</sup>

Un aspecto decisivo para la formación del sistema hegemónico fue la no reelección inmediata de diputados y senadores, introducida en la Constitución en 1933 (la Constitución de 1917 sólo prohibía la reelección del presidente de la república). Con esto la lealtad de la clase política se orientó hacia el partido y no hacia los electores o poderes fácticos de su localidad. La nueva norma fue decisiva para la disciplina del partido, y por tanto para el funcionamiento del sistema hegemónico (Weldon 2002: 197–200).

El PNR es abolido en 1938 para dar lugar a un nuevo partido de características notablemente distintas, el PRM. Como es sabido, la principal característica del nuevo partido fue incorporar a las masas organizadas en su interior (obreros, campesinos y un sector marginal llamado “popular”). Pero esta diferencia no eliminó el clivaje ya señalado. En 1939, se funda el primer partido de oposición que trascenderá la coyuntura electoral, Acción Nacional. El nuevo partido tuvo un discurso radical a favor de las clases populares (que incluía el término “lucha de clases”) y formó parte de los Frentes Populares antifascistas.

Las siguientes cinco etapas, desde la reforma de 1946 hasta la actualidad, las analizaré en los siguientes apartados.

Pero antes conviene decir algo sobre el reformismo electoral, una de las características de la política mexicana. Desde 1946 casi en todos los sexenios se hizo alguna reforma electoral. En lo que se refiere a sus efectos sobre los sistemas electorales y de partidos es posible distinguir cuatro generaciones.

La primera generación es la que pone las bases del sistema hegemónico. Abarca dos reformas: la fundacional, que da lugar a la Ley Electoral Federal del 6 de enero de 1946 y la de diciembre de 1951. La primera centraliza la organización de las elecciones, establece requisitos más rigurosos para el registro de partidos políticos, y así inicia el sistema de partidos y de elecciones del México contemporáneo. Esto mediante la creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y del Consejo del Padrón Electoral (Medina 1978: 18–19, Molinar 1991: 24–33, Prud’homme 2014: 57 y ss.). La segunda resuelve el problema que generaron las elecciones primarias en el PRI, fortalece al organismo electoral y crea el Registro Nacional de Electores (Medina 2010: 168–169).

Una segunda generación de reformas electorales tuvo como objetivo resolver el dilema del sistema hegemónico: mantener un partido que siempre gane con una oposición auténtica que siempre pierda. Las reformas de 1963, 1977 y las que van de 1989 a 1994 tienen esta característica. Las dos primeras transforman el sistema electoral con un objetivo preciso de prolongar ese

---

<sup>5</sup> Así termina el discurso del fundador del PAN, Manuel Gómez Morín, pronunciado el 28 de febrero de 1940 como respuesta a otro discurso del entonces presidente de la república Lázaro Cárdenas. Por el momento y contexto, este discurso de Gómez Morín debe considerarse uno de los documentos fundacionales del PAN. Ver: Castillo Peraza 153–154. En diversos documentos panistas, principalmente los que denuncian el control de las elecciones por parte del régimen, puede apreciarse esta idea de que el régimen no representa adecuadamente a la nación.

sistema. La reforma de 1963 pone fin al sistema uninominal o de mayoría y crea el peculiar sistema de diputados de partido. La de 1977 termina con ese sistema y crea el primer sistema mixto con 300 diputados de mayoría y 100 de representación proporcional. El intenso reformismo entre 1989 y 1994 (tres reformas electorales en un sexenio) expresa una tensa relación entre la oposición que quería acabar con los mecanismos de control y el sistema que se negaba a hacerlo. Son las primeras reformas “negociadas” entre el partido en el poder y la oposición, pues todas las anteriores fueron “otorgadas” desde el poder, según la distinción de Medina Peña (2010: 294).

La tercera generación consiste en una sola reforma que concluye la transición mexicana, la reforma de 1996. Una cuarta generación, con reformas muy

### Sistemas electorales y sistemas de partidos en el México contemporáneo (1917-2017)

Víctor Reynoso

Periodo	Sistemas electorales	Sistemas de partidos	Duración
1º 1917–1929		Sin sistema	Seis bienios
2º 1929–1946		Sistema hegemónico en formación	Tres bienios y 4 trienios
3º 1946–1964	Mayoría simple		6 legislaturas (hegemónico con mayoría simple)
4ª 1964–1979	De “diputados de partido”	Sistema hegemónico 1946–1988	5 legislaturas (hegemónico con diputados de partido)
5ª 1979–1988	Mixto 300/100: 300 de mayoría simple y 100 de representación proporcional		3 legislaturas (hegemónico mixto)
6ª 1988–1997	Mixto 300/200: 300 de mayoría simple y 200 de representación proporcional	Transición 1988–1997	3 legislaturas
7ª 1997–2015...		Pluripartidista	7 legislaturas (hasta 2018)

### Cuadro 1.

Sistemas electorales y de partidos en México en la Cámara de Diputados federal (1946–2018)

Fuente: elaboración propia en función de reformas electorales y resultados electorales.  
 Nota: Los periodos se refieren al inicio de las legislaturas, no a los años en que se reformó la ley que dio lugar bien a un nuevo sistema electoral, bien a un cambio en el sistema de partidos.

diversas entre sí, serían las posteriores a 1996, que atienden problemas muy distintos y que no tienen que ver con la reproducción del sistema hegemónico ni con su fin. Son básicamente dos, la de 2007 y 2013.

Esta caracterización en cuatro generaciones deja fuera muchos aspectos de la legislación electoral. Se enfoca en los cambios que inciden en lo que aquí interesa: los sistemas electorales y de partidos.

## Mayoría simple con sistema hegemónico

La reforma electoral de 1946 centralizó la organización de las elecciones y formalizó jurídicamente el registro de los partidos políticos (Molinar 1991: 24–25, Medina 2010: 167). Puede considerársele el inicio de los sistemas electoral y de partidos en México contemporáneo. Dentro de los ciclos de reformas electorales aquí analizadas, la de ese año inaugura el primero de ellos. Consistió en la centralización del proceso y su control por parte del gobierno federal, así como la formalización de los requisitos de los partidos políticos. Ciertamente los dos principales partidos, el PRI y el PAN, se fundaron con anterioridad. Preceden al sistema moderno. Lo que muestra su continuidad dentro del cambio.

La reforma del 46, que abroga la *Ley para la Elección de Poderes Federales* de 1918 y crea la *Ley Electoral Federal*, mantuvo el sistema electoral uninominal o de mayoría simple. Ese sistema se mantendría hasta la reforma electoral de 1963. Desde 1946 el sistema de mayoría simple o representación uninominal abarcaría seis legislaturas (Cuadros 1 y 2). Hasta aquí no hay mayor discusión o análisis.

Las complicaciones en la periodización se presentan al analizar el sistema de partidos. Si el sistema electoral fue uninominal, el de partidos fue hegemónico. Como todo, esta idea es discutible, tanto por la caracterización del sistema como por el inicio y el fin del mismo. Molinar (1991) por ejemplo, a veces considera que el periodo 1946–1963 fue la “etapa formativa” del sistema de partido hegemónico y a veces como el periodo “preclásico” del mismo. Algunos autores, como Medina Peña, no utilizan el término.

Con la centralización de la organización de las elecciones a la que dio lugar la reforma electoral de 1945 y dado el vínculo entre el Partido Revolucionario Institucional (fundado con ese nombre en enero 1946 pero continuador del PRM y el PNR) y la clase política, el control de gobernación sobre el organismo electoral recién creado fue una de las piezas claves del sistema hegemónico. Dicho control duraría 50 años: de 1946 a 1996, como veremos al analizar la conclusión de la transición mexicana.

Hay que destacar que la reforma de 1946 fue la primera reforma que transformó el sistema electoral y de partidos en el siglo XX, contrariamente a la mayoría de los análisis que consideran que la primera reforma fue en 1977.<sup>6</sup> Por lo dicho,

<sup>6</sup> La *Ley para la Elección de los Poderes Federales* fue adicionada y reformada en varias ocasiones (1920, 1921, 1931, 1942 y 1943: Secretaría de Gobernación 1973: 272–329). Por eso

la concentración y la centralización del proceso electoral en el gobierno federal, estrechamente vinculado al PRI, es razonable plantear que el sistema hegemónico se inició, o se pusieron las bases para su consolidación, con esa reforma.

Otra pieza clave de ese sistema fue la vigencia de una norma no escrita, central en este sistema: los candidatos del PRI siempre ganan, los de la oposición siempre pierden. En 1929, 1940, 1946 y 1952<sup>7</sup> políticos escindidos del grupo en el poder se presentaron como candidatos de partidos de oposición. No tuvieron ninguna oportunidad de ganar. Después de 1952 y durante cinco elecciones presidenciales (1958–1982) nadie más dejaría al partido en el poder: estaba clara la regla de que fuera del partido hegemónico no habría ninguna posibilidad de ganar.<sup>8</sup>

Otro hecho importante en la consolidación de este sistema fue la verticalidad en las decisiones del partido hegemónico. En un hecho poco analizado, la ley de 1946 mandataba a los partidos políticos a determinar “Un sistema de elección interna para designar a los candidatos que el partido sostenga en las elecciones.”<sup>9</sup> El PRI aplicó esta norma realizando una especie de elecciones “primarias” democráticas para designar a sus candidatos, con muy malos resultados: divisiones internas, conflictos, acusaciones de fraude (Medina Peña 2010: 168). Por lo mismo una nueva reforma, realizada en 1951, prohibió este tipo de elecciones<sup>10</sup>. (Secretaría de Gobernación 1973: 399, Medina Peña 2010: 168).

El experimento priista de la segunda mitad de los años cuarenta contribuyó a la centralización de las decisiones del partido. Junto con los otros hechos mencionados (la centralización de la organización electoral en la Secretaría de Gobernación federal y la prohibición no escrita de triunfos electorales de candidatos distintos a los del PRI) le dio forma al sistema hegemónico. Una forma que ha sido conocida como la Ley Weldon: *toda la clase política se subordina al PRI, y el PRI se subordina al presidente de la república*.<sup>11</sup>

---

no puede considerarse que la reforma de 1946 fue la primera. Pero sí es la primera de este ciclo racionalizador y centralizador que crea los sistemas electorales y de partidos contemporáneos.

<sup>7</sup> Los opositores fueron: en 1929 José Vasconcelos, en 1940 Juan Andrew Almazán, en 1946 Ignacio Padilla y en 1952 Miguel Enríquez Guzmán. A pesar del apoyo que generaron algunos de estos candidatos, sobre todo en las zonas urbanas, el control del proceso electoral por parte del Estado mexicano les impidió siquiera tener una votación que amenazara al candidato del partido hegemónico.

<sup>8</sup> El sistema hegemónico sí permitió triunfos de la oposición en ayuntamientos y diputaciones, pero mínimos. No permitió ningún triunfo opositor en elecciones de gobernador ni en elecciones de senadores. Esos triunfos se darían hasta el periodo de la transición.

<sup>9</sup> Entre comillas está la redacción de la fracción I del artículo 25 de la *Ley Electoral Federal* del 7 de enero de 1946. Secretaría de Gobernación 1973: 336.

<sup>10</sup> El artículo 30 de la nueva ley en su fracción I añadía a la redacción anterior la prohibición de elecciones internas “que se asemenen a las elecciones constitucionales, es decir, elecciones democráticas (decididas por la regla de mayoría): “Un sistema de elección interna para designar a los candidatos que el partido sostenga en las elecciones constitucionales. *Este sistema de elección no podrá consistir en actos públicos que se asemenen a las elecciones constitucionales*”, Secretaría de Gobernación 1973: 399. Cursivas añadidas.

<sup>11</sup> La propuesta de Jeffrey Weldon es mucho más elaborada y refinada que esta frase, pero simplificándola puede sintetizarse así (Weldon 2002).

Además de avanzar en la centralización, estos cambios dieron lugar a la institucionalización de la sucesión presidencial, pieza clave del sistema hegemónico mexicano. El próximo presidente de la República sería invariablemente el candidato del PRI, designado, de manera informal, por el presidente en turno de entre los miembros de su gabinete. Los candidatos opositores serían meramente testimoniales, sin posibilidades de ganar.

**Cuadro 2.**

El sistema de partidos en la Cámara de Diputados. Sistema electoral uninominal con sistema de partidos hegemónico (1946–1961)

Año elección	1946	1949	1952	1955	1958	1961
<b>Legislatura</b>	<b>XL</b>	<b>XLI</b>	<b>XLII</b>	<b>XLIII</b>	<b>XLIV</b>	<b>XLV</b>
<b>PAN</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>5</b>
Porcentaje	2,8	2,7	3,1	3,7	0	2,8
<b>PRI</b>	<b>134</b>	<b>142</b>	<b>151</b>	<b>153</b>	<b>153</b>	<b>172</b>
Porcentaje	97,2	96,6	95,6	95,6	95	96,6
<b>PPS</b>	<b>NE</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
Porcentaje	NE	0,68	1,26	1,25	0,62	0,56
<b>PARM</b>	<b>NE</b>	<b>NE</b>	<b>NE</b>	<b>NE</b>	<b>1</b>	<b>0</b>
Porcentaje	NE	NE	NE	NE	0,62	0
<b>Otros</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Porcentaje	3,4	0	0	0	0	0
<b>Total diputados</b>	<b>147</b>	<b>147</b>	<b>158</b>	<b>160</b>	<b>161</b>	<b>178</b>
NP	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
<b>Volatilidad</b>		<b>0,7</b>	<b>1</b>	<b>0,3</b>	<b>2,8</b>	<b>2,5</b>

Fuente: Molinar 1991, cuadro 1.7, p. 51, que toma sus datos del Diario de Debates de la Cámara de Diputados.

NE: no existía el partido.

En el Cuadro 2 pueden verse los números de este sistema “en dos niveles”. Un partido tuvo siempre más del 95% de los diputados, algo insólito en elecciones con competencia. Los demás partidos se repartían el 5% restante. El índice de volatilidad es mínimo. En ocasiones es menor a 1, y su valor máximo en el periodo es 2,8.<sup>12</sup> Se trata pues de un periodo donde el sistema electoral, visto en la Cámara de Diputados federales, es notablemente homogéneo, prácticamente sin variación.

Calcular los valores del índice Número de Partidos (NP) con los porcentajes contenidos en el cuadro, es ocioso. Redondeados a uno o dos decimales, todos

<sup>12</sup> Este índice varía desde 0, cuando la composición de una legislatura es idéntica a la anterior, hasta 100, cuando desaparecen todos los partidos y son sustituidos por nuevas organizaciones.

los valores son mínimos: 1. Pero los presentamos porque algo dicen: el sistema hegemónico en esta primera etapa se parecía mucho a un sistema único. El PRI estaba muy por encima de las dos terceras partes de la votación que exigía la Constitución como voto calificado. Era con mucho el dueño del congreso.

Ese monopolio no era tan contundente en las elecciones presidenciales. Hubo tres elecciones presidenciales en este periodo: en la de 1946 el candidato del PRI, Miguel Alemán, obtuvo poco menos del 78% de la votación; en 1952 fue candidato de este partido Adolfo Ruiz Cortines y se le reconocieron 74,3% de la votación; en 1958 el candidato ganador fue Adolfo López Mateos con 90,4% de los votos. (Molinar 1991: 45). Los resultados del 46 y del 52, notablemente más bajos que los del 58 (y los del periodo anterior y posterior) se explican por la presencia de candidatos opositores relativamente fuertes, Ignacio Padilla en el primer caso y Miguel Enríquez Guzmán en el segundo. Lo que no se explica es por qué en 1940 el candidato opositor, Juan Andrew Almazán, un opositor aparentemente con más fuerza que los mencionados, obtuvo apenas el 5,3% de la votación.

Es claro que el sistema uninominal sobrerrepresentaba al partido ganador y subrepresentaba a la oposición. (Molinar 1991: 44).

## **Sistema hegemónico y “diputados de partido”**

Un sistema hegemónico vive permanentemente en un dilema: debe haber una oposición dispuesta a perder siempre, pues el partido en el poder controla el proceso electoral y se asegura con ello el triunfo. Por eso la oposición vive permanentemente en la tensión de participar –con lo que valida un proceso que ella misma considera ilegítimo– o abstenerse, con lo que deja libre el camino a otras oposiciones dispuestas a convivir con el dilema. El partido en el poder enfrenta un dilema simétrico –si le concede a la oposición un sistema electoral imparcial, rompería una de las reglas del sistema: los candidatos del PRI siempre ganan. Sin esa regla, muchos priistas abandonarían a su partido para pasar a la oposición, con altas probabilidades de ganar. Conservar una oposición auténtica pero más o menos dispuesta a perder es un dilema complicado, que se resolvió con reformas electorales.

El PAN, principal partido de oposición en México a lo largo de casi todo el periodo estudiado, vivió esa situación durante décadas. Pero solo en una ocasión decidió salir de su participación política: después de las elecciones presidenciales de 1958, a las que consideró fraudulentas. Por primera y única vez en su historia no reconoció los triunfos que le otorgaban los resultados oficiales (seis diputados federales) y expulsó a los cuatro candidatos que desatendieron la decisión del partido y tomaron posesión del cargo (Medina 1978: 31, Reynoso 2016: 174).

Esa actitud panista dio lugar a la reforma electoral de 1963, que acabó con el sistema electoral uninominal o de mayoría simple prevaeciente desde la

Año elección	1964	1967	1970	1973	1976
<b>Legislatura</b>	<b>XLVI</b>	<b>XLVII</b>	<b>XLVIII</b>	<b>XLIX</b>	<b>L</b>
<b>PAN</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>25</b>	<b>20</b>
Porcentaje	9,5	9,4	9,4	10,8	8,4
<b>PRI</b>	<b>175</b>	<b>177</b>	<b>178</b>	<b>189</b>	<b>195</b>
Porcentaje	83,3	83	83,6	81,8	82,3
<b>PPS</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>12</b>
Porcentaje	4,8	4,7	4,7	4,3	5,1
<b>PARM</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>10</b>
Porcentaje	2,4	2,4	2,3	3	4,2
<b>Total diputados</b>	<b>210</b>	<b>212</b>	<b>213</b>	<b>231</b>	<b>237</b>
<b>NP</b>	<b>1,01</b>	<b>1,02</b>	<b>1,01</b>	<b>1,02</b>	<b>1,01</b>
<b>Volatilidad</b>	<b>12,3</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>2,1</b>	<b>2,4</b>

**Cuadro 3.**

El sistema de partidos en la Cámara de Diputados. Sistema electoral diputados de partido con sistema de partidos hegemónico (1964–1976)

Fuente: Cuadro realizado con base en los datos de Víctor Reynoso, *Sistemas de partidos y sistemas electorales en la federación mexicana. Puebla y los congresos federales: dos casos contrastantes*, “Caja Negra” revista de Ciencias Políticas y Humanidades, no 7, 2009, pp. 67–77. Y, con datos de Alfredo Sainéz, *Los sistemas electorales y de partidos en la composición del Poder Legislativo Mexicano*, pág. 27, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, octubre 2006, consultado en junio de 2015, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/REDIPAL-02-06.pdf>.

constitución de 1917.<sup>13</sup> Fue un caso típico de reformismo electoral mexicano: cambiar el sistema electoral para mantener al sistema de partidos. Se creó una peculiar forma de representación proporcional, los “diputados de partido”, que otorgaba representación a los partidos políticos minoritarios (el mayoritario estaba excluido) que obtuvieran una votación superior al umbral electoral, en ese entonces establecido en 2,5%. Al alcanzar este porcentaje, el partido tendría derecho a 5 diputados, más otros por cada 0,5% adicional hasta un máximo de 20. (Medina 1978: 33).

Cambió el sistema electoral para mantener el sistema de partidos: el sistema hegemónico requería de opositores que siguieran perdiendo. Pero había que darles algo a cambio de su participación. Ese algo fueron, a partir de la

<sup>13</sup> A juicio de Medina (1978: 31–32) otros hechos importantes como la devaluación del peso, los movimientos obreros a fines de los años cincuenta y la revolución cubana y su impacto en México influyeron también en esta reforma electoral.

elección federal de 1964, los “diputados de partido”. Si comparamos los porcentajes de diputados del PRI en el Cuadro 2 con los del Cuadro 3 tendremos claros los efectos de la reforma. De tener arriba del 95% de las diputaciones, el PRI pasó a tener entre el 80 y el 85%. Porcentajes impensables en un sistema con competencia electoral. Pero el cambio permitió que la oposición continuara participando. El sistema hegemónico se revitalizó cambiando al sistema electoral.

Además del dilema de la oposición mencionado, el sistema hegemónico enfrentó otros dos, planteados por Lujambio (1999: 22). El primero, y quizá el más importante, era “mantener cohesionada la heterogénea coalición revolucionaria”.<sup>14</sup> Es la clave de un sistema hegemónico. Es lo que explica la importancia del control electoral que dio lugar al principio de que los candidatos del PRI siempre ganan. No tenía sentido salir del PRI si la salida no era solo del partido, sino de la vida política. Fue el caso de quienes dejaron al partido en las elecciones presidenciales de 1929, 1940, 1946 y 1952. Después de este año, la norma no escrita había quedado clara para todos y este dilema se había resuelto por medio del control electoral que implicaba al fraude en casos extremos: fuera del PRI no es posible ganar elecciones, salvo casos excepcionales en ayuntamientos o diputaciones.

Al final del periodo el mismo dilema daría lugar a otra reforma. Por problemas internos, la única oposición independiente, el Partido Acción Nacional, no pudo presentar candidato a la presidencia de la República. Los otros dos partidos con registro, el Popular Socialista y el Auténtico de la Revolución Mexicana<sup>15</sup>, participaron, pero apoyando al candidato del PRI, como lo habían hecho siempre. Hubo un solo candidato a la presidencia, José López Portillo: con altos costos para la legitimidad del sistema. El sistema dependía demasiado del PAN.

Al igual que en el periodo anterior, en este la volatilidad muestra con precisión la homogeneidad del mismo. En la primera legislatura la volatilidad es notablemente elevada respecto al periodo anterior y al resto de los valores de la etapa de diputados de partido. El 12,3 de 1964 muestra el cambio respecto a la conformación inmediata anterior, y los bajos valores del índice en las otras legislaturas mostradas en el Cuadro 3 indican tanto el cambio respecto a lo

---

<sup>14</sup> Aunque aquí Lujambio señala esa necesidad en los procesos electorales del ejecutivo federal, el requisito de mantener unida a la clase política agrupada en el PRI se presentaba en casi todas las elecciones.

<sup>15</sup> El PPS y el PARM son un tipo de partidos típicos del sistema hegemónico. En realidad, no fueron oposiciones auténticas (con excepción, como se verá, de la elección de 1988). El Partido Popular Socialista fue considerado por Medina Peña como “la aberración perfecta: un partido obrero-marxista de clase media, que adoptó el discurso soviético pero que siempre apoyó al PRI” (Medina 2011: 169). El PARM mereció la ironía de Daniel Cosío Villegas: “se dice auténtico de la revolución mexicana, es decir, más revolucionario que el PRI, es decir, más priista que el PRI”. Son partidos que por su falta de autonomía y por su limitada presencia se calificaron como “paraestatales”, “partidos bonsái”, chiquillada o morralla.

anterior y la homogeneidad del periodo. Los valores del número de partidos (NP) dan uno en todo el periodo.

Tres elecciones presidenciales se realizaron en estos años. En todas el PRI obtuvo más del 80% de la votación: con Gustavo Díaz Ordaz en 1964 (87,7%), con Luis Echeverría Álvarez en 1970 (82,9%) y con José López Portillo en 1976 (91,9%).

## **Nueva revitalización del sistema hegemónico (1979–1988)**

Con el lema “lo que resiste, apoya”, el Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, propuso una reforma electoral en 1977 cuyas principales consecuencias serían darles el registro legal a dos fuerzas tradicionales del espectro político mexicano: los comunistas y los sinarquistas. Como la reforma electoral de 1963, ésta tuvo como objetivo no transformar el sistema hegemónico, sino darle nuevo aliento. Forma parte, por tanto, de la segunda generación de reformas electorales. Dio lugar al tercer sistema electoral en México contemporáneo.

Como se comentó en el inciso anterior, en 1976 los problemas de la “oposición casi única”, el PAN, le impidieron presentar candidato a la presidencia de la república.<sup>16</sup> Con esto quedó sin solución el segundo dilema del partido hegemónico: tener una oposición autónoma dispuesta a participar aun sin posibilidades de ganar. El sistema hegemónico dependía demasiado del PAN. Era necesario buscar otros apoyos.

De manera secundaria, también el tercer dilema (evitar que las fuerzas políticas marginadas de los procesos electorales desestabilizaran el sistema) influyó en la reforma de 1977. Desde fines de los sesenta la guerrilla urbana y rural habían crecido en el país. No eran necesariamente una amenaza al sistema, pero abrirles cauces electorales, en particular a las fuerzas comunistas y socialistas, contribuiría a restarle legitimidad a la opción armada.

Esta integración de nuevas fuerzas exigía un cambio en el sistema electoral. El sistema de “diputados de partido” estaba diseñado para partidos de oposición con dos características: que fueran pocos y muy pequeños. Al ampliar su número el sistema se podría volver inmanejable, pues se multiplicaban

---

<sup>16</sup> Dentro del PAN se enfrentaron en los años setenta dos grupos, los “solidaristas” y un grupo que fue calificado después, desde fuera del partido, como los “neopanistas”. En octubre de 1975 se reunió la Convención Nacional que debería elegir al candidato panista a la presidencia de la República. Los dos precandidatos más importantes fueron Salvador Rosas Magallón, por los solidaristas, y Pablo Emilio Madero, por el grupo adversario. Ninguno logró la mayoría calificada del 80% que exigían los Estatutos. No se cumplió la regla no escrita de que el precandidato que va en segundo lugar se retira de la votación, aunque su adversario no alcanza la mayoría estatutaria. La Convención se suspendió y el PAN y se realizó otra en enero de 1975, con los mismos precandidatos y el mismo resultado: ninguno resultó ganador, el segundo lugar no cedió ante su adversario. El resultado fue que el PAN no presentó candidato por primera vez desde 1952. Véase: Loeza (1999), Reynoso (2016) y Reveles Vázquez (2002).

los diputados de oposición. Se creó el actual sistema mixto, que en 1979 tenía 300 diputados de mayoría simple, uno por cada uno de los distritos en los que se dividía el país, y 100 de representación proporcional, otorgados a los partidos según el porcentaje de votos recibido.

Con esto se tenía un sistema electoral, en la cámara de diputados (la de senadores quedó igual), completamente nuevo. La cámara no sólo aumentó su tamaño (de 237 a 400 diputados), sino que tuvo un sistema más adecuado para integrar la nueva pluralidad partidaria.

El Partido Comunista, principal beneficiado por esta reforma, se fundó en México en 1919. En algunos momentos tuvo registro legal, pero no en los años setenta. Con la nueva reforma lo adquirió y participó formalmente en las elecciones federales de 1979. Poco después se unió con otros partidos para dar lugar al Partido Socialista Unificado de México.

Como puede verse en el Cuadro 4, su presencia en la cámara de diputados osciló entre el 3 y 4,5% de los curules. Fue una fuerza marginal, pero una oposición real y de importancia no solo simbólica, pues su “voz” dentro del poder legislativo dinamizó al sistema. Tenía fuertes vínculos con sectores intelectuales y académicos y su participación llevó a estos sectores a interesarse en las elecciones. Como escribió Gabriel Zaid, con el registro del Partido Comunista “fue decisivo para que la vía electoral se volviera respetable en los medios universitarios” (Zaid 1995: 13). Es por eso que en el medio académico suele considerarse a la de 1977 como “la primera reforma electoral”. Fue la primera que interesó a cierto sector.

Otra fuerza política con varias décadas de presencia en el escenario político fue el sinarquismo, a través del Partido Democrático Mexicano. “Sinarquismo” parece ser un aporte mexicano al léxico político. Etimológicamente puede significar lo contrario de anarquismo: el sinarquismo es la sociedad con “orden y armonía”. Fue un movimiento católico, conservador, popular y masivo, aunque muy localizado regionalmente. Se le llegó a considerar como el pariente pobre del panismo, más popular y rural, menos ilustrado que éste. Su presencia fue menor a la de comunistas y socialistas: en el 2,5 y el 3%.

Los demás partidos fueron fuerzas pequeñas y poco trascendentes. El Partido Socialista de los Trabajadores, si bien con cierta base social, desempeñó un papel similar al de los “paraestatales” PPS y PARM. Rafael Segovia, recuperando la frase de Reyes Heróles (“lo que resiste, apoya”) escribió de estos partidos: “no apoyan, porque no resisten” (Segovia 1996: 98).<sup>17</sup>

Otros dos, el Partido Mexicano de los Trabajadores (de izquierda nacionalista) y el de la Revolución Democrática (trotskista) eran fuerzas autónomas pero pequeñas, como puede verse en el Cuadro 4.

---

<sup>17</sup> El PPS y el PARM tenían una presencia muy limitada entre la ciudadanía. Para mantener su registro legal, en 1971 se reformó la legislación electoral bajando de 2,5 a 1,5% el umbral necesario para mantener el registro partidario y tener además derecho a “diputados de partido” (Segovia 1996: 94-95).

Año elección	1979	1982	1985
Legislatura	LI	LII	LIII
PAN	43	51	38
%	<b>11,6</b>	<b>12,8</b>	<b>9,5</b>
PRI	296	292	299
%	<b>74</b>	<b>74,5</b>	<b>73</b>
PCM/PSUM	18	17	12
%	<b>4,5</b>	<b>4,25</b>	<b>3</b>
PPS	11	10	11
%	<b>2,75</b>	<b>2,5</b>	<b>2,75</b>
PARM	12	0	11
%	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>2,75</b>
PDM	10	12	12
%	<b>2,5</b>	<b>3</b>	<b>3</b>
PST	10	11	12
%	<b>2,5</b>	<b>2,75</b>	<b>3</b>
PRT	NR	NR	6
%	NR	NR	<b>1,5</b>
PMT	NR	NR	6
%	NR	NR	<b>1,5</b>
Total diputados	400	400	400
NP	<b>1,05</b>	<b>1,06</b>	<b>1,05</b>
Volatilidad	<b>12,2</b>	<b>2,6</b>	<b>6,1</b>

**Cuadro 4.**

El sistema de partidos en la Cámara de Diputados. Sistema electoral mixto con sistema de partidos hegemónico (1979–1985)

Notas: \*Diputados de representación proporcional.

Fuente: Cuadro realizado con base en los datos de Víctor Reynoso, *Sistemas de partidos y sistemas electorales en la federación mexicana. Puebla y los congresos federales: dos casos contrastantes*, “Caja Negra”, Revista de Ciencias Políticas y Humanidades, no 7, 2009, pp. 67–77 y con datos de Alfredo Sainez, *Los sistemas electorales y de partidos en la composición del Poder Legislativo Mexicano*, p. 27, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, octubre 2006, consultado en junio 2015, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/REDIPAL-02-06.pdf>.

NR: no contaba con registro.

Esta quinta etapa fue breve, pero intensa. Abarcó solo tres legislaturas, nueve años. Pero en ella la cuestión electoral llegaría a ocupar el centro de la escena política mexicana. Diversos sectores de la sociedad, no solo la izquierda y la academia, fueron dándole más importancia a las elecciones que adquirieron por primera vez en décadas el carácter de canal de protesta. Los datos

no lo muestran, porque este cambio se inició en las elecciones locales, particularmente en los ayuntamientos de algunas zonas urbanas del país.<sup>18</sup> Será hasta la elección federal de 1988 cuando la participación electoral ponga en cuestión al sistema hegemónico nacional.

Como puede verse en el Cuadro 4, el sistema de partidos mexicano cambió, nuevamente, en forma “muy ordenada”: el PRI pasó de tener ochenta y tanto por ciento de los diputados a tener setenta y tantos (entre 73 y 74,5%). El índice número de partidos apenas cambió para variar entre 1,05 y 1,06: solo un partido contaba. No hace falta un índice estadístico para llegar a esta conclusión, pues el PRI estaba todavía cómodamente por encima de las dos terceras partes necesarias para tener un voto calificado.

El índice de volatilidad muestra también el cambio de periodo respecto a las legislaturas de 1976 y anteriores y la relativa continuidad entre 1979 y 1985. El valor de 12,2 es muy superior a los valores de la volatilidad en el periodo anterior, y a lo largo del periodo analizado en este inciso se mantendrán bajos, aunque superiores al periodo anterior. Reflejan que fue una etapa más dinámica que la de los “diputados de partido”.

Una sola elección presidencial se realizó en este periodo, la de 1982. El candidato del PRI, Miguel de la Madrid, candidato también del PPS y del PARM, obtuvo el porcentaje más bajo hasta ese momento de la historia priista: 68,4%. Pero inusitadamente alto para un sistema de partidos competitivos. Y más bajo que el porcentaje de diputados priistas en la Cámara de Diputados (para no hablar de la de Senadores, donde los priistas eran prácticamente el 100%). Seguía vigente el sistema hegemónico.

En el periodo hubo una reforma electoral, en 1986, que abrogó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales y dio lugar al Código Federal Electoral. Fue una reforma ambigua, con algunos avances y retrocesos, y que no es posible situar dentro de nuestra clasificación de generaciones de reformas electorales en México. Introdujo un cambio en el sistema electoral, al ampliar el número de diputados de representación proporcional de 100 a 200, con lo que la cámara quedaría con un total de 500 diputados. Un incremento en el “tamaño del pastel” que nadie impugnó.

Hubo cambios que sí fueron cuestionados, y son quizá los que le dan a esta reforma su carácter de regresiva o, al menos, defensiva. También muestran que sus autores, el ejecutivo federal y el PRI, veían con claridad que las elecciones federales de 1988 podían complicarse, como se habían complicado ya diversas elecciones locales entre 1983 y 1985. El nuevo Código dio lugar a “una fórmula de integración absolutamente facciosa: la peor composición que en la historia ha tenido un organismo electoral en nuestro país” (Woldenberg 2012a: 52–53). La autoridad electoral quedó en manos del PRI. Ya no requería ni de los votos de los representantes del poder ejecutivo y legislativo, ni de

---

<sup>18</sup> Aunque sea “mínima”, una importante referencia a estos procesos puede verse en Woldenberg 2012a: 41–47.

sus aliados de siempre, los pequeños partidos llamados paraestatales (el PPS y el PARM, y con matices el PST). Pasarían la factura en 1988 apoyando, por primera vez, a un candidato no priista.

Otro aspecto de esta reforma que muestra la preocupación de la clase política en el poder por lo que vendría en la elección de 1988 fue lo que se llamó la cláusula de gobernabilidad: si ningún partido obtenía la mayoría absoluta de votos, aquel que hubiera obtenido la mayoría relativa tendría automáticamente la mitad más uno de los diputados.

Para los autores de esta reforma eran ya claros los inicios de la transición.

## El sistema de partidos durante la transición

La transición política mexicana fue, ante todo, una transición electoral, aunque por lo mismo afectó muchos aspectos de la vida política al transformar las formas de acceso al poder.<sup>19</sup> Transición política es un periodo en el que las reglas del sistema anterior ya no son vigentes, pero todavía no hay reglas claras que hablen de un nuevo sistema.<sup>20</sup>

De acuerdo a esta noción, el inicio de la transición electoral mexicana puede fijarse en distintas fechas. Una de ellas, el verano chihuahuense de 1983, donde la oposición panista ganó prácticamente en todas las zonas urbanas del estado<sup>21</sup> (Aziz 1992: 73–82). Ahí se rompió la regla no escrita de que los candidatos del PRI siempre ganan. Ciertamente la regla se volvió a aplicar, con altos costos, en algunas elecciones locales del sexenio 1982–1988. Pero las elecciones ya no eran siempre un ritual para consagrar el acceso de los priistas al poder. Tampoco un medio para acceder al poder mediante la competencia. Eran, en varios casos, motivos de conflicto. El sexenio de Miguel de la Madrid se caracterizaría con conflictos electorales en diversas zonas del país.<sup>22</sup>

En 1988, la nueva realidad electoral llegó a las elecciones federales. En las presidenciales el candidato del PRI cayó al 50% de la votación, algo inusitado en el sistema hegemónico. Se le reconoció a la oposición, en este caso a la can-

<sup>19</sup> Merino demuestra convincentemente el carácter electoral de la transición mexicana (Merino 2003). Woldenberg acepta esta idea, pero considera, adecuadamente desde mi punto de vista, que ese cambio electoral “modificó de manera radical el funcionamiento de todo el aparato estatal”. (Woldenberg 2012b: 26)

<sup>20</sup> Me baso para esta definición en O’Donnell y Schmitter (1988: 19–20). Aunque los autores utilizan otros términos, la idea es básicamente la misma. Ellos definen transición como “el intervalo que se extiende de un régimen político a otro” y enfatizan que una de las características de ese intervalo es que “las reglas del juego político no están definidas” (19).

<sup>21</sup> Con los resultados de esta elección el PAN gobernaría, a nivel municipal, al 65% de la población chihuahuense. Ver: Aziz 1992: 72.

<sup>22</sup> Además de Chihuahua, que vivió unas conflictivas elecciones de gobernador en 1986, fueron notables los casos de elecciones de gobernador en Nuevo León y Sonora (1985), las municipales de Puebla (1983) y San Luis Potosí (1986), entre otros. Con características muy peculiares también debe considerarse el caso de Juchitán, Oaxaca.

didatura de Cuauhtémoc Cárdenas, un porcentaje que nunca se había reconocido: 31,7% de la votación. Al candidato del PAN se le reconoció el 17,1%.

Todavía tuvo vigencia la norma a nivel presidencial: ganó el candidato del PRI. Se rompió en la elección de senadores, por primera vez: el PRI perdió el Distrito Federal y Michoacán. Detrás de estos cambios estaba otro: un grupo de integrantes de la “familia revolucionaria”, del PRI, dejó a su partido para presentarse como candidatos opositores. No se había dado el caso desde 1952. Pero a diferencia de lo que ocurrió entonces con los henriquistas, después de 1988 los expriistas seguirían en la política activa, fundarían un nuevo partido, el de la Revolución Democrática, y tendrían acceso a cargos públicos.

El cambio al que dio lugar la elección presidencial de 1988 fue expresado de manera sugerente por Gabriel Zaid: “El fraude en 1988 tuvo un efecto inesperado: las elecciones se volvieron interminables. Lo tradicional era que terminaran antes de efectuarse: en el momento en que se destapaba el candidato oficial” (Zaid 1995: 15–16). Algunos procesos electorales locales durante el sexenio de Salinas parecieron interminables. Si antes de la transición las elecciones se terminaban una vez que el candidato del PRI era nominado, durante la transición las elecciones competidas, las protestas y cuestionamientos se alargaban varios meses.

En 1989, se rompió la regla en una elección de gobernador. Por primera vez en su historia el PRI perdió una gubernatura, la de Baja California. En 1991, se daría un caso típico de la transición en las elecciones de Guanajuato y San Luis Potosí. En ambos dejaron de operar las viejas reglas: los candidatos del PRI siempre ganan. Pero no operaron las nuevas: gana el que obtiene más votos. Los candidatos del PRI (Ramón Aguirre Velázquez en el caso de Guanajuato y Fausto Zapata Loredó en San Luis) ganaron oficialmente, pero no pudieron ocupar el cargo. Las movilizaciones de la oposición que impugnaba los resultados lo impidieron. Tampoco ocuparon la gubernatura los candidatos opositores, Vicente Fox y Salvador Nava. Lo hicieron terceras personas que no participaron en la elección (Carlos Medina Plascencia en Guanajuato y Gonzalo Martínez Corbalá en San Luis).

A estos hechos, que llegara a gobernador alguien que no había sido candidato, se les llamó en la prensa “concertaciones”, para referirse a acuerdos en la presidencia de la República y el dirigente del PAN. Es quizá el síntoma más claro de la transición: en estos casos las viejas normas ya no funcionaban, pero las nuevas (elecciones con resultados aceptados por el perdedor) todavía no tenían vigencia.

La composición del sistema de partidos durante la transición siguió siendo “muy ordenada”. El PRI pierde la mayoría calificada de dos terceras partes, pero conserva la mayoría absoluta. Una mayoría frágil, de apenas 52% en la primera de las tres legislaturas, y más cómoda en las otras dos (64 y 60%, ver Cuadro 5). Los índices de volatilidad se incrementan notablemente, sobre todo el de 1988, uno de los más altos de todos los analizados en este artículo (26,2). Muestran con claridad un cambio de periodo, pero también cambios

Año elección	1988	1991	1994
<b>Legislatura</b>	<b>LIV</b>	<b>LV</b>	<b>LVI</b>
<b>PAN</b>	101	89	119
%	<b>20,2</b>	<b>17,8</b>	<b>23,4</b>
PRI	260	320	300
%	<b>52</b>	<b>64</b>	<b>60</b>
PRD	32	41	71
%	<b>6,4</b>	<b>8,2</b>	<b>14,2</b>
PARM	30	15	
%	<b>6</b>	<b>3</b>	
PPS		12	
%		<b>2,4</b>	
PFCRN	34	23	
%	<b>6,8</b>	<b>4,6</b>	
PMS	19		
%	<b>3,8</b>		
PT			10
%			<b>2</b>
<b>TOTAL</b>	<b>500</b>	<b>500</b>	<b>500</b>
NP	1,5	1,2	1,4
<b>Volatilidad</b>	<b>26,2</b>	<b>20,2</b>	<b>14</b>

**Cuadro 5.**  
El sistema de partidos  
en la Cámara de Diputados.  
Sistema electoral mixto  
durante el periodo  
de transición (1988–1994).

Notas: \*Diputados de representación proporcional.

Fuente: Cuadro realizado con base en los datos de Víctor Reynoso, *Sistemas de partidos y sistemas electorales en la federación mexicana. Puebla y los congresos federales: dos casos contrastantes*, “Caja Negra”, Revista de Ciencias Políticas y Humanidades, no 7, 2009, pp. 67-77 y con datos de Alfredo Sainez, *Los sistemas electorales y de partidos en la composición del Poder Legislativo Mexicano*, p. 27, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, octubre 2006, consultado en junio 2015, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/REDIPAL-02-06.pdf>.

importantes al interior de esta etapa, que fue mucho más inestable que las anteriores.

El PAN conservó su lugar de principal oposición en la Cámara de Diputados (lugar que perdió en las elecciones presidenciales de 1988 y que no tuvo en el Senado, donde el Frente Democrático Nacional fue la segunda fuerza con cuatro de los 64 senadores). Incrementó su porcentaje de diputados respecto al periodo anterior, en el que su máximo fue 12,8, contra un 23,4% en este

periodo. Pasó a ser una fuerza indispensable para las decisiones que requerían mayoría absoluta.

El PRD quedó como tercera fuerza. Los partidos “pequeños” desaparecerían, tanto los llamados “paraestatales” (PPS, PARM, PST-PFCRN) como el sinarquista PDM. Aparecerá un nuevo partido, el del Trabajo (PT). De 1994 a 1997 los partidos con presencia en la Cámara de Diputados volverían a ser cuatro, como lo fueron en el periodo de diputados de partido (ver: Cuadro 3).

El cambio también se refleja claramente en el índice de número de partidos. Antes de la transición el valor de este índice había sido 1. Ya en la transición varía entre 1,5 y 1,2. Los valores muestran la relativamente fuerte caída del PRI en 1988, su recuperación en 1991 y una nueva caída, más una concentración de la oposición (en el PAN y el PRD, al desaparecer varios partidos menores), en 1994.

La transición mexicana va a terminar con una reforma electoral, la de 1996. Fue convocada por el presidente Ernesto Zedillo desde su discurso de toma de posesión, donde la llamó “definitiva” (Woldenberg: 106). Y lo fue en un sentido muy preciso: acabó con los reclamos de la oposición de parcialidad electoral y con ello con el sistema hegemónico. El secretario de gobernación dejó de presidir al organismo electoral y éste fue puesto en manos de ciudadanos sin militancia partidista: nueve consejeros, únicos con voto. Al reformar el artículo 116 de la Constitución esta reforma aceleraría la transición en los estados. Se cerraba una etapa y se abría otra con esta reforma. Las consecuencias estarían claras en las elecciones de 1997.

## **El sistema contemporáneo: tripartidismo con tendencia al multipartidismo**

Con la reforma electoral de 1996, que retira de la presidencia del IFE al Secretario de Gobernación para ponerla en manos de un ciudadano sin partido, electo por la Cámara de Diputados, concluye la transición mexicana. Los partidos ya no tendrán voto, solo voz, dentro del organismo. Esta reforma ya no pertenece a la segunda generación del reformismo electoral mexicano, que cambiaba la ley para mantener al sistema hegemónico. En sí misma es una generación de transformaciones legales: las que terminan con el control electoral por parte del partido en el poder.

Como consecuencia de lo anterior, en 1997, por primera vez en todos los periodos analizados, ningún partido tendría mayoría absoluta. La mayoría relativa quedó en el PRI, con la excepción de la LX Legislatura, electa en 2006, cuando el PAN fue la minoría más grande del congreso. En un principio el sistema fue tripartidista, pero ha ido cambiando hacia un multipartidismo difuso. A diferencia del sistema hegemónico, el actual es un sistema con competencia electoral.

Este sistema de partidos contemporáneo en México se caracteriza por una pérdida paulatina pero constante de la presencia de los tres principales partidos: PRI, PAN y PRD. Al inicio del periodo, en 1997, los tres partidos tenían en conjunto el 97,2% de los diputados, un tripartidismo claro. En la legislatura electa en 2015 tuvieron el 73,4%: todavía un porcentaje alto, pero mucho menor al anterior. Se trata, al parecer, de una tendencia: con excepción de 2006 (la elección más atípica del periodo, en la que el PRI pasó del primer al tercer sitio, arrastrado por su candidato a la presidencia), en todas las legislaturas la suma de los diputados de los tres partidos ha disminuido (ver: Cuadro 7).

**Cuadro 6.**  
El sistema de partidos en  
la Cámara de Diputados.  
Sistema electoral mixto  
con sistema de partidos  
multipartidista

Año	1997	2000	2003	2006	2009	2012	2015
Legislatura	LVII	LVIII	LIX	LX	LXI	LXII	LXIII
PAN	122	207	151	206	142	113	109
%	<b>24,4</b>	<b>41,2</b>	<b>30,2</b>	<b>41,2</b>	<b>28,4</b>	<b>23</b>	<b>21,8</b>
PRI	239	211	224	105	242	214	207
%	<b>47,8</b>	<b>42,2</b>	<b>44,8</b>	<b>21</b>	<b>48,4</b>	<b>43</b>	<b>41,2</b>
PRD	125	51	97	126	62	99	60
%	<b>25</b>	<b>10</b>	<b>19,4</b>	<b>25,2</b>	<b>12,6</b>	<b>19,8</b>	<b>12</b>
PVEM	8	16	17	19	22	27	42
%	<b>1,6</b>	<b>3,2</b>	<b>3,4</b>	<b>3,8</b>	<b>4,4</b>	<b>5</b>	<b>8,4</b>
MC					6	12	25
%					<b>1,2</b>	<b>2</b>	<b>5</b>
PT	6	8	6	14	14	11	0
%	<b>1,2</b>	<b>1,6</b>	<b>1,2</b>	<b>2,8</b>	<b>2,8</b>	<b>2</b>	<b>0</b>
PAS		2					
%		<b>0,4</b>					
PSN		3					
%		<b>0,6</b>					
CD		1	5	16			
%		<b>0,2</b>	<b>1</b>	<b>3,2</b>			
PASC				5			
%				<b>1</b>			
PANAL				9	8	10	11
%				<b>1,8</b>	<b>1,6</b>	<b>2</b>	<b>2,2</b>
Morena						12	35
%						<b>2,4</b>	<b>7</b>

PES								8
%								1,6
Independientes				3	2			1
%				0,6	0,4			0,2
Total diputados	500	500	500	500	500	500	500	500
NP	2	2,4	2,2	2,4	1,9	2,2	2,3	
<b>Volatilidad</b>	<b>12,8</b>	<b>19,8</b>	<b>11,8</b>	<b>23,3</b>	<b>27,8</b>	<b>12</b>	<b>12,5</b>	

**Sistemas electorales y sistemas de partidos en el México contemporáneo (1917-2017)**

Víctor Reynoso

**Cuadro 6.**  
continuación

Notas: \*Diputados de representación proporcional.

\*\*En la legislatura 2003–2006 se inició con solo 496 diputados, ya que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación anuló la elección de diputados en los distritos 06 de Coahuila y 05 de Michoacán.

Fuente: Alarcón Olguín 2006: 210–213, Sainez 2006.

Esta merma en la presencia de los tres partidos más grandes ha ido acompañada de una mayor diversidad y un mayor número de partidos con presencia en la cámara. En 1997, había cinco partidos con diputados. En 2015, hay nueve, que serían diez si añadimos al partido del Trabajo, que no tiene diputados pero que conservó el registro.<sup>23</sup> Una novedad legal y política son los diputados independientes. En 2015, por primera vez tuvo lugar esta figura y llegó a la cámara como diputado sin partido el sinaloense Manuel Clouthier.

Esta conformación de la Cámara no deja duda sobre el fin de la transición mexicana y el inicio de un nuevo periodo. El sistema hegemónico se caracterizó por la mayoría calificada de PRI, la transición por la mayoría absoluta y el sistema pluripartidista por la mayoría relativa. Tampoco parece haber duda en que la reforma electoral de 1996 fue la última vuelta de tuerca de la transición, y la ausencia de control central del organismo electoral, junto con una serie de cambios previos, dieron lugar al nuevo sistema de partidos.<sup>24</sup>

En las dos últimas legislaturas los tres partidos mayores difieren entre sí notablemente. El PRI tiene casi el doble de diputados del PAN (41,2 contra 21,8%) y éste está cerca de duplicar los del PRD (12%). Algunos partidos

<sup>23</sup> En 2015, se dio una situación muy peculiar con el PT, pues en la elección ordinaria no obtuvo el porcentaje de votos necesario para mantener su registro y tener diputados de representación proporcional (3%). Pero en una elección extraordinaria en el distrito I de Aguascalientes, alcanzó ese porcentaje. Como al distribuirse las diputaciones no tenía registro, no le fue otorgada ninguna. Pero en realidad hay 10 partidos políticos con registro federal en el país.

<sup>24</sup> La transición mexicana, al estar centrada en lo electoral, se expresó en primera instancia en los seis ámbitos de autoridad política que resultan del voto popular: ayuntamientos, congresos locales y gobernadores, a nivel local, y diputados federales, senadores y presidencia de la República a nivel nacional. Este artículo se centra en uno de ellos, la cámara de diputados fue también motor y resultado de la transición. Pocos datos tan elocuentes de ésta como el presentado por Alonso Lujambio sobre el ámbito municipal: en noviembre de 1998 el 51,41% de la población del país era gobernada por partidos de oposición, es decir, distintos al PRI, en el ámbito municipal.

“pequeños” se acercan al PRD, como el PVEM (8,4%) y Morena (7%). Ya no es posible hablar de un tripartidismo. Más bien de un multipartidismo difuso.

Se le ha llamado difuso porque los partidos medianos y pequeños son difíciles de identificar por el elector. En 1997 era más o menos claro lo que representaban el PRI, el PAN y el PRD. Casi 20 años después la identidad de estos partidos se ha diluido. Y no es fácil para el elector caracterizar a los partidos más pequeños. Quizá después de 2015 el único partido con una identidad clara sea Morena: está centrado en torno a Andrés Manuel López Obrador.

**Cuadro 7.** Suma de los diputados de los tres principales partidos (PAN, PRI y PRD) 1997–2015

Año	1997	2000	2003	2006	2009	2012	2015
	486	469	468	437	446	426	366
Suma	97,2%	93,8%	93,6%	87,4%	89,2%	85,2%	73,4%

Fuente: datos del Cuadro 6. Presentado previamente en Reynoso y Montero 2015.

Tres elecciones presidenciales han tenido lugar en el nuevo sistema de partidos (2000, 2006 y 2012). Los tres principales partidos, en alianza con partidos pequeños, se han disputado los tres primeros sitios. En 2000, ganó el PAN con 42,5% de los votos. En 2006, volvió a ganar con el 35,9% (apenas 56 centésimas por encima del candidato del PRD). En 2012, ganó el candidato del PRI con 38,2% de la votación. Aquí también llegó el fin de las mayorías absolutas.<sup>25</sup>

Aunque en principio electoral, la transición mexicana, como ya se indicó, cambió de manera radical al sistema político. De una situación en la que prácticamente toda la clase política, incluidos los poderes legislativos y los gobiernos de los estados, estaban subordinados a un solo partido y éste al ejecutivo federal, se pasó a una situación de notable autonomía.

El poder ejecutivo ya no tiene la influencia, o control, que tenía sobre las cámaras de diputados y senadores. Ya no podrá designar y retirar gobernadores. El poder judicial adquirió una autonomía que no tenía durante el sistema hegemónico. No solo cambió de forma importante la relación entre los tres poderes clásicos y la relación entre el poder central y los poderes locales. Los llamados Organismos Constitucionales Autónomos, como el Banco de México, el Instituto Federal Electoral, el Instituto Nacional de Acceso a la Información, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y otros más, aumentaron en número e importancia. De un poder centralizado se pasó a una notable descentralización. Pero esto excede los límites de este artículo.

<sup>25</sup> El último presidente que ganó con esa mayoría fue Carlos Salinas en las controvertidas elecciones de 1988: 50,4%. Ernesto Zedillo en 1994 tuvo el 48,7%.

## Conclusiones

Sistemas electorales y sistemas de partidos en el México contemporáneo (1917-2017)

Víctor Reynoso

En este artículo he presentado una visión general de los sistemas electorales y de partidos tal como se presentan en la Cámara de Diputados en México. Aunque existen muchos textos sobre estos temas, ninguno hasta la fecha da una visión general de los cambios y continuidades de estos sistemas en los últimos cien años.

Como se mostró, la combinación de ambos sistemas, electorales y de partidos, da lugar a siete periodos. El cambio con estabilidad es notable. México ha tenido en este siglo dos sistemas de partidos: el hegemónico (1946–1988) y el pluripartidista (1996 a la fecha). Hay un periodo sin partidos (1917–1929), otro de formación del sistema hegemónico (1929–1946) y uno de transición (1988–1996).

El país tuvo tres sistemas electorales: mayoritario simple (1917–1964), de “diputados de partido” (1964–1979) y mixto (1979 a la fecha). El cambio en los sistemas electorales tuvo como principal razón dar continuidad al sistema hegemónico. Éste adquiere una forma clara con la reforma electoral de 1946. La reforma de 1963, primer cambio en el sistema electoral, ofrece incentivos a la oposición para seguir participando en un sistema sin competencia. Lo mismo podemos decir de la reforma de 1977–1978.

El desarrollo de la sociedad, particularmente el crecimiento de las clases medias urbanas, fue transformando al sistema de partidos. Menos perceptibles, pero también decisivos para el cambio del sistema de partidos mexicano, fueron los cambios en la política internacional. En las elecciones locales de 1983 empezó a haber fuertes presiones hacia el sistema hegemónico, que implicaba el control de las elecciones para asegurar los triunfos electorales del partido en el poder. En 1988, estas presiones se expresaron en las elecciones presidenciales. Desde entonces no había duda de que el sistema estaba en un periodo de transición, donde las reglas del viejo sistema ya no tenían plena vigencia y las reglas del nuevo todavía no regían los procesos electorales.

La transición se cierra con otra reforma electoral, la de 1996. El PRI deja totalmente el control formal del proceso electoral. Los resultados son claros en la conformación de la Cámara de Diputados: ningún partido tendría desde entonces la mayoría absoluta. El PRI conservaría la relativa a lo largo de casi todo este periodo, que con sus siete legislaturas es ya el más largo de los aquí analizados.

Los dos sistemas de partidos que han estructurado la política mexicana en el último siglo implicaron relaciones notablemente distintas entre el sistema político y la sociedad y dentro de las instituciones del sistema político. En el sistema hegemónico, que coincide con lo que Median Peña ha llamado el segundo Estado mexicano, prácticamente toda la clase política se subordinaba al partido en el poder (el PRI) y éste se subordinaba al presidente de la República. El ejecutivo federal subordinaba por un lado al poder legislativo y al judicial y por otro a los poderes locales, a los gobernadores de los estados. En el

Artículos y ensayos

Año de Elección	Mayoritario y hegemónico						Diputados de partido				
	1946	1949	1952	1955	1958	1961	1964	1967	1970	1973	1976
NP	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
V		0,7	1	0,3	2,8	2,5	12,3	0,2	0,3	2,1	2,4
V principio a fin del periodo	0,64						2,13				

**Cuadro 8.**  
Índices número efectivo de partidos, número de partidos y volatilidad en la Cámara de Diputados mexicana, 1956–2015

sistema multipartidista, coincidente con el tercer Estado mexicano de Medina Peña, los poderes legislativo y judicial adquieren autonomía respecto al ejecutivo y lo mismo sucede con los gobiernos estatales. Incrementan su número e importancia los Organismos Constitucionales Autónomos. Pero estos temas rebasan los objetivos de este artículo. Queda también por analizar la relación de estos cambios con otros aspectos más sustanciales de la política mexicana y de la relación de México con el mundo.

## Bibliografía

- Alemán Alemán R. (1993), *Guanajuato: espejismo electoral*, La Jornada Ediciones, México.
- Alarcón Olguín V. (2006), *El poder legislativo en México. Evolución y tendencias en el contexto de la democratización*, en: *Treinta años de cambios políticos en México*, A. Attili (ed.) Miguel Ángel Porrúa y UAM Iztapalapa, México.
- Arreola Á. (2015), *Legislación electoral y partidos políticos en la República Mexicana, 1917-1945*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, México.
- Aziz A. (1992), *Chihuahua: de la euforia a la indiferencia*, en: *Frontera Norte. Una década de política electoral*, T. Guillén López (ed.), El Colegio de México y el Colegio de la Frontera Norte, México.
- Castillo Peraza C. (comp.) (1994), *Manuel Gómez Morin, constructor de instituciones* (antología), Fondo de Cultura Económica, México.
- Garrido L. J. (1982), *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, Siglo XXI Editores, México.
- Loeza S. (1999), *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Mainwaring S. P. (2006), *Reexaminando la teoría de los partidos políticos en la tercera ola de la democratización*, en: *Metodologías para el análisis político. Enfoques, procesos e instituciones*, V. Alarcón Olguín (coord.), UAM-I y Plaza y Valdés Ediciones, México.
- Medina L. (1978), *Evolución electoral del México contemporáneo*, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, México.

Mixto hegemónico			Transición			Mixto pluripartidista						
1979	1982	1985	1988	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012	2015
1	1	1	1,5	1,2	1,4	2	2,4	2,2	2,4	1,9	2,2	2,3
12,2	2,9	6,1	26,2	20,2	14	12,8	19,8	11,8	23,3	27,8	12	12,5
7,4			18,8			24,2						

**Sistemas electorales y sistemas de partidos en el México contemporáneo (1917-2017)**

Víctor Reynoso

**Cuadro 8.**  
continuación

Medina Peña L. (2010), *Hacia el nuevo Estado. México 1920-2000*, Fondo de Cultura Económica, México.

Merino M. (2003), *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, Fondo de Cultura Económica, México.

Molinar J. (1991), *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, Cal y Arena, México.

O'Donnell G., Schmitter P. (1988), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, tomo 4, Paidós, Buenos Aires.

Prud'homme J. F. (2014), *Coyunturas y cambio político*, El Colegio de México, México.

Sartori G. (1992), *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, Alianza Editorial, Madrid.

Revels Vázquez F. (coord.) (2002), *Partido Acción Nacional: los signos de la institucionalización*, Gernika UNAM, México.

Reynoso V. (2016), *Rupturas en el vértice. Análisis del Partido Acción Nacional a partir de sus principales escisiones o salidas. Desde su fundación hasta 2015*, Universidad de las Américas Puebla, San Andrés Cholula.

Reynoso V., Montero J. C. (2015), *La nueva pluralidad de los congresos de los estados*, ponencia presentada en el XIV Congreso Nacional de Estudios Electorales, Monterrey, Nuevo León, 14-16 de octubre de 2015.

Sainez A. (2006), *Los sistemas electorales y de partidos en la composición del Poder Legislativo Mexicano*, pág. 27, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, octubre 2006, el Instituto Nacional Electoral, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/REDIPAL-02-06.pdf>, consultado en junio 2015.

Sartori G. (1980), *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, Alianza Editorial, Madrid.

Secretaría de Gobernación (1973), *Legislación Electoral Mexicana, 1812-1973*, Publicación del Diario Oficial, Secretaría de Gobernación, México.

Segovia R. (1996), *Lapidaria política*, Fondo de Cultura Económica, México.

Weldon J. (2002), *Las fuentes políticas del presidencialismo en México*, en: *Presidencialismo y democracia en América Latina*, S. Mainwaring, M. Soberg Shugart, Paidós, Buenos Aires.

## Artículos y ensayos

Woldenberg J. (2012a), *Historia mínima de la transición democrática en México*, El Colegio de México, México.

Woldenberg J. (2012b), *Los déficits de la transición democrática*, en: *La perspectiva mexicana en el siglo XXI*, J. R. Cossío Díaz, E. Florescano (coords.), Fondo de Cultura Económica, Conaculta, México.

Zaid G. (1995), *Adiós al PRI*, Grijalbo, México.

## Siglas

IFE: Instituto Federal Electoral

MC: Movimiento Ciudadano

Morena: Movimiento de Regeneración Nacional

NP: índice número de partidos

PAN: Partido Acción Nacional

PANAL: Partido Nueva Alianza

PES: Partido Encuentro Social

PRD: Partido de la Revolución Democrática

PRI: Partido Revolucionario Institucional

PT: Partido del Trabajo

PVEM: Partido Verde Ecologista de México

V: índice de volatilidad

## Mecanismos de democracia en México: la iniciativa ciudadana y popular en la legislación

### The mechanisms of democracy in Mexico: the citizens' and people's initiative in the legislation

*Rosa Ynés Alacio García*<sup>1</sup>

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO  
MÉXICO

✉ alacio@rosaynes.mx

#### RESUMEN

*El mecanismo de la iniciativa activada por ciudadanos para formar leyes se contempla desde 1996 en la legislación subnacional, y desde el 2014 en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La tensión entre participación directa y modelos representativos para la toma de decisión en el diseño del Estado moderno ha sido un debate constante (Resnick 2007: 77–80). ¿Cuáles son las reglas que la legislación establece para disparar los mecanismos de iniciativa popular y ciudadana en México? ¿Cómo funciona la activación de iniciativas en la democracia mexicana? Las iniciativas no forman parte de los procesos de deliberación en la hechura de leyes, ni son vinculantes, ni determinan la redacción final de los documentos aprobados ¿Para qué sirven? Permiten incorporar temáticas en las agendas legislativas y confiar en la voluntad de los legisladores en los Congresos. Este trabajo exploratorio inicia con el análisis de los mecanismos de la democracia, identificando el papel de la iniciativa ciudadana y/o popular. En un segundo momento, se revisa la legislación subnacional y nacional de México. Y finalmente, se presentan algunos casos de activación.*

**PALABRAS CLAVE:** *mecanismos de democracia, iniciativa ciudadana, iniciativa popular.*

#### ABSTRACT

*The mechanism of legislative initiative activated by citizens has been taken into*

---

<sup>1</sup> Miembro de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP). Grupo de investigación: Procesos de participación política y ciudadana, en AMECIP. Proyecto de investigación 29, La participación ciudadana: diseños institucionales y prácticas electorales, Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

*consideration in the sub-national legislation since 1996, and in the Political Constitution of the United States of Mexico since 2014. The tension between direct participation and representative models of decision-making in the concept of the modern state is a subject under constant debate (Resnick 2007: 77–80). What rules are established in the Mexican law concerning the mechanisms of citizens' initiative? How do they function in the Mexican democracy? This exploratory work starts with the analysis of mechanisms of democracy, identifying the role of citizens' legislative initiative. In the second part, the sub-national and national legislation of Mexico is reviewed. Finally, some cases of citizens' legislative initiatives are presented.*

**KEYWORDS:** *mechanisms of democracy, citizens' initiative, people's initiative.*

## Notas metodológicas

¿Para qué sirve la activación de iniciativas ciudadanas y populares en los gobiernos democráticos?, ¿cuáles son las reglas que la legislación establece para disparar los mecanismos de iniciativa popular y ciudadana en México?, ¿cómo y para qué funciona la activación de iniciativas en la democracia mexicana?

La activación de iniciativas sirve para proponer temas en las agendas legislativas, no obstante, no se interviene en los procesos de deliberación con voto para elaborar la redacción final de la propuesta de ley, ni se contempla un formato vinculante que permita participar directamente en el debate con influencia directa a través del voto popular y/o legislativo, por el contrario, se confía en la voluntad de los grupos parlamentarios y de los legisladores en los Congresos, quienes a partir de sus propios intereses políticos, aprueban los ordenamientos legales aplicados en la geografía político-electoral.

Se utiliza el análisis del discurso jurídico para abordar la iniciativa ciudadana y/o popular como objeto de estudio, y la legislación subnacional y nacional como unidad de análisis. Se encuentra en la activación de iniciativas la posibilidad de influir en los temas de agendas legislativas, no obstante, no existe una relación clara entre legislaciones e incentivos de activación. Finalmente como un ejercicio descriptivo exploratorio, se presentan los casos de activación en México, con énfasis en el disparo de la iniciativa Ley3de3 contra la corrupción, esta última estudiada desde la categoría del poder político, y una viñeta de la teoría de la acción comunicativa de Habermas.

En la primera parte, se recupera la teoría de la democracia desde el trabajo de Dunn, y el concepto de mecanismos de democracia de Massüger y Welp, Serdült y Welp, Lissidini, Schneider y Welp, y Altman, para desarrollar la exposición, con datos jurídicos y los registros de activación obtenidos de fuentes de los Congresos Locales, el Senado de la República y notas periodística de diferentes medios de comunicación en México. Finalmente,

se utiliza el concepto de poder político de Sartori, para aplicar su análisis como categoría de estudio a partir de la propuesta de la acción comunicativa de Habermas.

La investigación contribuye a los estudios sobre mecanismos de participación en gobiernos con democracias, al diferenciar en la iniciativa ciudadana y/o popular, la colocación de temas en la agenda legislativa, y la posible intervención indirecta en el proceso de toma de decisión de los gobernantes, sin posibilidad de sufragio electoral o votación ciudadana en el congreso por parte de los gobernados.

La investigación se realizó en tres etapas. En junio y julio de 2014 se conformó una base de datos sobre legislaciones estatales y municipales de México, a través de consultar los portales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (<http://portales.te.gob.mx> y <http://www.trife.gob.mx>), de los Congresos Locales, de la Asamblea Legislativa, de la Secretaría de Gobernación (<http://www.ordenjuridico.gob.mx>), de los Institutos locales, de portales estatales de transparencia y del histórico de jurídicas de la UNAM. El primer problema que se presentó fue la inconstante disponibilidad periódica de los documentos en los portales. No hay Periódicos Oficiales de cada entidad en línea (medios donde se publican las leyes), exceptuando el Diario Oficial de la Federación que contempla publicaciones nacionales. La base de datos ha sido actualizada constantemente y la información que aquí se presenta tiene un corte al 28 de octubre de 2016.

Un segundo momento de la investigación consistió en rastrear las iniciativas que la ciudadanía ha presentado por Entidad Federativa. Con excepción del portal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, <http://www.iepcjalisco.org.mx/participacion-ciudadana/democracia-directa/historia>, no hay registros por parte de los institutos electorales locales. Las pistas son a través de notas periodísticas que se lograron rastrear y sistematizar. Incluso se encontraron los documentos para rechazar las iniciativas en los portales oficiales, no obstante, no se encontró la propuesta de iniciativa (como sucedió en Jalisco, donde el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco rechazó tres iniciativas calificándolas improcedentes). En el ámbito federal fueron consultadas las páginas del Congreso de la Unión, sobre el proceso de activación de iniciativas ciudadanas.

Un tercer momento de la investigación consistió en rastrear la procedencia de la solicitud, y la autoridad que resolvió.<sup>2</sup>

El documento guía de este trabajo fue la tesis doctoral de Mariana Hernández Olmos, que permitió contrastar la información, encontrando diferencias en los resultados de la sistematización de las legislaciones: Tabla 9. Entidades que consideran la iniciativa ciudadana o popular (Hernández 2012: 76–77).

---

<sup>2</sup> La recopilación de las leyes se realizó con el apoyo de Margarita Castro Nava, y la sistematización de las iniciativas estuvo a cargo de Rebeca Ramírez Téllez. Ambas han colaborado en diferentes momentos como asistentes de investigación.

## Los límites de la participación en la democracia y sus mecanismos

La democracia es la forma segura y menos ofensiva de “vivir en conjunto con los demás ciudadanos dentro de nuestros estados”, no obstante, en el gobierno del pueblo existe la posibilidad del caos (Dunn 2014: 291). Por tanto, es posible distinguir dos formas drásticas sobre democracia. En una, el flujo de información es restringido por el gobierno, bajo el control de aquello que puede conocerse entre los ciudadanos, en la balanza de mayor control por parte del gobierno, menor reclamo de los ciudadanos, o a mayor información sobre el desempeño de los gobiernos, menor respuesta ciudadana a la autoridad sobre su capacidad representativa, lo cual conduce a una transformación radical de la democracia representativa (Dunn 2014: 292). El segundo modo drástico del título democrático se basa en el acuerdo generalizado para nombrar en el gobierno legítimo a unos cuantos que deciden todo, sustentados en economías capitalistas y ambientes de desigualdad (Dunn 2014: 293).

La democracia puede considerarse un monopolio global, que contradice sus pretensiones por dos motivos: debido al modelo de organización económica capitalista que impulsa, y al orden egoísta que conlleva (Dunn 2014: 293–296). Si bien la democracia resulta la mejor forma de gobierno posible, ha mostrado su incapacidad para asegurar “cualquier relación regular y reconfortante con un resultado justo sobre cualquier tema”, en donde justicia y democracia se corresponden de forma precaria (Dunn 2014: 245).

El espíritu de la democracia y los valores del capitalismo están reñidos entre sí, ante esta contradicción. “¿Qué grado de compromiso con el bien común tienen los ciudadanos de nuestras democracias representativas?” pregunta Resnick (2007: 155–157). Los mecanismos directos pueden funcionar como formas de control hacia la clase política, y paralelamente como necesarias válvulas de escape (Resnick 2007: 99). Si la solidaridad y el comportamiento cooperativo no es acorde con la democracia capitalista ¿qué sigue? Por un lado está la combinación Hobbsiana entre la soberanía, la obediencia absoluta y el interés propio, en contraste con el sospechado pesimismo hacia los mecanismos de control ciudadano como una nueva forma de liderazgo, que hace frente al total depósito del poder en manos de los gobernantes (Resnick 2007: 166).

¿Cómo fortalecer la democracia participativa? Fortaleciendo la “demodiversidad” y el multiculturalismo, la articulación local-global y el “experimentalismo democrático” (De Sousa y Avritzer 2005: 70). Combinando un mecanismo democrático directo/indirecto piramidal con un sistema de partidos competitivo y reivindicaciones sólidas y coherentes, que recuperen la función necesaria de mediación entre intereses opuestos de clases existentes en la sociedad a partir de márgenes de transacción (Macpherson 1981: 135–138).

Se reconoce a Suiza como una de las democracias más consolidadas y estables, basadas en un sistema político representativo que combina el uso de mecanismos de democracia directa con posibilidad de una toma de decisiones

en las urnas que conjuga aspectos normativos y políticos, más allá de la elección de representantes; en contraparte con otros países, donde el uso de los mecanismos se ha utilizado para legitimar, desde la farsa a líderes autoritarios (Massüger y Welp 2014: 3).

Los mecanismos de democracia directa se han activado en gobiernos autoritarios y democráticos, hay una multiplicación de su uso, y los resultados han presentado decisiones diferentes, pues el referéndum en Chile aceleró la apertura a la democracia, en tanto, en Panamá legitimó la actuación de un gobierno autoritario (Welp y Serdült, 2008: 34); son “parte esencial de la democracia representativa moderna”, con creciente tendencia global a su implementación (Kaufmann 2008: 9); y “adoptan la forma de un conjunto de instituciones definidas por un elemento común: la posibilidad de que los ciudadanos tomen decisiones directamente en las urnas, más allá de la elección de sus representantes” (Welp y Massüger sin año: 2–3).

Se ubica como mecanismos de democracia directa a las consultas populares y/o ciudadanas en la modalidad de referéndum, plebiscito y revocatoria de mandato. También los presupuestos participativos son mecanismos de democracia directa en la modalidad de activación por sufragio.

Las iniciativas ciudadanas y/o populares forman parte del abanico de mecanismos, que pretenden intervenir en las formas de los gobiernos democráticos. No obstante, existe una intervención indirecta, a través de la presentación de un proyecto de ley o reglamento. Por tanto, las iniciativas ciudadanas y/o populares son mecanismos indirectos, por tres razones: 1. No se convoca a una jornada de votación, 2. Se requiere un conocimiento mínimo para cumplir los requisitos procedimentales, redactar y presentar la propuesta de ley, y 3. Se sigue la ruta legislativa ordinaria, en donde los legisladores tienen el poder político con respaldo constitucional para cambiar, rechazar y/o aprobar el contenido de la iniciativa.

Promover una iniciativa parlamentaria requiere de conocimientos, organización y recursos específicos, con el riesgo latente de ser utilizado como una herramienta de un grupo de interés con capacidad de presionar e influir en el resultado (Lissidini 2008: 15–16). La iniciativa popular puede impulsar el debate público y empoderar a la ciudadanía, no obstante, “requiere también capacidad de movilización, recursos económicos y humanos” (Lissidini 2008: 16).

Las iniciativas ciudadanas y/o populares representan mecanismos indirectos de participación por no mediar una jornada electiva y por sujetarse a los acuerdos legislativos, en donde los integrantes de las comisiones definen el contenido de la redacción final y la presentan ante el Pleno.

Si bien la democracia resulta la forma menos ofensiva de convivencia política, los ciudadanos en el poder político (gobernantes) y los ciudadanos frente al poder político (gobernados) se confrontan en contextos de restricción de información por parte de los gobiernos, en situaciones de desigualdad capitalista y dinámicas neoliberales de competencia y triunfo social, económico, educativo, urbano y cultural.

La capacidad de representación en ambientes de desigualdad neoliberal de desarrollo muestra como posibles válvulas de escape social la activación de mecanismos democráticos que presionan las decisiones discrecionales de los gobernantes. Las iniciativas ciudadanas y/o populares incorporan temas en las agendas legislativas, no obstante, los márgenes de transacción imponen la obediencia civil y el depósito del poder político en los gobernantes, en contraste con los insuficientes liderazgos ciudadanos que se ubican frente al poder político.

## La iniciativa en la legislación mexicana

### La legislación subnacional

La iniciativa es denominada ciudadana o popular, porque el disparo viene de los ciudadanos frente al poder político, quienes presentan un proyecto para crear, modificar o reformar leyes de carácter general que influyen en las formas de organización existentes en los niveles de gobierno mexicano: federal, estatal y municipal (con excepción de la ciudad de México, que está constituida jurídicamente como entidad federativa).

El mecanismo de iniciativa ciudadana y/o popular se incorporó en la legislación subnacional mexicana en distintos años, y se ha regulado de forma diferenciada en sus requisitos de activación. Para organizar la incorporación de la iniciativa ciudadana /popular como mecanismo de democracia indirecta, en la legislación subnacional, se presentan tres periodos importantes: el periodo pionero (antes del año 2000, momento de la transición electoral en la Presidencia de la República), periodo de auge 2000 al 2012 (el Partido Acción Nacional gobierna la Presidencia de la República), periodo tardío 2013 al 2016 (año en el cual el Partido Revolucionario Institucional gobierna la Presidencia de la República e impulsa el Pacto por México con un paquete de reformas “estructurales”; en ese modelo diferenciado de gobernar se propone, discute y agrega la iniciativa ciudadana en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

El periodo pionero en la incorporación del mecanismo se ubica antes del año 2000, donde solo las Constituciones de San Luis Potosí (1996), Jalisco (1998) y Colima (1999) consideran la iniciativa en su legislación.

El periodo de auge para legislar la iniciativa en las entidades federativas se ubica entre el año 2000 y 2012, la legislación de Baja California Sur (2000), Veracruz de Ignacio de la Llave (2000), Aguascalientes (2001), Baja California (2001), Coahuila de Zaragoza (2001), Tamaulipas (2001), Ciudad de México (2004), Quintana Roo (2005), Tabasco (2006), Tlaxcala (2006), Yucatán (2007), Guerrero (2008), Puebla (2009), Sonora (2011), Sinaloa (2012), Querétaro de Arteaga (2012), Nayarit (2012), Guanajuato (2012) y Durango (2012).

El periodo tardío en incorporar el mecanismo de la iniciativa en la legislación subnacional, comprende los años 2013–2016, momento en el cual

la discusión nacional sobre la inserción del mecanismo en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos finalizó con la incorporación de la iniciativa ciudadana en el 2014. Las Constituciones que consideran el mecanismo de democracia indirecta en este periodo tardío fueron: Campeche (2014), Chiapas (2014), Morelos (2014), Chihuahua (2015), Hidalgo (2015), Michoacán de Ocampo (2015), Oaxaca (2015) y Nuevo León (2016).

Solo la legislación del Estado de México no contempla la iniciativa ciudadana y/o popular, a pesar de estar contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde el año 2014.

Por otra parte, las diferencias entre: a) los requisitos de activación, b) las temáticas aceptadas, c) la institución receptora-revisora del cumplimiento de requisitos, con la potestad para aceptar y/o rechazar el mecanismo, y d) las características del proceso legislativo para dar marcha a la iniciativa, son distintas en el contenido de cada ordenamiento jurídico subnacional. También son diferentes las ausencias legales e incluso las trampas jurídicas existentes en cada legislación.

No hay acuerdos sobre el contenido legal para activar la iniciativa ciudadana y la iniciativa popular en las leyes subnacionales, pues se presentan diferentes porcentajes de firmas, cambian las temáticas rechazadas y la posibilidad de disparos (véase: Tabla 1).

La Constitución Política de San Luis Potosí, en el capítulo VI artículo 61, otorgó a los ciudadanos del estado el derecho a iniciar leyes el 20 de noviembre de 1996, no obstante, no se especificaron los procedimientos ni requisitos, y hasta la fecha, el texto sigue igual. Las legislaciones de Nuevo León y Tlaxcala no contemplan un respaldo ciudadano mínimo como requisito para aceptar la iniciativa en el Congreso Local. Solo las legislaciones de Chiapas, Coahuila de Zaragoza, Morelos y Nayarit incluyen la participación con voz para exponer los argumentos de la iniciativa ante la comisión revisora.

La presentación de la iniciativa cambia en cada legislación, en algunas leyes se considera al legislativo local, en otras al ejecutivo estatal o a los ayuntamientos, no obstante, la validación del respaldo ciudadano corresponde a los Institutos Locales. La excepción es Jalisco, lugar donde más llamados de activación existen, y en donde la ley marca al Instituto Electoral de Participación Ciudadana de Jalisco como el responsable para recibir la iniciativa y resolver la procedencia (art. 417 numeral 3 Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco).

La legislación de Michoacán de Ocampo establece que la iniciativa se entregará al “Titular del Órgano del Estado” y será sometida a los órganos de gobierno (art. 18 y 19 de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana). En Tabasco, la iniciativa se presenta ante el Congreso Local, el Ejecutivo Estatal o los Ayuntamientos, para ser turnada al Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco, el cual verifica el cumplimiento de los requisitos y revisa las motivaciones para su procedencia (art. 30 y 33 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco).

**Tabla 1.**  
Iniciativas en las entidades federativas mexicanas

Entidad federativa y legislación	Legislación Año	Mecanismo	Activación	Temáticas rechazadas	Activación
Aguascalientes Constitución y LPC	2001	Iniciativa Popular	1% Firmas ciudadanas (Art.68 LPC)	Materia tributaria o fiscal, Ley de Ingresos y Presupuestos de Egresos (Art. 60 LPC)	Sí
Baja California Constitución y LPC	2001	Iniciativa Ciudadana	500 Firmas ciudadanas (Art. 72 LPC)	Régimen interno de la Administración, Congreso y Poder Judicial (Art. 71 LPC)	Sí
Baja California Sur Constitución y LPC	2000	Iniciativa Ciudadana	0,13% Firmas ciudadanas (Art. 48 LPC)	Texto ambiguo (Art. 44 LPC)	NO
Campeche Constitución y Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales	2014	Iniciativa Popular	No contempla	No se menciona	Sí
Chiapas Constitución y Código de Elecciones y PC	2014	Iniciativa Popular	1,5% Firmas ciudadanas (Art. 638 LPC)	Selección amplia y texto ambiguo (Art. 637 CEyPC)	Si
Chihuahua Constitución	2015	Iniciativa Popular	1% Firmas ciudadanas (Art. 68 Constitución)	No se menciona	Sí
Ciudad de México Estatuto de Gobierno y LPC	2004	Iniciativa Popular	0,4% Firmas ciudadanas, 10% Comités Ciudadanos u 8 Consejos Ciudadanos Delegacionales (Art.41 LPC)	Tributaria, fiscal o de egresos, régimen interno de la Administración Pública, Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda, y función judicial (Art. 40 LPC)	NO

Coahuila de Zaragoza Constitución LPC	2001	Iniciativa Popular	No se menciona	No se menciona	Sí
Colima Constitución y LPC	1999	Iniciativa Popular	2% Firmas ciudadanas del Estado. (Art. 10 LPC) 3% Firmas ciudadanas del municipio (Art. 20 LPC)	No se menciona	Sí
Durango Constitución y LPC	2012	Iniciativa Popular	0,5% Firmas ciudadanas (Art. 34 LPC)	No se menciona	NO
Estado de México	Sin legislarse	No contempla	No contempla	No contempla	
Guanajuato Constitución y LPC	2012	Iniciativa Popular	3% ó no menos de 300 Firmas ciudadanas (Art. 26 LPC)	No se menciona	NO
Guerrero Constitución y LPC	2008	Iniciativa Popular	0,2% Firmas ciudadanas (Art. 35 LPC)	Similar a la ciudad de México. (Art. 34 LPC)	NO
Hidalgo Constitución y LPC	2015	Iniciativa Ciudadana	0,13% Firmas ciudadanas (Art. 4 LPC)	No se menciona	Sí
Jalisco Constitución y Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco	1998	Iniciativa Popular	0,1% Firmas ciudadanas (Art. 416 Código)	En las materias fiscal, hacendaria, presupuestal y económica, leyes orgánicas de los poderes del estado y organismos públicos autónomos, leyes de creación de los organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos del Poder Ejecutivo del Estado. (Art. 433 Código)	Sí

**Mecanismos de democracia en México: la iniciativa ciudadana y popular en la legislación**

Rosa Ynés Alacio García

Michoacán de Ocampo Constitución y Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana	2015	Iniciativa Ciudadana	No se menciona	No se menciona	NO
Morelos Constitución y LPC	2014	Iniciativa Popular	Cualquier ciudadano (Art. 47 LPC)	Tributario o fiscal, Constitución Política del Estado, régimen interno del Gobierno Estatal o Municipal, Gobernador interino, juicio político, y convenios* (Art. 46 LPC)	Sí
Nayarit Constitución y LPC	2012	Iniciativa Popular	5% Firmas ciudadanas (Art. 39 LPC)	Selección amplia (Art. 38 LPC)	NO
Nuevo León Constitución y LPC	2016	Iniciativa Popular	Uno o más ciudadanos	No se menciona	Sí
Oaxaca Constitución	2015	Iniciativa	No se menciona	No se menciona	NO
Puebla Constitución	2009	Iniciativa	2,5% Firmas ciudadanas (Art. Constitución)	No se menciona	NO
Querétaro de Arteaga Constitución y LPC	2012	Iniciativa Ciudadana	1% Firmas ciudadanas (Art. 58 LPC)	El régimen interno de la administración pública y Fiscal o tributaria. (Art. 57 LPC)	NO
Quintana Roo Constitución y LPC	2005	Iniciativa Popular	2,5% Firmas ciudadanas (Art. 51 LPC)	Fiscal o tributaria y la expropiación de bienes, aunque se alegue causa de interés público. (Art. 49 LPC)	NO
San Luis Potosí Constitución	1996	Iniciativa	No se menciona	No se menciona	NO

\*“VII. Las demás que determine la propia Constitución”.

	Iniciativa Ciudadana	No se menciona	No se menciona	NO
Sinaloa Constitución y LPC	2012			NO
Sonora Constitución y LPC	2011	Iniciativa Popular	1% Firmas ciudadanas (Art. 62 LPC)	NO
Tabasco Constitución y LPC	2006	Iniciativa Popular	10% Firmas ciudadanas (Art. 33 LPC)	NO
Tamaulipas Constitución y LPC	2001	Iniciativa Popular	0,13% Firmas ciudadanas (Art. 35 LPC)	NO
Tlaxcala Constitución y Ley de Consulta Ciudadana	2006	Iniciativa Popular	Cualquier ciudadano (Art.22 LCC)	Si
Veracruz de Ignacio de la Llave Constitución y Ley de Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular	2000	Iniciativa Popular	0,2% Firmas ciudadanas (Art. 12 LRPIP)	Si
Yucatán Constitución y LPC que regula el Plebiscito, el Referendum y la Iniciativa Popular.	2007	Iniciativa Popular	0,3% del Estado; 0,5%, 1% y 2% en los Municipios (Art. 62 LPC)	Si
Zacatecas Constitución y LPC	2001	Iniciativa Popular	500 en el Estado y 100 o 50 en el Municipio**. (Art. 65 LPC)	Si

\*\* Texto reformado mediante Decreto no 360, publicado el 6 de junio de 2012.

Fuente: elaboración propia a partir de la revisión de legislaciones por entidad federativa y la búsqueda sobre activación de iniciativas.

**Mecanismos de democracia  
en México: la iniciativa  
ciudadana y popular  
en la legislación**

Rosa Ynés Alacio García

En Yucatán, las iniciativas se presentan “ante el Instituto o la Secretaría Municipal correspondiente”, solicitando como uno de los requisitos de procedencia, la “descripción de los gastos y origen de los recursos obtenidos para la elaboración del proyecto y la obtención de las firmas” (art. 60 inciso V, y 63 de la Ley de Participación Ciudadana que Regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán –LPCPRIP-).

La regulación en las entidades federativas sobre los temas que no proceden, reflejan parte de las problemáticas territoriales, y del tejido de redes del poder político existente en cada lugar. En Morelos, el juicio político no tiene posibilidad de activación ciudadana (art. 46 Ley de Participación Ciudadana del Estado de Morelos<sup>3</sup>). En Quintana Roo y Zacatecas se impide proponer iniciativas sobre expropiación de bienes independientemente de alegatos sobre el interés común (art. 49 Ley de Participación Ciudadana de Estado de Quintana Roo, y art. 63 Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Zacatecas).

La incorporación legal del mecanismo de iniciativa y presentación de leyes por parte de la ciudadanía ocurrió primero en el ámbito subnacional, desde 1996, y 18 años más tarde en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## La legislación nacional

La reforma constitucional al artículo 35 inciso VII, y a los artículos 130, 131 y 132 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos sobre iniciativa ciudadana tiene como primer requisito cumplir con el respaldo del 0,13% de firmas de la lista nominal de electores (nombre completo y clave de elector o número identificador).

La iniciativa ciudadana se añadió a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM) el 20 de mayo de 2014, como un derecho a iniciar leyes con respaldo del 0,13% de firmas a partir de la lista nominal de electores (art. 130 al 133). Este mecanismo se reguló en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en Materia de Iniciativa Ciudadana e Iniciativa Preferente, el 19 de mayo de 2014.

La legislación autoriza a los ciudadanos presentar leyes competencia de la Cámara de Diputados y Senadores, para seguir el procedimiento legislativo ordinario, en donde, después de verificarse el cumplimiento de los requisitos por parte de la autoridad electoral, la iniciativa se turna a una comisión para ser revisada y discutida con un representante ciudadano, quien tiene derecho a voz sin efectos vinculantes (art. 130, 131, 132 y 133 de la LOCGEUM). El Instituto Nacional Electoral es responsable de verificar el respaldo ciuda-

---

<sup>3</sup> Existe el antecedente del gobernador del PRI, Jorge Carrillo Olea, quien pidió licencia el 15 de mayo de 1988, y el Congreso Local inició el proceso de juicio político (Hernández 2012: 170).

dano, en tanto, corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolver las impugnaciones (art. 132 de la LOGEUM). Cuando la iniciativa ciudadana se turna a la comisión responsable de la materia a legislar, el presidente de la comisión, convoca “al representante designado por los ciudadanos” con derecho a voz, pero sin efectos vinculantes en el dictamen (art. 133 de la LOGEUM).

En paralelo a la incorporación de la iniciativa ciudadana se agregó la propuesta preferente, que considera la figura del Presidente de la República para tramitar documentos pendientes de dictamen (art. 134 al 138 de la LOGEUM).

## Casos de activación

### Activación subnacional

La activación de iniciativas por parte de la ciudadanía refleja problemas no resueltos por los gobernantes en cada entidad federativa. El grado de organización de los ciudadanos se combina con los diseños de apertura y control que cada gobierno subnacional, en armonía con el gobierno federal, construye sobre las formas de participación. A continuación se enumeran las iniciativas presentadas en las entidades federativas del país, una limitante de este apartado consiste en no profundizar sobre la procedencia de cada caso.

Jalisco es la entidad donde más disparos de iniciativas se han presentado. En 1999 se disparó la iniciativa de Ley de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar, con el respaldo de la Iglesia Católica en la colecta de firmas, y de legisladores de tres partidos políticos del Congreso Local. La discusión tardó dos legislaturas, en donde la fracción del PRI consideró desechar la propuesta (Hernández 2012: 139–141). En 2006, se presentó el proyecto de Ley de Pensión Alimenticia para Adultos Mayores (declarado procedente el registro de la iniciativa), la iniciativa para añadir texto a los artículos 49 y 90 del Código de Procedimientos Civiles de Jalisco (declarada improcedente), para añadir nuevos artículos a la Ley de Obras Públicas y a la Ley de Fraccionamientos de Municipios (declarada improcedente), proyecto de Ley de Desarrollo Armónico y Sustentable (declarada improcedente), iniciativa para añadir texto al artículo 55 de la Ley de Participación Ciudadana (declarada improcedente); en 2008, la iniciativa para reformar la Constitución Política del Estado de Jalisco, sobre el derecho a la vida desde la concepción (se declara procedente); en 2011, sobre familia tradicional (se declara procedente); en 2016, por la dignidad y los derechos de las personas en el transporte público (trámite iniciado). La información sobre las iniciativas está disponible en la página del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco<sup>4</sup>, excepto la iniciativa sobre

---

<sup>4</sup> La fuente con las resoluciones de cada activación de iniciativa ciudadana se encuentra en el apartado Consultas en línea, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco.

violencia intrafamiliar. Además, este instituto presenta en su plataforma el registro de mecanismos de democracia directa activados a nivel subnacional, a partir de las peticiones de información pública realizadas por este organismo público autónomo.<sup>5</sup>

Otros intentos de activación de iniciativas en los estados fueron:<sup>6</sup> la iniciativa para legislar como delito la trata de personas en el Código Penal en Tlaxcala 2007, activada por la Asociación Civil Fray Julián Garcés, logró incorporar el tema en la agenda legislativa e impulsar la trata de personas como delito en la legislación local; la iniciativa popular contra el SIDA, activada por integrantes del Grupo Multisectorial VIH/SIDA y la Universidad Veracruzana, en Veracruz de Ignacio de la Llave en 2007, no avanzó en el análisis parlamentario local, no obstante, el documento fue llevado al ámbito nacional por la diputada federal Beatriz Manrique Guevara<sup>7</sup>, del Partido Verde Ecologista de México, quien presentó la propuesta en la Cámara de Diputados en 2008 sin mayores resultados.

La iniciativa para otorgar pensión a los adultos mayores como parte de la protección social, activada por personas de la tercera edad de la Asociación Civil Proyecto Yucatán, en Yucatán 2011, fue aceptada como procedente y enviada por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán al Congreso Local para su análisis. El magisterio de Zacatecas en 2009 impulsó la convocatoria de foros para proponer una nueva Ley de Educación para el Estado de Zacatecas. Este llamado logró el respaldo de la Gobernadora y de integrantes del Congreso.<sup>8</sup>

Confederaciones y colectivos trabajaron en conjunto para recolectar firmas<sup>9</sup> y disparar iniciativa que propone cambios a la legislación sobre el transporte público en Aguascalientes 2015. Grupos de ciclistas llevaron al Congreso Local 700 firmas como soporte de la iniciativa #BICIEstado sobre movilidad del ciclismo urbano en Baja California 2014. También existen documentos sobre disparos de dos iniciativas ciudadanas presentadas al Congreso de Baja California en junio de 2016, para añadir el mecanismo de revocatoria de mandato en la Ley de Participación Ciudadana y para reformar artículos de la ley de fiscalización de recursos públicos en los niveles estatal y municipal (fuente archivo del Congreso de Baja California).

---

<sup>5</sup> La base de datos construida para esta investigación es distinta a la que muestra la página del Instituto, debido a que su fuente depende de la respuesta oficial de cada dependencia, donde presenta la leyenda “respuesta en trámite”.

<sup>6</sup> Este párrafo se redactó con información de diferentes fuentes periodísticas, citadas en el apartado Hemerografía sobre activación subnacional.

<sup>7</sup> “Que expide la Ley General sobre VIH-SIDA e infecciones de transmisión sexual, a cargo de la Diputada Beatriz Manrique Guevara, del Grupo Parlamentario del PVEM”, (2.12.2008), consultado en: [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2008/12/asun\\_2510868\\_20081202\\_1228259486.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2008/12/asun_2510868_20081202_1228259486.pdf), fecha de consulta: 27.11.2016.

<sup>8</sup> Este párrafo se redactó con información de diferentes fuentes periodísticas, citadas en el apartado Hemerografía sobre activación subnacional.

<sup>9</sup> Se redactó con información de fuentes periodísticas, citadas en el apartado Hemerografía sobre activación subnacional.

El 9 de mayo de 2016 se inició el trámite que propone la defensa del matrimonio tradicional entre hombre y mujer en el Congreso del Estado de Campeche. La comunidad Lésbico Gay Bisexual Transexual Transgénero Travesti e Intersexual disparó la iniciativa para legalizar el matrimonio con personas del mismo sexo en Chiapas,<sup>10</sup> no obstante, el documento fue rechazado por el Congreso de Chiapas en 2013 y en 2016.

Las iniciativas para reformar la Ley de Pensiones y la Ley del Servicio Médico, ambas destinadas a trabajadores del sistema de educación pública estatal, fueron presentadas por autoridades de la Universidad Autónoma Agraria, en conjunto con representantes sindicales, ante el Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza en mayo de 2015. De nueva cuenta, en septiembre de ese mismo año, ciudadanos respaldados por asociaciones de trabajadores de educación pública en esta entidad federativa vuelven a activar la iniciativa de reforma a la Ley de Pensiones. Otra iniciativa activada para reformar la Ley de Salud y la Ley de Profesiones para el Estado de Coahuila de Zaragoza fue impulsada por grupos de optometristas, también en septiembre 2015 (fuente archivo del Congreso de Coahuila).

Legisladores del Congreso del Estado de Colima rechazaron en 2016 la iniciativa de reforma a la Ley Orgánica de la Universidad de Colima, impulsada por el profesor universitario Manuel González Villa, por no cumplir el respaldo de firmas establecidas para disparar el mecanismo.<sup>11</sup>

El estado de Hidalgo legisló el mecanismo de iniciativa ciudadana en 2015, no obstante, los intentos de activación se presentaron antes de la inclusión legal. Existe un registro académico de la iniciativa Ley de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil en el Estado de Hidalgo, sobre el formato de participación ciudadana que existe en la entidad, en donde los autores ubican un nuevo rostro clientelar (Taguena y Castañón, 2015: 153–155).

En la ciudad de México se activaron 854 iniciativas para ser incluidas por la Asamblea Constituyente, en el texto de Constitución Política de la Ciudad de México en 2016. Las iniciativas presentadas a la Asamblea fueron 854, divididas entre partidos políticos, el Presidente de la República, el Jefe de Gobierno y los ciudadanos; las iniciativas ciudadanas presentadas fueron 278 (Suárez, “El Universal”, 3 de noviembre de 2016). La redacción de leyes en México se conforma por la suma de todas las iniciativas sobre el mismo tema, para hacer un único documento final, que podría contener el total de los intereses.

En la ciudad de México, el ejercicio de elaboración de la Ley de Participación Ciudadana de 2010, con 16 foros efectuados en cada delegación, la participación de académicos y políticos de distintos partidos, mostró la diversidad de intereses involucrados para redactar los contenidos de un texto legal (Alacio 2013: 37–54).

---

<sup>10</sup> Este párrafo se redactó con información de diferentes fuentes periodísticas, citadas en el apartado Hemerografía sobre activación subnacional.

<sup>11</sup> Este párrafo se redactó con información de diferentes fuentes periodísticas, citadas en el apartado Hemerografía sobre activación subnacional.

Los disparos de iniciativas ciudadanas y/o populares reflejan el nivel de participación de los ciudadanos frente al poder político ante la realidad social, política y económica de cada entidad federada del territorio mexicano. Este grado de participación se combina con la voluntad política de los gobernantes (ciudadanos en el poder político), quienes a partir de sus intereses individuales o como grupos parlamentarios, trabajan en consensos para añadir el tema en la agenda legislativa e incluso para atender la propuesta a partir de legislar sobre la materia solicitada.

## **Activación nacional**

### **Antecedentes**

En 2011, el Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, Dr. José Narro Robles, presentó un conjunto de recomendaciones en el documento: Propuesta de Estado sobre Seguridad y Justicia en Democracia (Calderón 2011: 1). Sin mediar legislación sobre el formato para presentar iniciativas ciudadanas, el Rector Narro se adelantó activando un mecanismo no regulado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el contexto de la iniciativa constitucional de reforma política que presentó el Presidente de la República, Felipe De Jesús Calderón Hinojosa al Senado.

La Red por la Rendición de Cuentas RRC presentó la propuesta: “Hacia una política de Rendición de Cuentas” en marzo de 2012. El Centro de Estudios Espinosa Yglesias propuso el proyecto “Evaluación de la Iniciativa de Ley en Materia de Transparencia y Ampliación de Facultades del IFAI” en septiembre de 2012. Ese mismo año un conjunto de agrupaciones enviaron al Senado recomendaciones sobre la reforma constitucional en materia de transparencia (Fundar-Centro de Análisis e Investigación, México Infórmate, Artículo 19, Centro de Contraloría Social del CIESAS, El Colectivo por la Transparencia, Gestión Social y Cooperación, GESOC y Cultura Ecológica).<sup>12</sup> Antes de existir el mecanismo de iniciativa ciudadana en la Carta Magna, ciudadanos también propusieron líneas de acción ante diferentes problemáticas nacionales: sobre corrupción presentó José Marco Romero Silva, sobre transparencia Jacqueline Peschard, y sobre acceso a la información de los partidos políticos María Marván Laborde.

### **Primer disparo constitucional después de la reforma del 2014**

Después de la reforma del 2014, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, conocida como la iniciativa Ley 3de3 contra la corrupción, fue presentada ante el Senado y provocó un amplio debate junto con la Ley

---

<sup>12</sup> Los documentos se obtuvieron en la página del Senado de la República.

General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, todas publicadas en el Diario Oficial de la Federación, en su edición vespertina, el 18 de julio de 2016. Finalmente, los legisladores aprobaron el texto a partir de las negociaciones internas y acuerdos entre los grupos parlamentarios de la Cámara de Senadores, de Diputados y el veto del Poder Ejecutivo, coyuntura que evidenció la distancia de los ciudadanos en el poder político (gobernantes) y los ciudadanos frente al poder político (gobernados).

La iniciativa ciudadana denominada Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), fue redactada por Josefina Cortés Campos del ITAM, Max Kaiser Aranda del IMCO y José Roldán Xopa del CIDE, con coordinación de Enrique Cárdenas Sánchez del CEEY, en suma con un extenso grupo de expertos representantes de grupos de abogados, grupos de transparencia, grupos contra la corrupción, grupos académicos y asociaciones civiles, en una propuesta de 85 hojas, terminada el 14 de enero de 2016 (LGRA 2016: 1).

El texto ubica la corrupción como un problema público, que equivale al 9% del Producto Nacional Bruto, y alcanza la cantidad de 347 mil millones de pesos anuales, destacando como un problema paralelo, la fragmentación normativa e institucional que no evita la impunidad en “los sujetos que tienen una posición de poder y, por tanto, que deciden o influyen sobre los decisores y que violan deberes propios de su posición en la gestión del interés público obteniendo beneficios indebidos.” (LGRA 2016: 3–4). La corrupción se ubica como “una apropiación del poder recibido y violación del deber” de los representantes públicos (LGRA 2016: 5).

La iniciativa se activó ante el Senado de la República con nueve títulos que contemplan “obligaciones del servidor público”, “faltas administrativas graves constitutivas de corrupción”, sanciones y “medidas de ejecución”, e “instrumentos de rendición de cuentas”<sup>13</sup> (LGRA 2016: 44–45). Sobre el tema de rendición de cuentas la iniciativa ciudadana destacó la temporalidad, es decir, el informe por parte del servidor público, al inicio y al final del cargo art. 92 (LGRA 2016: 84).

En la legislación final, aprobada por el Congreso de la Unión, se nombra la rendición de cuentas en el artículo 8 inciso IV de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y se desarrolla en el capítulo III de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Sin ser obligatoria, puede presentarse a través de una plataforma digital nacional (art. 27, 28 y 29).

---

<sup>13</sup> El texto original está en mayúsculas.

## Ciudadanos en el poder y ciudadanos frente al poder político: crónicas de la democracia mexicana

### Poder político como categoría

El estudio del poder político como concepto y como categoría de observación en el gobierno democrático mexicano nacional, a partir del proceso del trámite que llevó el disparo de la iniciativa ciudadana conocida como Ley 3de3 contra la corrupción, en la deliberación legislativa, muestra las distancias de los ciudadanos en el poder político-gobernantes, y los ciudadanos frente al poder político-gobernados, quienes se someten a las prácticas del sistema de representación en momentos no electorales. ¿A quiénes representan los representantes mexicanos quienes deciden los rumbos del país desde el ejercicio del poder político? No representan ni la responsabilidad, ni la transparencia de sus actos, no representan la defensa del mejor argumento, representan los acuerdos y consensos que garantizan la estabilidad del ejercicio del poder político sin rendición de cuentas.

Se define poder político como la titularidad del ejercicio desde la potestad popular para tener el derecho a dictar las leyes y aplicarlas (Sartori 2006: 42-43). La ciudadanía reconocida desde el poder político se constituye a partir de los contenidos jurídicos de los derechos y las obligaciones constitucionales. La metodología analítica de esta sección es la crónica, desde viñetas que pretenden reconstruir la acción comunicativa que propone Habermas (2006: 562-563 y 568-572; 2003: 35-36 y 40).

### Crónica de la voluntad como procedimiento desde el poder político

El Instituto Nacional Electoral recibió en marzo de 2016 quince cajas entregadas por el Senado de la República, con el objetivo de validar las firmas de quienes presentaron la iniciativa ciudadana de “Ley 3de3” contra la corrupción que obligaría a transparentar el patrimonio y los compromisos fiscales de los gobernantes, previendo posible conflicto de interés (INE 2016: comunicado número 076).

### En el Senado

La cámara de origen de la iniciativa Ley 3de3 fue el Senado de la República. De 128 senadores, 59 votaron en contra de transparentar el patrimonio de los gobernantes.<sup>14</sup> El 46% de los senadores, en alianza con el Partido Revolucio-

<sup>14</sup> Un voto del Partido Nueva Alianza (Manuel Cárdenas Fonseca), seis del Partido Verde Ecologista de México (Luis Armando Melgar Bravo, Pablo Escudero Morales, María Elena Barrera Tapia, Jorge Aréchiga Ávila, Carlos Alberto Puente Salas, Juan Gerardo Flores Ramírez)

nario Institucional y Partido Verde Ecologista de México, detuvieron la propuesta de iniciativa de legislación para incluir la declaración 3 de 3 en armonía con la transparencia del patrimonio, que evita el enriquecimiento ilícito, y el conflicto de interés.

Las posiciones a favor de respaldar la Ley 3de3 y legislar la obligación de hacer pública la declaración patrimonial de los gobernantes fueron: del Partido Acción Nacional 34 votos, del Partido de la Revolución Democrática 15 votos, la candidata independiente Martha Angélica Tagle Martínez. Toda la bancada del Partido del Trabajo en el Senado estuvo ausente en la votación, excepto la corredora olímpica Ana Gabriela Guevara Espinoza, senadora plurinominal por el Partido del Trabajo, quien se abstuvo de votar.

Los ausentes de la sesión fueron dieciocho senadores, cuatro del Partido Acción Nacional (Jorge Luis Preciado Rodríguez –salió–, Adriana Dávila Fernández –salió–, José María Martínez Martínez –no asistió– y Héctor Larrios Córdova –salió–), cuatro del Partido de la Revolución Democrática (Fidel Demédesis Hidalgo –no asistió–, Ángel Benjamín Robles Montoya –salió–, Luz María Beristain Navarrete –salió–, Alejandra Roldán Benitez –se encuentra comisionada), seis del Partido del Trabajo (Manuel Barlett Díaz<sup>15</sup> –salió–, Layda Sansores Sanromán –salió–, Carlos Manuel Merino Campos –salió–, Martha Palafox Gutiérrez –no asistió–, Héctor Adrián Menchaca Medrano –salió– y Marco Antonio Blásquez Salinas –salió–), tres del Partido Revolucionario Institucional (Diva Hadamira Castélum Bajo –presentó justificante de inasistencia–, Teófilo Torres Corzo –presentó justificante de inasistencia–, y Manuel Humberto Cota Jiménez –salió–) y una senadora del Partido Verde Ecologista de México (Ninfa Salinas Sada –salió–). Los senadores del PT no votaron.<sup>16</sup>

De esta forma, por menos de la mitad de votos del total de los integrantes del senado se rechazó la petición sustantiva presentada por los ciudadanos en el formato constitucional de iniciativa ciudadana, Ley 3de3, para detener actos de corrupción e impulsar la transparencia a través de la declaración patrimonial de los gobernantes.<sup>17</sup>

---

y 52 votos de senadores del Partido Revolucionario Institucional (la estructura del PRI gobernó la Presidencia de la República por 71 años consecutivos hasta el año 2000 y recuperó el Ejecutivo Federal en 2012).

<sup>15</sup> Fue Secretario de Gobernación cuando, en la contienda por la elección presidencial de 1988, se cayó el sistema con el registro de la votación.

<sup>16</sup> El Partido del Trabajo alcanzó el umbral que la legislación establece para conservar el registro como partido político nacional, debido a los resultados de la elección extraordinaria en el distrito 01 de Aguascalientes, el 6 de diciembre de 2016 (García, “El Universal”, 16.12.2016). Con los resultados de la contienda a diputaciones federales en 2015, el PT perdió su registro como partido nacional (Rivera, Venegas y Damián, “Milenio Diario”, 3.11.2015).

<sup>17</sup> Un revés a la iniciativa consistió en solicitar la declaración patrimonial no a los gobernantes (ciudadanos en el poder político), sino a los beneficiarios de los programas públicos. Ahora los gobernados (ciudadanos frente al poder político) les deberán el favor a sus gobernantes si se elimina la suma de requisitos para justificar un apoyo vinculado a programas públicos.

Las publicaciones en redes sociales (twitter) de los senadores quienes votaron en contra de transparentar el patrimonio de los gobernantes fueron las siguientes: Emilio Gamboa, senador plurinominal por el PRI: “El Sistema Nacional #AntiCorrupción será presidido por ciudadanos. ¡Empoderemos a la sociedad!”; Arturo Zamora, senador por Jalisco (PRI): “La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción establece principios en la prevención, detección y sanción de hechos de corrupción”; Jorge Toledo Ruíz, senador por Oaxaca (PRI): “Los del @Senado\_PRI trabajamos para aprobar #LeyesAnticorrupción a la altura de lo que los mexicanos demandan. #PRI”; René Juárez Cisneros, senador por Guerrero (PRI): “En @SenadoPRI estamos dando pasos firmes hacia la aprobación de #LeyesAnticorrupción ¡México lo exige!”; Roberto Albores, senador por Chiapas (PRI): “La Ley #Anticorrupción combate las malas prácticas el exigir la rendición de cuentas y aplicar responsabilidades administrativas”; Ricardo Barroso (PRI): “El combate a la corrupción nos compete a todos. ¡Seamos parte de la solución! En @Senado\_PRI trabajamos para aprobar #LeyesAnticorrupción”; Enrique Burgos (PRI): “En @Senado\_PRI atendemos las demandas ciudadanas. Aprobamos leyes para crear instituciones sólidas y transparentes #LeyesAnticorrupción”.

Las declaraciones en redes sociales fueron contrarias al sentido de la votación en el pleno del Senado.

### En la Cámara de Diputados

*¡10, 9, 8, 7, 6, 5, 4, 3, 2, 1, 0! ¡Bravo!», gritaron emocionados los diputados del PRI y del Verde cuando estaba a punto de cerrar la votación que sepultó el espíritu de la #Ley3de3 para siempre. ¿Cómo es posible tanta desfachatez? No solo bloquear una iniciativa ciudadana sino, además, celebrarlo. Los diputados del PRI-Verde se burlaban de una sociedad que tan solo hace unas semanas los sacó del poder en 6 estados. ¿No entendieron nada? Es posible. El cinismo no es una cualidad espontánea; se necesita un historial amplio de desvergüenza para practicarlo con tanta naturalidad (Robledo<sup>18</sup> 2016).*

Integrantes de la Cámara de Diputados aprobaron la Ley General de Responsabilidades Administrativas, conocida como iniciativa Ley 3de3 sin incluir la propuesta original anticorrupción activada por la ciudadanía. El nuevo documento fue enviado por los Senadores de la República y aprobado por el pleno de la Cámara de Diputados, el 16 de junio de 2016 (publicado en el sitio de Iniciativa Ley 3de3 contra la corrupción<sup>19</sup>).

<sup>18</sup> El senador por Chiapas Zoé Robledo (Partido de la Revolución Democrática), narró el ambiente de la votación de la Ley 3de3.

<sup>19</sup> <http://ley3de3.mx/es/votacion-ley3de3-en-pleno-la-camara-diputados/>, fecha de consulta: 9.11.2016.

La inconformidad social por el proceso deliberativo en el Congreso de la Unión, se manifestó por diversas causas, entre las cuales destacó la redacción al artículo 29, donde se obstaculiza la máxima publicidad en las declaraciones de gobernantes, y la redacción del 32, que obliga a quienes reciben recursos públicos, tales como becas, programas sociales o pensión de adultos mayores, a presentar las tres declaraciones solicitadas a los funcionarios públicos (publicado en el sitio de Iniciativa Ley 3de3 contra la corrupción<sup>20</sup>).

### El veto presidencial

Motivado por diversas expresiones de inconformidad, el Presidente de la República de extracción priista, con un alto porcentaje de reprobación debido al desempeño de su gestión gubernamental en el ámbito nacional,<sup>21</sup> “vetó el artículo 32, incisos B y C de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, conocida como Ley 3de3, por lo que regresó al Senado para su análisis” (Ortega, “El Financiero”, 23 de junio de 2016).

### La iniciativa #3de3

Este ejercicio nacional de aprobación de la iniciativa ciudadana en México refleja similitudes existentes en ambientes subnacionales, en donde los requisitos diferenciados de las leyes para disparar iniciativas ciudadanas y/o populares construyen muros de ambigüedades no resueltas en lo sustantivo, de limitaciones diferentes para empoderar a los ciudadanos que se encuentran frente al poder político, y de argumentos contruidos desde decisiones discrecionales en el proceso de deliberación de los gobernantes.

## Consideraciones finales

La democracia como forma menos ofensiva de convivencia política y, paralelamente, como el monopolio global de los diferentes gobiernos representativos, ofrece en la activación de sus mecanismos de democracia indirecta

---

<sup>20</sup> <http://ley3de3.mx/es/votacion-ley3de3-en-pleno-la-camara-diputados/>, fecha de consulta: 9.11.2016.

<sup>21</sup> “Sigue en caída aprobación Presidencial. Reprueba el 74% gestión de Peña Nieto; solo 23% lo apoya” Encuesta nacional realizada por el Periódico Reforma a líderes de opinión y a ciudadanos, en dos momentos, y con dos metodologías. A ciudadanos encuesta aplicada a 1200 adultos en vivienda, del 4 al 7 de agosto de 2016, con un 95% de nivel de confianza. A 1015 líderes de opinión un sondeo por correo electrónico, con una tasa de respuesta del 21%, aplicado del 2 al 9 de agosto de 2016, disponible en: [http://gruporeforma.reforma.com/interactivo/encuestas/enc\\_11a\\_epn/](http://gruporeforma.reforma.com/interactivo/encuestas/enc_11a_epn/), fecha de consulta: 27.11.2016.

la posibilidad de proponer temas de agenda legislativa en las decisiones que suceden en el poder político.

Los ambientes democráticos de desigualdad neoliberal someten la acción comunicativa a estructuras del poder político, que condicionan los procesos de participación de los gobernados. En donde, los saldos democráticos aterrizan en ordenamientos legales que mantienen la obediencia civil, la regulan y establecen las reglas de participación de los ciudadanos frente al poder político.

Los mecanismos de la democracia indirecta funcionan como válvulas de escape social, con diálogos condicionados por los ciudadanos en el poder político, que dan contenido al régimen de gobierno democrático mexicano.

La activación de iniciativas presiona las decisiones discrecionales de los gobernantes, pero no interviene en sus procesos de deliberación influenciados por los distintos acuerdos y acomodos políticos. Por tanto, las iniciativas ciudadanas y/o populares solo incorporan temas en las agendas legislativas, con limitados márgenes de transacción que los orillan a entrar en el redil de la obediencia civil, y refrendar el depósito del poder político en manos de los gobernantes que buscan mantenerse en el poder político.

La escalada en la colecta de firmas como pre-requisito para disparar iniciativas sobre temas no resueltos por sus gobernantes está condicionada a la declaratoria de procedencia, no obstante, no hay posibilidad de influir en la redacción última del documento legal.

La distancia de los ciudadanos en el poder político y frente al poder político se muestra en las acciones al gobernar, en el proceso deliberativo y en los discursos contradictorios. Los espacios de deliberación con impacto real en la política mexicana están diseñados para fomentar los consensos y las negociaciones entre los gobernantes (ciudadanos en el poder político). Estas acciones se combinan con las distintas prácticas por controlar ciudadanos en momentos electorales y garantizar la obediencia civil de los gobernados en momentos no electorales (ciudadanos frente al poder político).

## Bibliografía

Alacio García R. Y. (2013), *La Ley de Participación Ciudadana: derechos, responsabilidades e indiferencias*, en: *Crónica de una elección. El caso de los Comités Ciudadanos en el Distrito Federal*, R. Y. Alacio García (coord.), Tirant Lo Blach- UACM- ICyTDF, México.

Alacio García R. Y. (2016), *La reforma político electoral 2013-2014, una participación ciudadana a medio camino*, "Revista Mexicana de Opinión Pública", enero-junio de 2016, pp. 83 – 104.

Arques F. (2014), *Mecanismos de Democracia Directa en Argentina a nivel subnacional: Un recurso latente e ignorado*, "C2D Working Paper Series", Y. Welp, U. Serdült (eds.), no 46, 2014, Centre for Research on Direct Democracy, University of Zurich.

Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza (3 de septiembre de 2015), *Iniciativa Popular. Reforma a la Ley Estatal de Salud, Ley de Profesiones para el Estado de Coahuila de*

Zaragoza, disponible en: [http://congresocoahuila.gob.mx/portal/?page\\_id=12463](http://congresocoahuila.gob.mx/portal/?page_id=12463), fecha de consulta: 7.12.2016.

Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza (30 de septiembre de 2015), *Iniciativa Popular. Reforma a la Ley de Pensiones y otros Beneficios Sociales para los Trabajadores de la Educación Pública del Estado de Coahuila*, disponible en: [http://congresocoahuila.gob.mx/portal/?page\\_id=12463](http://congresocoahuila.gob.mx/portal/?page_id=12463), fecha de consulta: 7.12.2016.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>, fecha de consulta: 7.08.2014.

De Sousa Santos B., Avritzer L. (2005), *Introducción: para ampliar el canon democrático*, en: *Democratizar la democracia*, B. de Sousa Santos (ed.), Fondo de Cultura Económica, México.

Diario Oficial de la Federación, 18 de julio de 2016.

Dunn J. (2014), *Libertad para el pueblo. Historia de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México.

González Oropeza M. (2011), *Los dilemas de la democracia directa*, “Sufragio”, no 7, UNAM, México, pp. 78-104, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/sufragio/cont/7/ens/ens11.pdf>, fecha de consulta: 8.11.2016.

Habermas J. (2006), *Teoría de la acción comunicativa II*, Editorial Taurus, México.

Habermas J. (2003), *La ética del discurso y la cuestión de la verdad*, Editorial Paidós, Barcelona.

Hernández Olmos M. (2012), *La fiscalización social y los instrumentos de participación ciudadana en México, una propuesta para la rendición de cuentas*, tesis de doctorado, División de Ciencias Sociales y Humanidades en la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, México.

INE, Instituto Nacional Electoral (18 de marzo de 2016), *Recibe INE firmas de apoyo para la Iniciativa Ciudadana de Ley “3de3 contra la corrupción”*, Coordinación Nacional de Comunicación Social, disponible en <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/comunicados/2016/03/20160318.html>, fecha de consulta: 3.11.2016.

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, *Solicitudes y resultados*, disponible en: <http://www.iepcjalisco.org.mx/transparencia/articulo-38/solicitudes-y-resultados>, fecha de consulta: 3.11.2016.

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, *Invitación inicio de trámite de la iniciativa popular por la dignidad y los derechos de las personas en el transporte público*, disponible en: <http://www.iepcjalisco.org.mx/sala-de-prensa/boletines/invitacion-inicio-de-tramite-de-la-iniciativa-popular-por-la-dignidad-y-los>, fecha de consulta: 5.11.2016.

Kaufmann B. (2008), *Prólogo. La democratización de la democracia en América Latina y más allá*, en: *Democracia directa en América Latina*, A. Lissidini, Y. Welp, D. Zovato (coords.), UNSAM-C2D-IDEA, Prometeo, Libros, Buenos Aires.

*Ley General de Responsabilidades Administrativas* (14 de enero de 2016), disponible en: [http://ley3de3.mx/wp-content/uploads/2016/02/Ley3de3\\_LEY\\_IniciativaCiudadanaDeLeyGeneralDeResponsabilidadesAdministrativas\\_Documento.pdf](http://ley3de3.mx/wp-content/uploads/2016/02/Ley3de3_LEY_IniciativaCiudadanaDeLeyGeneralDeResponsabilidadesAdministrativas_Documento.pdf), fecha de consulta: 4.11.2016.

Lissidini A. (2008), *Democracia directa latinoamericana: riesgos y oportunidades*, en: *Democracia directa en América Latina*, A. Lissidini, Y. Welp, D. Zovato, UNSAM-C2D-IDEA, Prometeo, Libros, Buenos Aires.

## Artículos y ensayos

- Resnick P. (2007), *La democracia del siglo XXI*, Editorial Anthropos, Barcelona.
- Macpherson C. B. (1981), *La democracia liberal y su época*, Alianza Editorial, Madrid.
- Massüger N., Welp Y. (2014), *La democracia directa y sus diferentes culturas. Análisis de las experiencias suiza, europea y latinoamericana*, en: *Los derechos políticos en el siglo XXI*, B. Silva, R. Vega (coords.), Tirant Lo Blanch, México.
- Ortega E. (23 de junio de 2016), *Veta EPN de forma parcial la Ley 3de3 y pide periodo extraordinario*, "El Financiero", disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/veta-pena-articulo-32-de-ley-3de3-y-pide-extraordinario.html>, fecha de consulta: 9.11.2016.
- Sartori G. (2006), *¿Qué es la democracia?*, Editorial Taurus, México.
- Schneider C., Welp Y. (2015), *Diseños institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa*, "Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales", vol. LX, no 224, mayo-agosto, UNAM, México, pp. 15-43.
- Serdült U., Welp Y. (2012), *Direct Democracy Upside Down*, "Taiwan Journal of Democracy", vol. 8, no 1, pp. 69-92.
- Soria Romo R., Sánchez Alvarado A. K. (2016), *Mecanismos de democracia directa en Jalisco, México: entre la contención, la simulación y la manipulación ciudadana. Cuatro estudios de caso*, "Telos", vol. 8, no 1, enero-abril, pp. 39-59.
- Taguena Belmonte J. A. (2015), *Participación ciudadana: el nuevo rostro del clientelismo, en: Cultura, política y sociedad. Una visión calidoscópica y multidisciplinar*, J. A. Taguena Belmonte (coord.), Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México.
- Welp Y., Serdült U. (2011), *¿Jaque a la representación? Análisis de la revocatoria de mandato en los gobiernos locales de América Latina*, en: *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*, Y. Welp, L. Whitehead (comps.), Flacso-C2D-Universidad de Oxford, México.
- Welp Y., Serdült U., (2012) *Reto, competencia y manipulación: Referéndum y poder político en América Latina*, en: *Democracia participativa vs. representación. Tensiones en América Latina*, C. Mascareño, E. Montecinos (coords.), Centro de Estudios de Desarrollo - Universidad Central de Venezuela - Centro de Desarrollo Regional - Universidad de Lagos, Chile.
- Welp Y., Serdült U. (coords.) (2014), *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria de mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, Consejo Nacional Electoral-Instituto de la Democracia, Quito.
- Zovatto D. (2014), *Las instituciones de la democracia directa*, en: *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*, A. Lissidini, Y. Welp, D. Zovatto (comps.), UNAM-C2D-IDEA, México.

# La impunidad y la justicia transicional en la historia reciente de Guatemala: hacia un Estado democrático de derecho

## Impunity and transitional justice in the recent history of Guatemala: towards a democratic rule of law

*María Patricia González Chávez*<sup>1</sup>

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MÉXICO,  
CIUDAD DE MÉXICO, MÉXICO

✉ patygonzalezchavez@gmail.com

### RESUMEN

*En la lucha actual contra la impunidad en Guatemala, desde el Ministerio Público y la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), con el soporte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Comunidad Internacional, se han procesado responsables de delitos de lesa humanidad durante el conflicto armado interno (1960-1996). El caso del Comando Regional de Entrenamiento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (CREOMPAZ) por el que están procesados 11 militares es paradigmático: confluyen en el mismo sitio, el resguardo de la ONU y lo que fue la Zona Militar No. 21, y el hallazgo de 533 osamentas de víctimas de la represión de fuerzas de seguridad del Estado en los 80. Esto revela una situación compleja: un gobierno recién entrante con vinculación a los militares procesados y la resistencia a un Estado de derecho democrático desde las tradicionales fuerzas del poder.*

**PALABRAS CLAVE:** Guatemala, historia reciente, impunidad, justicia transicional.

### ABSTRACT

*In the current actions against the impunity in Guatemala, the Public Prosecutor Office and the International Commission against Impunity in Guatemala (ICIG), with the support of the United Nations (UN) and the International Community,*

---

<sup>1</sup> Licenciada en historia por la Universidad de Guadalajara y Maestra en Derechos Humanos y Democracia por FLACSO-México. Doctoranda del Programa en Estudios Latinoamericanos de la Universidad Nacional Autónoma de México. Desarrollo profesional internacional en contextos de conflicto y construcción de la paz. Temas de especialización para formación, investigación y publicaciones: gobernabilidad democrática, reforma del sector seguridad, seguridad ciudadana, justicia transicional, memoria histórica y violencia.

*prosecutes those responsible for human rights violations during the internal armed conflict (1960–1996). The case of Comando Regional de Entrenamiento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (CREOMPAZ), in which 11 military officers were judged, is paradigmatic: in the same site converged the UN shelter, the Military Zone No. 21 and the finding of skeletal remains of 533 victims of repressions of the security forces in the 1980s. This reveals the complex situation: an incoming government with ties to the prosecuted military officers and the resistance against a democratic rule of law from the traditional powers.*

**KEYWORDS:** *Guatemala, recent history, impunity, transitional justice.*

## Introducción

### Reflexiones previas

La impresión emotiva y racional en ese preciso momento en que tenemos en nuestras manos un asunto del pasado, pero que es tan vívidamente presente, requiere cruzar varios horizontes de pensamiento, imaginación y, sobre todo, de racionalidad. Las narrativas que rodean nuestra imaginación al cruzar los temas que trataremos se movilizan en diferentes tiempos y consonancias apurando una forma de reaccionar que pueda dar cuenta de un sentimiento difícil, que se debate entre la incertidumbre de creer o la certidumbre de saber hasta dónde puede llegar el ser humano.

El asunto que presentamos convoca fuertemente a la sensación anterior, y se refiere al tema de aportar en la construcción de una narrativa de la historia reciente desde ángulos complejos que nos llaman poderosamente a ser cautos en la intención y en la investigación, porque de eso depende una percepción, un aprendizaje y una actitud que nos incluye de una u otra manera, en estos saberes que son de todos, aunque no todos lo sepan. Es decir, que elegimos una opción para explorar y textualizar un conocimiento que se convierta en una contribución para analizar y construir, pero sobre todo a fortalecer la sensación del otro y lo que eso nos implica en nuestro universo discursivo.

### Antecedentes y geodiacronía del tema

Nos ubicamos en la Centroamérica de la segunda mitad del siglo veinte, en el contexto de una difícil confrontación de todos los órdenes de la vida en sociedad, que se han nombrado como conflictos nacionales, en El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Honduras, con problemas estructurales similares a los otros países, queda atrapado en la conflictividad de la región. Los alcances, naturaleza y dimensiones de cada uno son distintos, aunque conservan realidades muy similares; así también sucede con sus temporalidades, ya que

aunque podemos datarlos con especificidades, confluyen en un momento preciso en los Acuerdos de Paz de Esquipulas a mediados de la década de los 80.<sup>2</sup>

Concretamente nos adentramos en la historia de Guatemala en un punto imaginario de intersección entre el presente y los hechos sucedidos en la década de los ochenta, justo en el llamado conflicto armado interno, para abordar el tema de violaciones masivas a los derechos humanos que hoy salen a luz en el marco de procesos de memoria, justicia y reparación que se impulsan en este país de unos años para acá.

El conflicto armado interno en Guatemala se ubica de 1960 a 1996 y se describe como un enfrentamiento producto del levantamiento de movimientos guerrilleros de izquierda contra el régimen autoritario y militar. Sin embargo, esa tipificación de “enfrentamiento” ha distorsionado la realidad de lo sucedido, en una estrategia de desplazamiento de información y análisis en las narrativas históricas oficiales, que se han esforzado, ya cada vez con muchas menos posibilidades, de minimizar la desbordada reacción del Estado para combatir los movimientos guerrilleros, utilizando esta justificación para implementar una de las más devastadoras, violentas y crueles estrategias de contrainsurgencia en la segunda mitad del siglo XX en el mundo.

Como legado de la contrainsurgencia, se contabilizan miles de víctimas y sobrevivientes como resultado de masivas violaciones a los derechos humanos, que se establecieron en más de 250.000 entre muertos y desaparecidos. Esto quedó registrado en las dos Comisiones de la Verdad: Informe “Guatemala: Nunca Más”, del Proyecto Interdiocesano “Recuperación de la Memoria Histórica” (REMHI) en 1998;<sup>3</sup> y el Informe “Memoria del Silencio” de la Comisión del Esclarecimiento Histórico (CEH) de las Naciones Unidas, de 1999. En 1996, con la firma de los Acuerdos de Paz en México el 29 de diciembre, entre el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), se pone fin al conflicto. “... la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) registró un total de 42.275 víctimas, incluyendo hombres, mujeres y niños. De ellas, 23.671 corresponden a víctimas de ejecuciones arbitrarias y 6.159 a víctimas de desaparición forzada. De las víctimas plenamente identificadas, el 83% eran mayas y el 17% eran ladinos. Combinando estos datos con otros estudios realizados sobre la violencia política en Guatemala, la CEH estima que el saldo en muertos y desaparecidos del enfrentamiento fratricida llegó a más de doscientas mil personas” (CEH 1999: 21).

---

<sup>2</sup> Entre 1986 y 1987, el presidente de Guatemala promovió el “Proceso de Esquipulas” que tenía como fin lograr la “Paz firme y duradera” para la región. El Acuerdo fue firmado en la ciudad de Guatemala por los cinco presidentes centroamericanos el 7 de agosto de 1987: de Guatemala, Vinicio Cerezo; de El Salvador, José Napoleón Duarte; de Nicaragua, Daniel Ortega; de Honduras, José Azcona Hoyo; y de Costa Rica, Óscar Arias Sánchez.

<sup>3</sup> El asesinato de Monseñor Juan José Gerardi Conedera a dos días de haber presentado el REMHI, en el centro de la ciudad, da cuenta del clima que se vivía y del rechazo a las acciones que empezaban a desentrañar las violaciones a los derechos humanos durante el conflicto.

La lógica del tiempo narrado era la Guerra Fría, esa forma dicotómica de comprender y resolver en los imaginarios y en la práctica las luchas por el cambio social que alcanzó una dimensión global y permeó desde las economías y filosofías hasta la cultura cotidiana de la época, y aún hoy tiene enorme presencia en ciertos contextos.

Pilar Calveiro hace un aporte reflexivo de enorme relevancia, que nos introduce en el pensamiento de la época cuando explica que “La organización bipolar de la Guerra Fría se basaba en una constelación de espacios y valores que reivindicaban lo estatal, lo público y lo político como posibles principios de universalidad. Admitía la lucha, la confrontación y la revolución, como formas, si no únicas, válidas y valiosas de la política. Se definían y guardaban las fronteras –nacionales, ideológicas, de género–. Existía una extraordinaria tendencia a realizar clasificaciones y, sobre todo, formas de organización binarias –explotados y explotadores, justo e injusto, correcto e incorrecto–. Las personas reivindicaban la disciplina, la razón, el esfuerzo –que las instituciones grababan en ellas– como parte de sus logros. Por supuesto, estos rasgos convivían con sus contrarios y con toda la gama de matices que jamás se pueden expulsar de la realidad, pero se podría decir que, tendencialmente, organizaban la visión del mundo” (Calveiro 2005: 10).

Para el caso guatemalteco, ubicado en esa dimensión temporal, es posible apreciar que al *statu quo* del país, le fue fácil adaptar dicha visión dicotómica externa al contexto local, para confrontar al movimiento guerrillero y alineado a las prácticas represivas de ese tiempo que dieron vida a la denominada Doctrina de Seguridad Nacional, con la cual las élites económicas y políticas convierten a los sistemas de seguridad de la época en sus aliados encargados de la estrategia para contener y prevenir en futuro cualquier acción de cambio que amenazara sus intereses concretos.

Y a la luz de los principios axiológicos y prácticos de dicho marco doctrinario, se operaron una de las más fuertes acciones contrainsurgentes de la segunda mitad de ese siglo en Latinoamérica. Para Guatemala se cuentan en cientos de miles a las víctimas y los sobrevivientes, que desde finalizado el conflicto han permanecido en la lucha y a la espera de un tiempo para el rescate de lo acontecido, que lucha contra el olvido de aquellas fuerzas responsables; para la reparación de los graves daños infligidos a las poblaciones; y para la justicia, luchando contra la impunidad pasada y presente.

### **Acercamiento al tema**

De acuerdo a la página del Ministerio de Defensa de Guatemala, se indica que la creación de CREOMPAZ fue en 2006: “El 28 de Junio a través de la Orden General para Oficiales No. 4–2006, por medio del Acuerdo Gubernativo No. 278–2006 de fecha 01JUN2006, y publicado en el Diario de Centro América el día 16JUN2006, en su Artículo Tercero es creado el ‘Comando

Regional de Entrenamiento de Operaciones de Mantenimiento de Paz, con sede en Cobán, Alta Verapaz, siendo suprimido el Centro de Instrucción y Entrenamiento del Ejército, según el Artículo Cuarto del citado Acuerdo Gubernativo” (MINDEF-GUA 2006).

La paradoja de CREOMPAZ resulta en que su ubicación es el mismo sitio correspondiente a la Zona Militar No. 21 durante el conflicto y el lugar donde se habían realizado excavaciones desde 2012 en búsqueda de víctimas y desaparecidos de la represión militar en los años 80. La investigación forense permitió el hallazgo de restos de alrededor de 500 personas inhumadas clandestinamente en el lugar, en el marco de un proceso judicial que imputaba a los militares de alta en ese momento, de ser presuntamente responsables de los hechos y cuya captura fue ordenada por el juez competente.

Así, la indescriptible sensación del pasado irrumpiendo en el presente llegó al país, una mañana del 7 de enero del 2016 con los titulares noticiosos informando de la captura de importantes militares relacionados a los casos “CREOMPAZ” y “Molina Theissen”, éste último en relación a la detención y desaparición forzada del menor de 14 años, Marco Antonio Molina Theissen, en 1981.

## **Perspectiva. Des-linealidad de las duraciones y multidimensionalidad**

### **Des-linealidad de las duraciones**

La perspectiva de abordaje al tema que presentamos es socialmente compleja por dos motivos. El primero se refiere al asunto de las temporalidades que se cruzan entre pasado y presente, una y otra vez, para comprender el sentido último de lo que se está tratando. El segundo, porque tiene elementos de diferentes dimensiones de un análisis concreto, que para este caso confluyen, se interrelacionan y complementan ámbitos históricos, jurídicos, políticos y globales.

La tradición de pensamiento historiográfico de los Annales tuvo entre sus grandes aportes la forma de interpretar las duraciones de los procesos históricos, que define con claridad Aguirre al explicar que una de las tres claves braudelianas es la “atención permanente y la explicitación recurrente de las arquitecturas de la larga duración y del conjunto de las diferentes temporalidades o duraciones sociales, lo que construye una nueva mirada posible de todo el conjunto de los hechos sociales e históricos considerados” (Aguirre 1996: 62).

Esta concepción de las temporalidades nos es sumamente útil para explicar que, si bien el asunto de CREOMPAZ se destapa en el momento presente, nos remite en una trayectoria de larga duración hacia los años 80 de cuanto todo esto sucedió. Las etapas discontinuas de los procesos del pasado que se retoman como un momento vivo empiezan a tener significado al considerar que el tiempo crónico sucedió pero no el tiempo político ni el

jurídico, y ahí se entrelazan en una clara comprensión de linealidad para un análisis coherente y comprensivo de los sucesos que se relatan y contextualizan en el presente.

Pero con esta herramienta teórica de las temporalidades podemos ir más allá en el análisis, y se refiere a la complejidad que significa una especie de des-linealidad en los procesos estudiados; marcando con más fuerza lo que no tiene una secuencia específica y nos interesa recuperar. Es una visión crítica desde la perspectiva de los sujetos; mientras que para el proceso político y jurídico hay procesos discontinuos por el tiempo que tuvo que pasar entre los sucesos y enfrentar a la justicia, para los sujetos involucrados desde las víctimas y los sobrevivientes, el tiempo ha sido sistemáticamente lineal, por las implicaciones físicas y emocionales, individuales y colectivas que han vivido. Es decir que tendríamos una comprensión de des-linealidades en las duraciones de los procesos vividos que nos llevan a una visión donde el presente y el pasado se deben comprender en paralelo.

En referencia al segundo aspecto de la perspectiva, la intrínseca conexión de cuatro dimensiones específicas, serían gráficamente claras si se consideraran una intersección imaginaria de cuatro ámbitos que confluyen en el tiempo actual y se convierten en los ángulos principales de observación, para construir un lienzo con cuatro cuadros principales: el análisis histórico de país, el análisis político de coyuntura, el proceso de la justicia y el análisis geopolítico global.

## **Multidimensionalidad: un lienzo con formato a cuadros**

### **Análisis histórico del país**

Tratar la historia política de las últimas décadas en Guatemala ha llevado ya mucho papel y tinta, desde diversas perspectivas y ámbitos de conocimiento, por lo cual sólo queremos aportar, con el fin de destacar su relevancia, que el proceso de transición debe ser considerado en dos dimensiones y que no siempre son convenientemente aclaradas con precisión, ya que dependen de distintos énfasis en la interpretación política. Por un lado, presenciamos un fuerte posicionamiento de la narrativa discursiva de la “transición a la democracia” y que hace referencia al proceso de instalación de la formalidad del paso a elecciones formales y surgimiento de gobiernos civiles, con un nuevo marco constitucional, en 1985. Por otro lado, una narrativa histórica de la “transición del conflicto a la paz”, con la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, dando el fin al conflicto armado interno.

Lo anterior no tendría mayor relevancia de no ser porque suceden en línea simultánea por un periodo significativo del tiempo, el avance del proceso democrático formal en el marco de campañas contrainsurgentes. Podríamos establecer de esta forma que existe una doble transición política; mutuamente diferenciada, pero que se entrelazan, con el mismo fin, “pacificar el país”, pero

con métodos distintos, formalidad civil-democrática y formas represivas de control bajo hegemonía militar. Todo como partes de un mismo plan, elaborado y ejecutado por los mismos actores.

En secuencia cronológica, los eventos más significativos desde la historia política reciente se representan en las siguientes dataciones.

De 1944 a 1954, un breve periodo democrático con los presidentes Juan José Arévalo Bermejo y Jacobo Árbenz Guzmán. En 1954, la intervención militar con apoyo norteamericano que coloca en la presidencia a Carlos Castillo Armas, y significa no sólo un regreso al autoritarismo militar, sino que se retrocede dramáticamente en cuanto a las reformas socioeconómicas modernizantes que se habían impulsado.

De 1960 a 1996, el Conflicto Armado Interno, que deja su legado de violencia e impunidad con crímenes de lesa humanidad de indescriptible crueldad y masividad a cargo de las fuerzas de seguridad del Estado autoritario; que hará pasar a la historia como un caso paradigmático de violencias internas extremas y de la capacidad destructiva de un régimen de poder que sustenta un sistema estructural de desigualdad y exclusión económica y social en todos los órdenes de la vida. “82. Las violaciones de los derechos humanos y hechos de violencia atribuibles a actos del Estado alcanzan el 93% de los registrados por la CEH; dan cuenta de que las violaciones producidas por la represión estatal fueron reiteradas y que, aunque con diversas intensidades, se prolongaron en el tiempo de forma persistente, con especial gravedad del año 1978 al 1984, período en el cual se concentra el 91% de las violaciones conocidas por la CEH. Actuando solos o en combinación con otra fuerza, en un 85% de todas las violaciones de los derechos humanos y hechos de violencia registrados por la CEH, la violación es atribuida al Ejército y en un 18% a las Patrullas de Autodefensa Civil, organizadas por la misma institución armada” (CEH 1999: 42).

En 1984, se instala una Asamblea Nacional Constituyente que instala un proceso electoral democrático formal con el cual se celebran las elecciones que dan por triunfo al primer presidente civil en mucho tiempo, Marco Vinicio Cerezo Arévalo. Los secuencias de presidentes se suceden con dos momentos abruptos; en 1993 cuando es destituido Jorge Serrano Elías a mitad de su mandato; y la caída de Otto Pérez Molina, cuando renuncia el 2 de septiembre del 2015, a cuatro meses de finalizar su periodo, como resultado del proceso jurídico a que es sometido acusado de corrupción. El ahora expresidente Pérez Molina, general firmante de los Acuerdos de Paz, guarda prisión.

### **Análisis político de coyuntura**

Para cubrir los cuatro meses del mandato inconcluso, se nombró un presidente interino, Alejandro Maldonado Aguirre, quien ya era vicepresidente desde el 14 de mayo del 2015, a raíz de la caída de la exvicepresidenta Roxana Baldetti, quien también guarda prisión actualmente procesada por casos de

corrupción. Maldonado ha estado siempre vinculado a los militares de posiciones más conservadoras.

Con este complejo escenario se realizan las elecciones en septiembre del 2015 bajo muchas presiones internas y externas,<sup>4</sup> ganándolas el actual presidente Jimmy Morales, que proviene de la comedia y quien era conocido popularmente por tener un programa de televisión llamado “Moralejas”, con cierto tipo de contenidos que han sido muy polémicos por los personajes satíricos que ha utilizado.

Sin embargo, lo que realmente tiene un fuerte impacto, es la estrecha relación de Morales con el sector más conservador de los militares que estuvieron relacionados con el conflicto armado interno. Lo anterior queda de manifiesto con el hecho de que su mentor y quien lo introdujo a las lides políticas para estas elecciones es el Teniente Coronel Retirado Edgar Justino Ovalle Maldonado. El caso de Ovalle es fundamental comprenderlo a luz de los procesos judiciales actuales, pues es un personaje que sirve de engranaje para la relación del pasado y del presente. Si bien puedan existir más casos, éste se encuentra ahora en la mira pública por su doble condición de alto impacto.

Por una parte, es fundador del partido que llevó a Jimmy Morales al poder, el Frente de Convergencia Nacional, integrado por militares que pertenecen a la Asociación de Veteranos Militares de Guatemala-AVEMILGUA, grupo de personas vinculadas a los sectores más duros y conservadores de las Fuerzas Armadas y con importantes señalamientos de violaciones a derechos humanos en el conflicto. Junto con Jimmy llega a colocarse también en una situación de poder al ser electo diputado por el mismo partido.

Por otra parte, es uno de los militares imputados en el caso CREOMPAZ, por un caso de desaparición forzada y delitos contra los deberes de la humanidad. Ante este hecho, el Ministerio Público solicitó un antejuicio contra Ovalle que no ha prosperado. Según documentos del conflicto desclasificados en los Estados Unidos de América (EE.UU.), este diputado fue oficial de operaciones de la Fuerza de Tarea Ixil de septiembre de 1981 a septiembre de 1982, periodo catalogado como uno de los más sangrientos vividos (Orozco 2016).

Lo anterior contribuye a incrementar la tensión política actual con la situación que se presenta en Legislativo, en donde las fuerzas de oposición han quedado con una importante representación en el Partido de la Unidad de la Esperanza, de centro-izquierda. El partido Frente de Convergencia Nacional de Morales no tiene base ni sectores políticos organizados significativos, por lo cual requería de más curules rápidamente para hacer contrapeso. La estrategia que se siguió fue la de conseguir sumar numerosos nuevos

---

<sup>4</sup> La movilización del voto que dio el triunfo a Morales provino en una decisión de último momento en los sectores de poder en el país, contó con el apoyo de bases organizadas en las llamadas Patrullas de Autodefensa Civil (Ex PAC), que funcionaron como estructuras paramilitares en la estrategia contrainsurgente durante el conflicto.

diputados “tránsfugas” en una rápida acción de cooptación, en el marco de las discusiones de una nueva Ley Electoral de Partidos Políticos que ha generado expectativa.

**La impunidad y la justicia transicional en la historia reciente de Guatemala: hacia un Estado democrático de derecho**

María Patricia González Chávez

### **El proceso de la justicia y la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala-CICIG**

Del proceso de la justicia, resulta interesante constatar que hoy más que nunca se hace presente la sensación de que la impunidad tiene muchas caras, como si fuera un sólo objeto, pero observado desde distintos espacios y tiempos. Presenciamos una interesante lista de imputados relacionados con casos del pasado pero que actualmente se encuentran relacionadas con sectores de la impunidad del presente; diferentes tiempos cronológicos, pero las mismas caras y esencia: minar las condiciones mínimas de un Estado de derecho con principios democráticos.

Un elemento clave del análisis es ubicar el tiempo histórico de la creación de la CICIG como un punto de inflexión en el devenir del país, al colocarse el tema de la impunidad en un tema central de la agenda de país, como producto de la confluencia de intereses nacionales e internacionales en fortalecer el Estado de derecho democrático. La CICIG es un órgano independiente que tiene como misión el apoyo al sector justicia del país y trabaja desde un marco normativo bajo convenio de las Naciones Unidas y el gobierno de Guatemala, es un experimento único que los EE.UU. intenta replicar en otros países de la región.

El impulso de la CICIG a la justicia es innegable, en sus distintas modalidades de intervención. Sin embargo es importante señalar que la contraparte nacional ha jugado un papel determinante, en la figura de las fiscales que se han sucedido; primero Claudia Paz y Paz que movilizó expedientes de violaciones a derechos humanos durante el conflicto, cuyo máximo esfuerzo estuvo en el juicio por genocidio contra el exdictador Efraín Ríos Montt; y la actual Thelma Aldana, quien procesa el juicio que llevó a la caída del expresidente Otto Pérez Molina durante su final de gestión y la expresidenta Roxana Baldetti. Ambas galardonadas y reconocidas por su valentía. Indudablemente se cuentan mucho más los casos que ambas impulsaron, pero estos son los más destacados.

Pero la contraparte que hace posible que estos procesos judiciales culminen corresponde a la labor de notables magistrados, cuya valentía y temple han permitido el avance de la justicia, entre ellos destaca la jueza Jazmín Barrios quien condenó a Ríos Montt (aunque las Cortes guatemaltecas anularon la condena una semana después); y el juez Miguel Ángel Gálvez. Si bien estos dos jueces han sido los más conocidos, es indudable que muchos otros magistrados están ya decantando por hacer justicia.

Uno de los elementos más relevantes en la coyuntura y que se relaciona directamente con estos procesos jurídicos, es lo que se inscribe en la lucha

contra la impunidad, y que da cuenta de un complejo y largo proceso por darle estructura y funcionalidad a un Estado democrático de derecho, donde el régimen político y su normativa actúen bajo los principios de la legalidad y de los derechos humanos, que cimienten un auténtico y estable Estado de derecho que empiece a darle legitimidad a un país cuya historia ha sido marcada por su ausencia.

### **Análisis geopolítico global**

La Guatemala actual tiene una presencia activa de la comunidad internacional, que lleva a cabo una agenda específica y fuerte por apoyar la lucha contra la impunidad. Es pertinente mencionar que su estrategia ha sido ser visibles y contundentes en la necesidad de que el país avance en un desarrollo democrático que permita revertir aunque sea en el mediano plazo la terrible inequidad y sus bajos índices de desarrollo en todos los niveles.

Esta denominada comunidad internacional podemos identificarla en tres tipos de actores: los EE.UU., el sistema de Naciones Unidas, y la cooperación internacional; de ellos, hay una diferenciación importante, mientras que el sistema de las Naciones Unidas y la cooperación internacional se han identificado con impulsar una agenda democrática y de derechos humanos durante casi toda la historia reciente del país, en la política de los EE.UU. podemos empezar a hablar de una cierta transición.

Es importante mencionar que Guatemala en su relación con el mundo en la segunda mitad del siglo veinte mantuvo su tradicional dependencia con el citado país del norte, quienes lideraban intervenciones bajo la óptica e impulso de la Doctrina de Seguridad Nacional. Particularmente para los países de Centroamérica esta sumisión significaba adherirse a los planes diplomáticos, políticos y militares estadounidenses, que demandaban una lucha intensa y sin medida contra cualquier influencia o penetración de intereses externos al área hegemónica de los EE.UU.

Su concreción fue desde la permisibilidad manifiesta con la intervención directa en 1954 para truncar un breve periodo en la historia democrática de Guatemala, hasta la asesoría, acompañamiento y conducción de la basta estrategia contrainsurgente en los años del conflicto armado interno que provocó innumerables violaciones a los derechos humanos. Lo anterior tiene absoluta relevancia a la luz de los recientes acontecimientos en Guatemala, con el notorio protagonismo estadounidense en la lucha contra la impunidad en el país y el apoyo a todos los procesos de justicia transicional: lucha por la memoria, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.

Es decir, que presenciemos en un proceso de mediana duración, una transición en la forma de adecuar su agenda de intereses geopolíticos hacia la región, que van desde el apoyo a los regímenes autoritarios y militares de Guatemala, en el pasado, hasta una activa política de preocupación y acción en la

lucha por un marco de principios democráticos y de derechos humanos que implica confrontar la impunidad, en el presente.

Los momentos que actualmente se viven en el país son dramáticos, ya que la acción continuada, profunda, extensiva e invasiva de los sistemas paralelos/ocultos/ilegales de poder, en los débiles marcos institucionales de gobierno, han potenciado de forma irrefrenable la vulnerabilidad de la población en todos los ámbitos de la vida, y en el marco de la crónica inequidad del país, se ha generado una grave crisis social con violencias de toda índole en el marco de un Estado capturado por la impunidad, que lo hace poco rentable para invertir ante el histórico y precario desarrollo económico del país.

Particularmente lo referente a la declaración oficial de los EE.UU. que formulada en las palabras del periodista José Rubén Zamora, es que Guatemala a la cabeza del llamado “Triángulo del Norte” (junto con El Salvador y Honduras) es una amenaza a su seguridad nacional, junto con Afganistán, Irán, Estado Islámico, guerra Ucrania-Rusia. Esto porque “En el Siglo XXI Guatemala es considerada una amenaza letal porque el producto no deseado de tres décadas de democracia es un narco-Estado. Casi la totalidad de la heroína, la cocaína, los precursores químicos que llegan a EE.UU., salen de Venezuela, Perú y Ecuador, y tienen como última bodega, por dos semanas, Guatemala” (Zamora 2016).<sup>5</sup>

Las interrogantes de esta transición deberán ser formuladas y contestadas a la luz de nuevos acontecimientos, que tienen estrecha relación con el impulso a la lucha de la corrupción en el mundo en el cual los EE.UU. juegan un papel importante, en tanto es un fenómeno que ya amenaza la estabilidad y reproducción del sistema económico global.

En esa línea de análisis, podemos identificar que ese cambio norteamericano hace un efecto positivo de confluencia en la lucha por un Estado democrático, a los esfuerzos tradicionalmente impulsados desde las agendas internacionales representadas en Guatemala por las agencias del sistema de Naciones Unidas y la cooperación internacional.

En el tiempo presente se puede constatar lo anterior con significativas presencias mediáticas en los casos de alto impacto contra la impunidad. En cuanto a los EE.UU., ha habido en la etapa reciente la visita de altos funcionarios a Guatemala, destacando en forma significativa la presencia del vicepresidente John Biden en la toma de posesión del nuevo presidente Jimmy Morales y la gran cobertura mediática que día a día está presente respecto al papel del país en la política local, al punto de interesantes polémicas respecto al asunto de la soberanía.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> En esta temática es relevante el artículo que difunde la BBC el 3 de septiembre del 2015 con el título: “El papel clave de Estados Unidos en la crisis de Guatemala”.

<sup>6</sup> De implicaciones aún no conocidas por lo reciente, es relevante la difusión y aclaraciones posteriores de la cancillería guatemalteca respecto de un comunicado oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores fechado el 10 de marzo del 2016, dirigido al cuerpo diplomático en que se señala que si bien ha existido el respaldo de la cooperación internacional, indica textualmente: “Sin embargo, ello de ninguna manera autoriza que los agentes

El sistema de Naciones Unidas por su parte, ha mantenido amplia y permanente presencia en todos los asuntos de la defensa y promoción de los derechos humanos; todas las agencias han tenido manifiesta incidencia en cada uno de sus ámbitos temáticos y sectoriales, pero destacan particularmente la Oficina del Alto Comisionado, con Alberto Brunori; y especialmente la coordinadora residente de las Naciones Unidas y representante del PNUD, Valerie Julliard. Específicamente para el apoyo al sector justicia, como elemento clave para apoyar en la instauración de un Estado democrático de derecho, la colaboración del sistema de Naciones Unidas se materializó en la CICIG.

Por su parte, la cooperación ha estado presente a través de fondos y acciones concretas de apoyo a todo el proceso de lucha con la impunidad. Entre las acciones más recientes está la donación de 1,5 millones de euros que Alemania hizo a la CICIG, en cuyo evento público, su Comisionado Iván Velázquez, declaró que este apoyo era muy importante para continuar con el compromiso de lucha contra la impunidad en 2016, que además contribuye a fortalecer al Ministerio Público. Para el efecto se firmó una declaración conjunta de intenciones por el embajador de Alemania, Matthias Sonn y Valerie Julliard por el sistema de Naciones Unidas. El reconocimiento al apoyo de la cooperación internacional quedó patente en las palabras de Julliard: “No podríamos hacer este trabajo sin el apoyo de los países donantes, esto es absolutamente determinante” (Embajada Alemana 2015).

Analizando de conjunto los registros anteriores, podemos afirmar que la comunidad internacional en su conjunto ha tenido un especial y sólido apoyo a los procesos de justicia contra la impunidad, con especial énfasis en el presente. En este sentido es memorable la significativa foto que registró una declaración conjunta donde aparecen embajadores acreditados en Guatemala de Suecia, los EE.UU., España y Canadá; Julliard y Brunori por el sistema de Naciones Unidas; actores locales de la sociedad civil agrupados en el Foro Guatemala; y la Fiscal General, Thelma Aldana, el 1 de agosto del 2015.<sup>7</sup> En el reporte periodístico se señala que las declaraciones se dirigieron a resaltar con alto grado de aprobación, la valiente labor de la señora Aldana.

---

diplomáticos de algunos países y organismos internacionales indebidamente se arroguen el derecho de intervenir en los asuntos internos del país, lo que incluye abstenerse de discutir y emitir opiniones de censura al gobierno y otros actores de la vida nacional, en los medios de comunicación”, (Ávila 2016).

<sup>7</sup> Para más información: <http://elperiodico.com.gt/2015/08/01/pais/comunidad-internacional-y-foro-guatemala-respaldan-labor-del-ministerio-publico-y-la-cicig/>

## CREOMPAZ y el caso “Molina Theissen”

### El caso CREOMPAZ

La impunidad y la justicia transicional en la historia reciente de Guatemala: hacia un Estado democrático de derecho

María Patricia González Chávez

A solicitud de la Unidad de Casos Especiales del Conflicto Armado Interno (UCECAI) y de la Fiscalía de Sección de Derechos Humanos del Ministerio Público (MP), la fundación de Antropología Forense de Guatemala-FAFG inició el 27 de febrero del 2012 la exhumación de fosas comunes en las instalaciones que actualmente ocupa CREOMPAZ. Desde esta fecha al 18 de abril de 2013 se han localizado 533 osamentas en 84 fosas excavadas (IW 2013).

Corresponden al periodo más cruento del conflicto entre 1981 y 1982, y la mayoría a hombres jóvenes. Muchos cuerpos presentaban las manos atadas y los ojos vendados, que son indicio de ejecuciones sumarias. De acuerdo a lo presentado por el Ministerio MP los cuerpos y objetos encontrados corresponden a casos de desaparición forzada y delitos de lesa humanidad contra hombres, mujeres y niños no combatientes.

La prueba clave que permitió determinar el avance del proceso judicial y dar principio de certeza a los testimonios previos, corresponde a la identificación del ADN de un familiar sobreviviente con una mujer encontrada en una de las fosas clandestinas junto con otras 63 personas, mujeres y niños en su mayoría, secuestradas por el ejército en 1982 en Río Negro, Alta Verapaz.

*La coincidencia del ADN de los familiares de Martina Rojas con el ADN recuperado en la osamenta, comprueba el testimonio de los sobrevivientes, explica Fredy Peccerelli. ‘Esto es muy importante ante los ojos de los propios familiares: demostrarle al mundo que ellos no son mentirosos. Durante 30 años, han sido acusados de inventar todo lo que pasó, de ser guerrilleros, de ser cualquier cosa. Y ahora, siquiera por medio de una persona, pueden mostrar que lo que llevan 30 años diciendo es cierto’, afirma el director de FAFG (Escalón 2013).*

De acuerdo a la información que empieza a fluir a partir de la captura de los militares, se explica que el proceso de investigación ha sido complejo y ha llevado muchos años. Así, es como el 7 de enero los medios de comunicación amanecen con abundante información que daría un giro importante en la Justicia transicional en Guatemala, la cobertura minuciosa que detallaba la información sobre la captura y señalamiento el día anterior de los militares implicados en el caso CREOMPAZ y “Molina Theissen”. Las notas periodísticas informaban que la Fiscal General en conferencia de prensa anunciaba la captura de 14 militares retirados señalados como responsables de la desaparición forzada y delitos contra deberes de la humanidad contra las 558 víctimas inhumadas en la base militar de Cobán.

De acuerdo a la cobertura periodística del proceso jurídico de CREOMPAZ, el 19 de enero se da a conocer que 11 de los 14 militares detenidos son ligados

a proceso. Los tres militares restantes no son procesados debido a que la jueza Claudette Domínguez consideró sus casos como “falta de mérito” por incongruencias en las fechas que presentó el MP y deberán guardar prisión domiciliaria. La jueza otorgó tres meses para que la Fiscalía complete la investigación, y posteriormente decidir si debe iniciar o no el juicio oral y público (EFE 2016).

Los 11 militares retirados ligados a proceso son: General Manuel Benedicto Lucas García, José Antonio Vásquez García, Carlos Augusto Garavito Morán, Raúl Dehesa Oliva, Gustavo Alonzo Rosales García, César Augusto Cabrera Mejía, Ismael Segura Abularach, Juan Ovalle Salazar, Byron Humberto Barrientos Díaz, César Augusto Ruiz Morales y Luis Alberto Paredes Nájera. Los 3 militares que no fueron procesados y que deben permanecer bajo arresto domiciliario son: Pablo Roberto Saucedo Mérida, Carlos Humberto Rodríguez López y Edgar Rolando Hernández. En el recuadro “La Zona Militar 21 y el caso Molina Theissen” se detalla esta información.

### **“La Zona Militar 21 y el caso Molina Theissen”**

Un asunto que queda pendiente respecto a CREOMPAZ es la cuestión de la responsabilidad de las NNUU en el tema y la recomendación de Impunity Watch es que deben tomarse resoluciones lo más rápido posible, en tanto las instalaciones que tienen el resguardo del Sistema de Naciones Unidas se convirtió en una gigantesca escena del crimen del pasado: “El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU (DPKO, por sus siglas en inglés) a través de su Servicio de Capacitación Integral (ITS) debe retirar o suspender indefinidamente la certificación a CREOMPAZ como Unidad Académica. Dicha certificación contribuye a legitimar el papel del Ejército de Guatemala durante el Conflicto Armado Interno” (IW 2013: 8).

### **El caso “Molina Theissen”**

Junto con la noticia de la captura de los militares por el caso CREOMPAZ se difunde también la captura de militares por la desaparición forzada del menor de 14 años Marco Antonio Molina Theissen, el 6 de octubre de 1981, como un caso emblemático de crueldad extrema.

Los testimonios refieren que el menor fue raptado por soldados vestidos de civil delante de su madre Emma Theissen en casa de la familia, en represalia porque su hermana Emma Molina Theissen se había logrado escapar de una base militar adonde había sido llevada tras ser capturada un mes antes en un retén militar y ser víctima de tortura y violaciones. Los sindicatos por este caso son: el coronel retirado, Francisco Luis Gordillo Martínez; el segundo comandante, Edilberto Letona Linares; el oficial S-2, Hugo Ramiro

Zaldaña Rojas, y el general de división Manuel Antonio Callejas Callejas (Chumil 2016).

Aun con los testimonios y pruebas, los militares intentaron escabullir la justicia maniobrando judicialmente para que se les aplicara la amnistía de la Ley de Reconciliación Nacional. La Sala Primera de Apelaciones negó la petición, debido a que NO se aplica perdón para delitos de lesa humanidad.

**La impunidad y la justicia transicional en la historia reciente de Guatemala: hacia un Estado democrático de derecho**

María Patricia González Chávez

## **A manera de conclusión: la intemporalidad en la lucha contra la impunidad**

En cada esfuerzo de memoria o de justicia, Guatemala se acerca a enfrentar en su presente los hechos dramáticos del pasado desde una perspectiva diferente. En este avance significativo de los casos que permiten recuperar los hechos para dignificar a las víctimas y sobrevivientes, y castigar a los culpables, se avanza y rectifica cómo escribir nuevas narrativas históricas. Las lecturas se entrecruzan y más que contradecirse se acompañan en visibilizar la enorme distancia que existe entre los responsables de los crímenes y los otros. Habiéndose erigido una historia oficial no textualizada con claridad, aparecen entonces las voces acalladas por decenios.

Varios militares procesados en los casos CREOMPAZ y “Molina Theissen” han sido nombres conocidos ámbito de la justicia transicional en Guatemala, como parte de los procesos que víctimas y sobrevivientes han encausado en la lucha por la memoria, la justicia y la reparación, por su responsabilidad de violaciones a los derechos humanos en el conflicto armado interno. En diversas fuentes se encuentran datos y pruebas testimoniales que dan cuenta de la participación de los inculpados en las masivas acciones represivas contrainsurgentes contra población no combatiente. Ahora toca el turno a la justicia que con el valor probatorio de lo encontrado en años de averiguaciones se logre hacer justicia.

Y más allá del recuento pendiente del pasado, ahora presenciamos una importante transición de la justicia transicional a la justicia, por explicarlo de alguna manera, al encontrar estrechas relaciones de las estrategias del pasado contrainsurgente ejecutadas por actores que en el presente tienen relevancia y están estrechamente vinculados con sectores de poder gobernante actual. Como es el caso de que muchos militares procesados en los casos revisados pertenecen a la ya mencionada asociación AVEMILGUA, que fundaron el partido FCN por el cual es presidente actual Jimmy Morales. Específicamente el militar que funda dicha asociación, Ovalle siendo diputado y sin prosperar su antejuicio es previsible que genere permanentemente pulsos que confronten las reformas estructurales pendientes que impulsen los procesos de democratización y el Estado de derecho.

Así la lucha contra la impunidad conlleva una perspectiva de largo aliento, lo que permite considerar que toda lucha del presente y del pasado se po-

tencializan mutuamente y dan pie para esperar mejores cosas del futuro, si se mantiene el ritmo y la dirección por este pulso de la lucha integral por la justicia.

El médico Carlos Martín Beristain, en su peritaje de la Sentencia ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos por el caso “Molina Theissen” de julio del 2004, no deja lugar a dudas con estas ideas fundamentales en torno a la impunidad: los efectos educativos en tanto se da un cambio de valores en una sociedad donde se paraliza la capacidad de denunciar, o denunciar se convierte en una nueva fuente de peligro.

“Esto genera la llamada ‘impotencia aprendida’, es decir, se aprende que no se puede hacer nada para cambiar y que lo que hay que hacer es volver a las formas más primitivas de adaptación para protegerse. Otro efecto de la impunidad, dentro de ese cambio de valores, es que estimula el aumento de las venganzas privadas. Cuando no hay un sistema judicial que responda en un ámbito público a generar un cierto reequilibrio después de ocurrida una violación o hecho traumático, se produce un aumento de la violencia social. Asimismo, la impunidad supone un riesgo de repetición de atrocidades ocurridas en el pasado, en el sentido de que los responsables siguen teniendo control del proceso político posterior y cualquier intento que se hace para generar un nuevo sistema de justicia está controlado” (CIDH 2004).

Finalmente, expone la gran advertencia de que un contexto de impunidad lleva muchas veces al descrédito de la democracia, porque el valor de la justicia no es rescatado como el valor de un nuevo proceso social, y ello induce a generar situaciones en las cuales las violaciones de derechos humanos se consideran parte de la salida para luchar contra un contexto de impunidad. Por último, la justicia tiene el valor de confirmar que determinados hechos se han producido, es decir, cuando no hay justicia la verdad se “hiere” fácilmente.

A manera de análisis final puede concluirse que todo este proceso de la justicia se inscribe en la historia reciente desde una perspectiva de mediana duración, con una explicación que tiene que ver con que los Acuerdos de Paz no pudieron garantizar la desmovilización efectiva de estructuras operativas inicialmente montadas con funciones contrainsurgentes, que terminaron finalmente funcionando para operaciones con fines más vinculados a la criminalidad organizada. Y, por otro lado, el proceso de paz tampoco generó un diseño sistemático e integral de justicia transicional, pues se amnistió únicamente a los delitos comunes y conexos, y dejó en manos de “los agraviados” y el sistema de justicia, el juzgamiento de delitos de lesa humanidad, si es que los primeros lograban encaminar querellas al respecto.

Desde esta perspectiva, es posible brindarle un alto valor al esfuerzo por avanzar hacia un Estado democrático de derecho, en el sentido de fortalecer procesos que reúnen la búsqueda de la justicia, desde las mismas estructuras jurídicas del Estado, desde los principios democráticos y de los derechos humanos.

## Bibliografía

La impunidad y la justicia transicional en la historia reciente de Guatemala: hacia un Estado democrático de derecho

María Patricia González Chávez

ACAN-EFE (2016), *Baltasar Garzón: impunidad se debe a protección de elite minoritaria*, “La Noticia”, 31.03.2016, disponible en: <http://lanoticianguatemala.com/category/crisis-en-guatemala/>, fecha de consulta: 04.04.2016.

Aguirre C. (1996), *Braudel y las ciencias humanas*, Montesinos, Biblioteca de Divulgación Temática 66, Barcelona.

Aguirre C. (1999), *La Escuela de los Annales. Ayer, Hoy, Mañana*, Montesinos, Biblioteca de Divulgación Temática 69, Barcelona.

Ávila A. (2016), *La Cancillería le envía una nota a diplomáticos y les pide ‘no intervenir’*, “PublineWS”, 17.03.2016, disponible en: <http://www.publineWS.gt/nacionales/la-cancilleria-le-envia-una-nota-a-diplomaticos-y-les-pide-no-intervenir/Tetpcr---vC7nywTisb7s/>, fecha de consulta: 25.03.2016.

Bermúdez A. (2015), *El papel clave de Estados Unidos en la crisis de Guatemala*, “BBC Mundo”, 03.09.2015, disponible en: [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/09/150831\\_guatemala\\_estados\\_unidos\\_corrupcion\\_cicig\\_ab#share-tools](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/09/150831_guatemala_estados_unidos_corrupcion_cicig_ab#share-tools), fecha de consulta: 25.03.2016.

Boche E. (2016), *Benedicto Lucas, entre los señalados por atrocidades en la base de Cobán*, “El Periódico Guatemala”, 07.01.2016, disponible en: <http://elperiodico.com.gt/2016/01/07/pais/cae-el-capo-de-capos/>, fecha de consulta: 04.04.2016.

Calveiro P. (2005), *Política y / o Violencia. Una aproximación a las guerrillas de los años 70*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.

CEH, Comisión para el Esclarecimiento Histórico (1999), *Guatemala, Memoria del Silencio, Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico*, Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS), Guatemala.

Chumil K. (2016), *Secuestran documentos en el Mindef por Caso Molina Theissen*, “Diario La Hora”, 18.03.2016, disponible en: <http://lahora.gt/secuestran-documentos-en-el-mindef-por-caso-molina-theissen/>, fecha de consulta: 04.04.2016.

CIDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos (2004), *Caso Molina Theissen Vs. Guatemala*. Sentencia de 03.07.2004. (Reparaciones y Costas), 03.06.2004, disponible en: [www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_108\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_108_esp.pdf), fecha de consulta: 04.04.2016.

Convergencia por los Derechos Humanos – Guatemala, *Comunicado. El caso CREOMPAZ tiene vida jurídica porque se basa en el Estado de Derecho*, “Equipo de Estudios Comunitarios y acción Psicosocial (ECAP)”, 17.01.2016, disponible en: <http://www.ecapguatemala.org.gt/comunicados/el-caso-creompaz-tiene-vida-jur%C3%ADdica>, fecha de consulta: 04.04.2016.

De León Q. (2016), *Militares detenidos por violaciones a derechos humanos durante la guerra*, “Prensa Comunitaria” 06.01.2016, disponible en: <https://comunitariapress.wordpress.com/2016/01/06/militares-detenido-por-violaciones-a-derechos-humanos-durante-la-guerra/>, fecha de consulta: 04.04.2016.

EFE (2016), *Procesan a 11 de los 14 militares detenidos por 558 desapariciones en Guatemala*, “EFE Agencia”, 19.01.2016, disponible en: <http://www.efes.com/efe/america/politica/procesan-a-11-de-los-14-militares-detenido-por-558-desapariciones-en-guatemala/20000035-2814397>, fecha de consulta: 04.04.2016.

Embajada Alemana en Guatemala (2015), *Alemania reitera su apoyo a la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala con 1,5 millones de euros*, “Embajada de

## Artículos y ensayos

Alemania en Guatemala”, diciembre de 2015, disponible en: <http://www.alemaniaparati.diplo.de/Vertretung/mexiko-dz/es/03-PoliticaExterior/Lazos/AlemaniaApoyaCICIGGuatemala.html>, fecha de consulta: 20.03.2016.

Escalón S. (2013), *Masacre Rio Negro-Los dos entierros y el funeral de Martina Rojas*, “Plaza Pública”, 01.10.2013, disponible en: <https://www.plazapublica.com.gt/content/los-dos-entierros-y-el-funeral-de-martina-rojas>, fecha de consulta: 20.03.2016.

González M. P. (2008), *Reforma del Sector Seguridad y Justicia Transicional en Guatemala, desde la Perspectiva Sistémica de los Derechos Humanos*, Tesis de la Maestría en Derechos Humanos y Democracia. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) México, México.

González M. P. y De León C. R. (2012), *Transitional Justice in Guatemala*, en: Popovski V., Serrano M. (eds.), *After Oppression: Transitional Justice in Latin America and Eastern Europe*, United Nations University Press, Tokyo, pp. 196-221.

González M. P. y González P. B. (2011), *La Urgencia de la Historia: Justicia Transicional, Género y Etnicidad en Guatemala*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Instituto de la Mujer (IUMUSAC) e Instituto de Estudios Indígenas (IDEI) de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Magna Terra, Guatemala.

IW, Impunity Watch (2013), *Policy Brief: Las Exhumaciones en el Comando Regional de Entrenamiento de Operaciones de Mantenimiento de Paz (CREOMPAZ)*, IW, noviembre de 2013.

MINDEF-GUA, Ministerio de la Defensa Nacional-Guatemala, *Comando Regional de Entrenamiento de Operaciones de Mantenimiento de Paz, Reseña Histórica*, disponible en: <http://www.mindef.mil.gt/onu/creompaz/historia.html>, fecha de consulta: 02.04.2016.

Orozco A. (2016), *MP solicitó antejuicio contra diputado electo del FCN*, “Prensa Libre”, 06.01.2016, disponible en: <http://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/edgar-ovalle-maldonado-mp-solicito-antejuicio-contra-diputado-electo-de-fcn>, fecha de consulta: 01.04.2016.

Urizar A. (2015), *Comunidad Internacional y Foro Guatemala respaldan labor del Ministerio Público y la CICIG*, “El Periódico Guatemala”, 01.08.2015, disponible en: <http://elperiodico.com.gt/2015/08/01/pais/comunidad-internacional-y-foro-guatemala-respaldan-labor-del-ministerio-publico-y-la-cicig/>, fecha de consulta: 20.03.2016.

Zamora J. R. (2016), *Don Jimmy, al entendido por señas...*, “El Periódico Guatemala”, 07.01.2016, disponible en: <http://elperiodico.com.gt/2016/01/07/opinion/don-jimmy-al-entendido-por-senas/>, fecha de consulta: 25.03.2016.

## **Reseñas e informes**



**James Rickards, *The Death of Money. The Coming Collapse of the International Monetary System*, Portfolio/Penguin, New York 2014, pp. 356, ISBN: 978-1-101-63724-1**

**James Rickards, *La muerte del dinero. El colapso inminente del sistema monetario internacional*, Portfolio/Penguin, New York 2014, págs. 356, ISBN: 978-1-101-63724-1**

El autor del *best-seller* de 2010 “Currency Wars. The Making of the Next Global Crisis”, nos ofrece un segundo libro titulado “The Death of Money”. James Rickards fundamenta en su obra la hipótesis del colapso inevitable del dólar y con él, del sistema monetario internacional a partir de una deuda pública imposible de pagar. Su libro lo divide en tres partes y 11 capítulos. La primera la titula “Dinero y geopolítica”, la segunda: “Dinero y mercados” y la tercera: “Dinero y bienestar”.

Rickards explica que basa su análisis en la premisa de que el futuro se asemeja al pasado. Define como colapso la pérdida de la confianza en el dólar americano por parte de los agentes económicos incluyendo los bancos centrales y con ello, su degradación como moneda. El sistema financiero internacional se ha colapsado en tres ocasiones, en 1914, 1939 y 1971, es decir, al comienzo de la Primera Guerra Mundial, de la Segunda Guerra Mundial y con el final del Bretton Woods. *Ergo*, el siguiente colapso puede estar vinculado con una guerra, la reivindicación del oro o un enorme caos social; uno de los tres acontecimientos o los tres al mismo tiempo. Lo que hasta el momento percibe Rickards son tres fenómenos: una guerra financiera, la tensión de dos fuerzas contrarias entre inflación vs. deflación y un colapso del mercado. El primero ha estado presente desde 1800 e implica todo tipo de maniobras que desaten el pánico y desarticulen la estabilidad económica, p.ej. problemas con instrumentos derivados, espionaje industrial, etc.; solo que ahora se suman las bancarrotas de fondos de inversión de alto riesgo y los llamados ciberataques a nivel internacional. El segundo tiene que ver con la ilusión del dinero a partir de un proceso inflacionario silencioso que irá mermando el valor de los ahorros de los ciudadanos, las pensiones y los seguros de vida, tal y como ocurrió durante la década de 1960–70 en los Estados Unidos. Se trata de pequeños brotes inflacionarios, casi imperceptibles por el ciudadano medio pero que de súbito se pueden convertir en hiperinflación. Esta apreciación la

basa en el hecho de que a partir de 2008, la Reserva Federal ha impreso poco más de 3 billones de dólares y no parará de hacerlo hasta que no alcance la meta inflacionaria de 2,5% anual. Su propósito es disminuir el valor real de la deuda pública y combatir la deflación. Esto tiene que ver con el tercer fenómeno, el colapso del mercado. La deflación tiende a incrementar el valor real de las deudas, tal y como sucedió en Grecia, y estresar al sistema bancario. Anima a los agentes económicos a atesorar efectivo, pero deprime el consumo, la inversión y el crecimiento económico. Por ello, la Reserva Federal seguirá imprimiendo circulante hasta alcanzar un techo de 5 billones de dólares, tras el cual los ciudadanos perderán la confianza en el dólar y ya no demandarán efectivo, aun cuando se los arrojen por helicópteros, pues, lo entenderán como sinónimo de deuda. En ese escenario, lo único que le restaría a la Fed es fijar el valor del oro en 7.000 dólares la onza troy, para con ello restablecer la estabilidad de precios. Históricamente, la deflación ha sido combatida de manera eficiente cuando el dólar se deprecia con respecto al oro y a otros *commodities*. Así, el autor imagina el petróleo a 400 dólares el barril y la plata a 100 dólares. El tercer fenómeno, el colapso del mercado, lo vislumbra Rickards desde la teoría de la complejidad. En primer lugar, tiene que ver con el valor de activos en circulación y su volatilidad. Calcula que los activos en derivados que ostenta la banca ascienden a 650 billones de dólares o nueve veces el PIB mundial. En segundo lugar, existe la posibilidad de una catástrofe dentro un sistema complejo percibida como una función exponencial que se incrementa en factores de 10 o 100. Rickards señala que la única posibilidad de evitarlo es desarticulando los megabancos y prohibiendo las operaciones comerciales con derivados. Con la desaparición de los megabancos, se erradicaría la amenaza de una bancarrota generalizada. Las operaciones con derivados no tienen otro propósito que enriquecer a los banqueros manipulando precios y engañando a los inversionistas mediante la llamada contabilidad creativa o fuera de balance (*off-the-balance-sheet accounting*). Si bien, la Reserva Federal respondió a la debacle financiera de 2008 imprimiendo 3 billones de dólares, cuando se colapse el mercado una vez más, le será imposible imprimir nuevamente otros 3 billones adicionales; y será el FMI la institución que saldrá al rescate mediante la impresión de Derechos Especiales de Giro (SDRs), lo cual significará la sepultura del dólar como moneda de reserva. Si las amenazas internas contra el dólar las representan la política monetaria de la Fed, la deuda pública y la inflación; las externas las atribuye Rickards al atesoramiento de lingotes de oro por parte de Rusia y China. Y es que si hasta ahora la inflación no se ha manifestado es porque la deflación ha sido reticente, pero la Reserva Federal intentará vencerla revaluando el precio del oro. La India e Irán han propuesto incluso la creación de una nueva moneda emitida por un banco central operado desde el golfo Pérsico y que se use para cotizar el precio de las exportaciones de crudo. Rickards: “Finally the global financial system may simply collapse on its own without a frontal assault due to its internal complexities and spillover effects” (13). El autor está convencido del ocaso del sistema mo-

netario internacional liderado por el dólar norteamericano, sin embargo, no sabe si el que lo sustituya estará basado en un nuevo patrón oro, Derechos Especiales de Giro o una red de monedas con dominio regional.

El problema de la deuda de los Estados Unidos lo desarrolla el autor detalladamente en el capítulo 7, titulado “Deuda, Déficit y el Dólar”. Ahí, James Rickards explica que el tesoro norteamericano ha emitido ya 17 billones de dólares en deuda, mientras que la Reserva Federal lo ha hecho por un monto de 4 billones de dólares. La deuda como porcentaje del PIB rebasa ya el 100%, dimensión vista después de la Segunda Guerra Mundial pero que fue disminuyendo paulatinamente a lo largo de las décadas 50 y 60. Basados en esta experiencia, los norteamericanos están convencidos de que su endeudamiento actual es manejable. Rickards precisa que no es tanto el porcentaje de deuda con respecto al PIB lo que importa, sino un nivel de sostenibilidad con un umbral, que si se rebasa, el nivel de confianza se vería vulnerado y los costos de la deuda se incrementarían conduciendo inevitablemente a una bancarrota. El nivel de sostenibilidad depende, según Rickards, de los costos del endeudamiento (B), del crecimiento económico (R), la inflación (I), recaudación fiscal (T) y gasto público (S). Esta argumentación, la denomina BRITS y la expresa en la siguiente ecuación:

$$\text{Deuda sostenible}^1: \quad (R+I)-B > |T-S|$$

$$\text{Deuda no sostenible:} \quad (R+I)-B < |T-S|$$

Con ello precisa que para el caso de los Estados Unidos los indicadores apuntan lo siguiente:  $(2,5+1)-1,5 < 4$ , es decir,  $2 < 4$  significa que la deuda no es sostenible. El crecimiento real menos el costo de la deuda es menor al déficit primario, lo cual se traduce en un crecimiento de la deuda. Para revertir este escenario, se requiere reducir el déficit primario o generar inflación. “Political success in reducing deficits so far has been modest and insufficient and increases in real growth continue to disappoint expectations. Therefore, the burden of avoiding a debt crisis falls on the Fed in form of higher inflation through monetary policy. Inflation is a prominent solution to PDS<sup>2</sup> framework despite the unfairness this imposes on small savers” (Rickards 2014: 183).

La evidencia de la decadencia del dólar la basa Rickards de manera adicional en la acuciante fiebre por el oro detectada a nivel mundial en los últimos años. En el capítulo 9, titulado “El regreso del oro”, presenta una lista de 12 países que incrementaron sus tenencias de oro del primer cuatrimestre de 2004 al primer cuatrimestre de 2013 y que en conjunto pasaron de un total de 1.684,33 a 3.662,29 toneladas métricas (tm), es decir un incremento del 217% (México pasó de 6,8 tm a 124,25 tm en el mismo periodo, es decir, un aumento de 2.043%). En este tenor, destaca China, país que ha venido acumulando sus reservas de oro apresuradamente, de modo que a las cifras oficiales se les suman otros montos para llegar en un primer momento a un total estimado

<sup>1</sup> R+I representan el crecimiento real de la economía y T-S, el déficit primario.

<sup>2</sup> Primary Deficit Sustainability

**Reseñas e informes**

de 3.300 tm. La proporción de oro con respecto al PIB a nivel global es de 2,2%. La zona Euro tiene 4,6%, Estados Unidos 2,7% y Rusia, 2,7%, mientras que Japón reporta 0,7%. China aparece oficialmente también con 0,7%, pero Rickards supone que sus tenencias de oro son ya de 4.200 tm, con lo que alcanzaría el 2,7% de su PIB, ubicándose así como potencia mundial. El problema de la deuda representa una bomba de tiempo para el sistema financiero internacional y los principales actores ya se preparan para lo que viene.

*Gerardo Reyes Guzmán*

Profesor-Investigador de El Colegio de Tlaxcala, México

**Boaventura de Sousa Santos, *La difícil democracia. Una mirada desde la periferia europea*, Ediciones Akal, Madrid 2016, págs. 352, ISBN 978-84-460-4389-8**

**Boaventura de Sousa Santos, *Difficult Democracy. A Look from the European Periphery*, Ediciones Akal, Madrid 2016, pp. 352, ISBN 978-84-460-4389-8**

La democracia y, por lo tanto, todo el sistema político y social, incluidas las instituciones y los valores políticos, siempre ha sido uno de los temas más interesantes y controvertidos de pensamiento político. En el mundo contemporáneo, la persistente crisis multidimensional (política, económica, ambiental, civilizacional, entre otras) y la dificultad de encontrar alternativas al pensamiento único y la práctica neoliberal han puesto la democracia en una encrucijada, aunque por diferentes motivos y perspectivas, haciendo hincapié en el déficit democrático.

En América Latina, esta crisis está asociada con la persistente deuda social con los ciudadanos, la crisis económica y sus efectos sobre el bienestar de la población y la violencia (social y política) y sus efectos políticos e institucionales, incluyendo los últimos (y dudosos) procesos de suspensión de presidentes, así como el surgimiento de la nueva derecha que refuta el Estado y la política como construcción del bien común. En la periferia europea (Grecia, Portugal y España) esta crisis se manifiesta en el ajuste económico y en la tentativa de deconstruir el, ya frágil, Estado de bienestar social (welfare state) y el retroceso en el proceso de integración regional, que, hasta la fecha, sólo ha acentuado la desigualdad y el pesimismo.

De este modo, la obra de Boaventura Santos parte de una conclusión inevitable del mundo actual: “vivimos en sociedades políticamente democráticas y socialmente fascistas”.

Por lo tanto, este libro pretende captar cómo las dinámicas sociales, políticas y económicas de la periferia –europea y mundial– están determinadas por el contexto global, discutiendo si la “condición periférica” es una situación provisoria (un rato) o permanente (una finalidad) porque, de acuerdo con el autor, “Portugal, España y Grecia pasan hoy por transformaciones políticas muy turbulentas. Son procesos muy diferentes, pero tienen en común el hecho de producirse en países europeos considerados periféricos en relación a un centro que tiene poder para condicionar de manera decisiva sus opciones y aspiraciones políticas y sociales. Y todo ello dentro de un contexto histórico de larga duración en el que siempre se ha producido, de diferentes maneras,

la subordinación de las periferias al centro. [...] En el fondo, se trata de saber si los países periféricos no están condenados a transitar de transición en transición en tanto dura su condición periférica, y si esas sucesivas transiciones no son, al final, el instrumento utilizado por el centro para reproducir su condición periférica” (Santos 2016: 5–6).

En este sentido, el trabajo de Boaventura Santos se convierte en esencial para comprender e intervenir en este contexto y para la reconstrucción de las alternativas al pensamiento liberal al hacer un inventario exhaustivo de la sociedad contemporánea y los ideales políticos y socialistas portugueses (y de la izquierda en general), reafirmando la necesidad de actualizar y mejorar el diagnóstico y la comprensión de los fenómenos globales y locales de manera que la intervención política alternativa tenga viabilidad y sea atractiva y efectiva.

El autor puede ser considerado un clásico del pensamiento social contemporáneo y se ha dedicado a una amplia gama de temas que van desde la sociología al derecho, de la filosofía a la ciencia política, de la antropología a la educación, de la historia a la economía, de la cultura a la epistemología, entre otros. Así, desde su actuación al frente del Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad de Coimbra, se ha convertido en un autor muy influyente en el mundo, especialmente en América Latina.

Esta influencia es impulsada por la calidad y diversidad de sus obras, entre las que destacan, además de la obra discutida, los libros: *La universidad en el siglo XXI*, Siglo XXI Editores, Ciudad de México, 2016; *Revueltas de indignación y otras conversas*, OXFAM; CIDES-UMSA; Ministerio de Autonomías, La Paz, 2015; *Derechos humanos, democracia y desarrollo*, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, Bogotá, 2014; *Democracia al borde del caos. Ensayo contra la autoflagelación*, Siglo Del Hombre Editores/Siglo XXI Editores, Bogotá, 2014; *Si Dios fuese un activista de los derechos humanos*, Editorial Trotta, Madrid, 2014; *Descolonizar el saber, reinventar el poder*, LOM Ediciones, Chile, 2013; *De las dualidades a las ecologías*, REMTE-Red Boliviana de Mujeres Transformando la Economía, La Paz, 2012; *Para descolonizar el occidente. Más allá del pensamiento abismal*, Editorial Cideci Unitierra, San Cristóbal de las Casas, Chiapas, 2011; *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*, Instituto Internacional de Derecho y Sociedad; Programa Democracia y Transformación Global, Lima 2010; *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*, Editorial Trotta, Madrid, 2009; *Una epistemología del Sur. La reinención del conocimiento y la emancipación social*, Siglo XXI Editores, CLACSO, Buenos Aires, 2009; *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*, Boitempo Editorial, São Paulo, 2007; *A gramática do tempo: Para uma nova cultura política*, Editora Cortez, São Paulo, 2006; *Um Discurso sobre as Ciências*, Cortez, São Paulo, 2003; *Pela Mão de Alice: O Social e o Político na Pós-Modernidade* São Paulo: Cortez, 1995. Boaventura Santos es también coordinador de la

importante colección “Reinventar a Emancipação Social” que hasta ahora ha publicado, entre otros, los volúmenes: *As vozes do mundo: reinventar a emancipação social para novos manifestos*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2009; *Trabalhar o mundo: os caminhos do novo internacionalismo operário*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2005; *Semear outras soluções: os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2005; *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2003; *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2002; *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2002.

Por lo tanto, se puede decir que Boaventura de Sousa Santos se ha convertido en una importante referencia del pensamiento social y crítico contemporáneo en todo el mundo.

El trabajo tiene como telón de fondo el análisis de la democracia y su desarrollo en el siglo XX, tratando de demostrar que hoy en día experimentamos en América Latina y la periferia europea una democracia de baja intensidad (en términos de participación, movilización y poder para influir en el juego político) que se ve como una antidemocracia que es el resultado de un tiempo sin alternativas o de la desilusión; por otro lado, también está basada en un análisis de izquierda (europea y mundial), demostrando su metamorfosis y fracasos en el último siglo y señalando que su reinención es necesaria y posible, dependiendo de su capacidad de superar la herencia maldita del socialismo real, de actualizar su capacidad de análisis y crítica y de movilizar las sociedades hacia una democratización real y efectiva pues el autor no pone en duda “que hay un futuro para la izquierda, pero su futuro no será una continuación lineal de su pasado”.

El trabajo está organizado en cuatro partes.

La primera, titulada “La transición de la Revolución del 25 de Abril de 1974 a la Integración Europea”, analiza la historia y la dinámica política contemporánea de Portugal, pero tiene repercusiones más amplias. En este sentido, apunta la Revolución de Abril como un acontecimiento clave en la historia de Portugal actual y como resultado de una crisis de hegemonía que contribuyó a la aparición de fuerzas políticas que han desarrollado políticas de redistribución limitadas, apoyadas por la Unión Europea, y han mantenido las políticas represivas.

Además, se analiza la doble transición portuguesa (a la democracia y a la integración regional) partiendo de condición, como Estado y sociedad, de “semiperiferia del sistema mundial”, señalando que la orientación periférica perspassa tal sociedad porque: “En cada uno de los ámbitos de vida de la sociedad portuguesa, el Estado asumió diferentes formas políticas parceladas: en el campo de las relaciones de intercambio y de las relaciones salariales, la forma de Estado paralelo, seguida de forma de Estado heterógeneo; en lo referente al bienestar social, la forma de semi-Estado de bienestar; en el ámbito de

la integración europea y de los valores que le son inherentes, la forma de Estado como imaginación del centro. Estas formas, todas ellas transitorias, son el testimonio de las tensiones existentes entre una orientación central y una orientación periférica, entre la promoción o la relegación internacional, entre la integración o la exclusión social. Representan la manera portuguesa de vivir la transformación dinámica del sistema mundial en los últimos veinte años. Esta transición aún está lejos de su fin” (Santos 2016: 80).

Por último, se analizan los estancamientos del socialismo portugués, después de 1974, hablando de la importancia de un análisis efectivo de la realidad del país y de la cultura, como un componente constituyente de cualquier práctica social y como elemento fundamental de la transformación social pues “una concepción amputada del marxismo nos llevó a pensar que aquí abajo está la economía y allí arriba la cultura. La sociedad no es un ascensor: no dejemos que nuestras luchas lo sean” (Santos 2016: 102).

La segunda parte, titulada “La transición de la integración europea a la desintegración europea”, analiza la integración de Portugal en la Unión Europea, su dinámica y consecuencias, y los dilemas contemporáneos de dicha inserción y de la propia integración regional, que se ha vuelto cada vez más evidente con la salida de algunos de sus miembros. En este sentido, se señala cómo el pasado en Portugal y en cualquier sociedad periférica es fundamental para el alejamiento de los centros y las dificultades de desarrollo y superación de la desigualdad.

Además, demuestra que el proceso de integración se incorpora en dos sentidos por la sociedad portuguesa: el primero, llamado el “punto europeo de aceptación”, duró desde 1974 hasta 2011, se caracterizó por una operación neocolonial, por la adhesión incondicional y la ilusión europea, promoviendo modernización, una efectiva revolución burguesa en Portugal y numerosas transformaciones; el segundo, el “punto europeo de tolerancia”, desde 2011, es más ambiguo y demuestra el rechazo, disfrazado de aceptación (¿o impotencia?) de la sociedad portuguesa sobre la UE, reafirmando su condición de país semiperiférico, debido a las dificultades para influir en las políticas claves del bloque, a los impactos de las políticas de austeridad, más intensas en la periferia europea, como también demuestran Grecia y España, o de distribución más justa de los beneficios de la integración.

Por último, se analizan los efectos de la actual crisis económica en Europa y en Portugal, demostrando que su principal efecto fue la expansión de la desigualdad social, la ruptura con los estándares mínimos de bienestar y la aparición del “fascismo social”, basado en el apartheid social, la inseguridad y el predominio de una visión financiera de la economía y la sociedad. Sin embargo, el autor sostiene que hay alternativas a la crisis y la visión financiera, es decir, otra Europa es posible con la adopción de medidas relacionadas con tres imperativos fundamentales: democratizar, descolonizar y desmercantilizar. Por lo tanto, concluye que: “Con el tiempo y alguna agitación social y política, Europa verificará que ya no es el centro cultural del mundo y que

el vacío que la arrogancia colonial creó a su alrededor acabó por volverse en su contra, vaciándola de recursos preciosos para afrontar los nuevos tiempos. La descolonización de Europa es decisiva para que Europa se reconcilie con el mundo, pero es todavía aún más decisiva para que Europa se reconcilie consigo misma” (Santos 2016: 196).

La tercera parte, titulada “Democratizar la democracia”, se compone de dos entrevistas que analizan la democracia y populismo en la política contemporánea. En un primer apartado, se realiza un diagnóstico de las democracias contemporáneas, presentando sus características y sus límites (“democracias de baja intensidad”), lo que demuestra la necesidad de combinar elementos de la democracia representativa con la democracia participativa como una forma de superar la desigualdad y la exclusión social y una concepción reduccionista del Estado y del poder político.

Además, se analiza el desarrollo de una globalización contrahegemónica, en comparación con el horizonte neoliberal, y la necesidad de respetar la diversidad y heterogeneidad de la humanidad, rescatar y actualizar la ideología socialista (definida como “democracia sin fin”), la cual debe incorporar una concepción más amplia de la justicia social, la interculturalidad y la poscolonialidad, entre otros elementos, afirmando que: “La utopía concreta no se deja formular en abstracto. Está emergiendo de la gran creatividad moral y política de aquellos de los que nada creativo, moral o político se espera” (Santos 2016: 255). En el segundo apartado, examina las formas contemporáneas de la formulación de políticas discutiendo el populismo, la democracia y la insurgencia como algunas de sus manifestaciones más importantes.

Por último, la cuarta parte, titulada “Reinventar la izquierda” constituye la culminación de la obra y presenta un análisis necesario y un debate sobre la izquierda de hoy. Comienza con un análisis de la Revolución Cubana y sus dilemas actuales, basándose en la idea de que toda revolución es el resultado de un proceso que combina la resistencia (que finalmente se impuso en el caso de Cuba) y alternativa, discutiendo los efectos de la dirección de Fidel (el carisma revolucionario) y el actual proceso de reformas y actualización del modelo, señalando sus características, limitaciones y dilemas frente a nuevos desafíos del socialismo en el nuevo siglo.

A continuación presenta catorce cartas a las izquierdas, buscando actualizar y sintetizar un programa político para la renovación y modernización de la izquierda, señalando, entre otros, los siguientes elementos y propuestas: reanudar y actualizar algunas ideas básicas para su renacimiento (diversidad, democracia de alta intensidad, dignidad humana, cooperativismo, bienes comunes y no vendibles –agua y aire–, espíritu igualitario, etc.), la lectura rigurosa, profunda y amplia del contexto actual, ante el neoliberalismo defender ‘Mejor Estado, siempre; menos Estado, nunca’, el desarrollo de una izquierda reflexiva, una redefinición del colonialismo y de la democracia bajo el lema ‘democratizar, descolonizar y desmercantilizar’, una redefinición de la visión y prácticas relacionadas con el género, racial y patriarcal, mayor unidad y estar

siempre ‘a la izquierda del posible’ (para superar la dicotomía de la política posible o imposible), la defensa de los derechos humanos, la ecología y la dignidad humana, la incorporación de la ‘sociología de las emergencias’ y ‘sociología de las ausencias’, el desarrollo de un enfoque intercultural, poscolonial y plurinacional y, finalmente, luchar por una refundación de la política y del poder. Además, como ha señalado el autor: “En el plan teórico, el marxismo, que continúa siendo tan importante para analizar las sociedades de nuestro tiempo, tendrá que ser descolonizado y despatriarcalizado para poder ayudarnos a imaginar y a desear una sociedad más justa y más digna que la sociedad que nos ha tocado vivir en este tiempo” (Santos 2016: 326).

Por último, hay un epílogo en que, partiendo de la afirmación de Spinoza de que las dos emociones básicas de los seres humanos son el miedo y la esperanza, se analiza cómo las sociedades contemporáneas fueron dominadas por el miedo y la inseguridad, a partir de las incertidumbres que las han marcado (incertidumbre sobre el conocimiento, la democracia, la dignidad y la naturaleza) y, sobre todo, la forma de reconstruir la esperanza pues: “Debe llevarnos a pensar que, en las condiciones actuales, la rebelión y la lucha contra la injusticia que produce, difunde y profundiza la incertidumbre descendente, sobre todo la incertidumbre abismal, tienen que llevarse a cabo una mezcla compleja de mucho miedo y mucha esperanza contra el destino autoinfligido de los oprimidos y la misión arbitraria de los opresores. La lucha tendrá más éxito y la rebelión ganará más adeptos en la medida en que cada vez más personas se vayan dando cuenta de que el destino sin esperanza de las mayorías sin poder es causado por la esperanza sin miedo de las minorías del poder” (Santos 2016: 337).

En resumen, se trata de una obra importante y estimulante para comprender la sociedad contemporánea, en particular la periferia de Europa y América Latina, y la necesidad de renovar y actualizar la ideología y la práctica socialista, lo que demuestra una madurez intelectual y un intelectual refinado, comprometido con las causas de nuestro tiempo y la reconstrucción de la esperanza y la utopía (‘otro mundo es posible’), imprescindible en nuestro tiempo, pues: “[...] finalmente, porque muchos de nuestros sueños fueron reducidos a lo que existe y lo que existe es muchas veces una pesadilla, ser utópico es la manera más consistente de ser realista a comienzos del siglo XXI” (Santos 2016: 207).

*Marcos Antonio da Silva*

Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)

Laboratório Interdisciplinar de Estudos sobre América Latina (LIAL)

Brasil

***Meksyk w XXI wieku. Polityka – społeczeństwo  
– gospodarka*, Karol Derwich (red.), Studia  
Latynoamerykańskie Uniwersytetu Jagiellońskiego,  
Universitas, Kraków 2009,  
ss. 228, ISBN: 9788324213047**

***México en el siglo XXI. Política – sociedad – economía*,  
Karol Derwich (ed.), Estudios Latinoamericanos de la  
Universidad Jaguelónica, Universitas, Kraków 2009,  
págs. 228, ISBN: 9788324213047**

***Mexico in the XXI century. Politics – Society – Economy*,  
Karol Derwich (ed.), Latin American Studies at the  
Jagiellonian University, Universitas, Kraków 2009,  
pp. 228, ISBN: 9788324213047**

In recent years, Estados Unidos Mexicanos, or Mexico as we know this country's name in English, became a state, which attracted many scholars researching problems associated with the rule of one political party, the socio-economic reforms and internal security issues. Mexico is also the area of my research interests, and that is what prompted me to delve into the publication "Mexico in the XXI century".

The book, edited in Polish by Karol Derwich, is an interesting publication which synthetically describes the contemporary political, social and economic relations in Mexico. The publication is divided into three parts: the XXI century Mexico-Politics, Society and Economy, with analyses of each area.

The authors of the first part, Karol Derwich, Urszula Drzewicka and Edyta Chwiej, focused their attention on issues related to the process of democratization such as: assesment of Vicente Fox's presidency, the drug industry and Mexico's relations with other Latin American countries.

The democratization process has been analyzed in detail by Karol Derwich from the time of the Mexican Revolution in 1910 to the time of Vicente Fox's presidency in 2000–2006. The author cites a number of legislative acts to reform the functioning of the political system of Mexico at the beginning of the twenty-first century. It should be noted that democracy for Mexico is not new. After declaring independence in 1821, it began the process of shaping the state which culminated in Constitution of 1824 establishing the separation of powers and democratic institutions. Mexico's latest constitution from February 5, 1917 is a result of the Mexican Revolution of 1910. Derwich describes the specifics of

the political system of Mexico known as authoritarian-bureaucratic and institutional. It is noted that the author devotes little space to the changes that were and are taking place in the area of citizen's rights. Mexican society is very diverse in terms of basic rights such as education, health care and participation in the electoral process. Events on the "Square of Three Cultures", Tlateloloco 1968, or uprising movement of Zapatistas in Chiapas, which led to an armed conflict with the government of President Zedillo, forced the authorities to carry out appropriate reforms. Continuation of the discussion of the process of democratization is assessment of the presidency of Vicente Fox, the first president of Mexico representing the Partido Acción Nacional (PAN). He is the first president who broke the monopoly of the party Partido Revolucionario Institucional (PRI) which had ruled Mexico since the mid-30s of the twentieth century. The author, by evaluating the governments of Vicente Fox presented the circumstances in which there was a seizure of power by the PAN and the changes that have been made in internal and external policies of Mexico.

In the same part, Urszula Drzewiecka presents the problem of the criminality of drug world, its origin, the impact on the functioning of the political system and society in Mexico. The drug business in Mexico didn't appear in recent years, but its escalation occurred after the inauguration of the presidency of Felipe Calderón in 2006. The main subject of the analysis is the international cooperation between Mexico and the United States of America and the cultural and social dimensions of the phenomenon. It is difficult to agree with the author's assertion that "the drug industry in Mexico doesn't have an internal organization, and the political aspirations, to impose explicit rules of the game." Usually drug cartels in Mexico don't have direct influence on politics through the participation of their members in government institutions, as was the case with Pablo Escobar who was a member of the Colombian parliament, but certainly had political aspirations. Such aspirations were exhibited in actions of the cartel La Familia from the state of Michoacan, which had an impact on the election for the office of governor in 2007, and the terrorist attack made by the same cartel on September 15, 2008 in Morelia, during the celebration of Independence Day.

The last of the topics discussed in the first part is the cooperation of Mexico with Latin American countries. The author Edyta Chwiej analyzed treaties and agreements that Mexico has signed in recent years and discussed new projects of foreign policy of the country.

The topic of the second part of the publication is Mexican society. Anna Bartnik has focused her interest on the relations between Mexico and the United States of America on issues concerning Mexican emigration to the United States and the consequences of this phenomenon. The main thread is associated with illegal immigration, which was escalated in 2000, six years after the signing of NAFTA (North American Free Trade Agreement). Purchase of land from farmers by corporations has led to increase in the number of people unemployed and unable to provide basic necessities of life to their families. The only way out of the situation became illegal emigration to the United Sta-

tes. This is a very important issue because illegal immigration consists mostly of low social classes, uneducated people, not knowing the English language, not possessing advanced work skills and this is a source of tension between the Latino community and the “white America”.

Another area of interest is the multi-ethnicity of Mexico, presented by Anna Kaganiec-Kamienska. Linguistic and cultural diversity and government policies are one of the major internal problems. The visible change occurred in recent years, as evidenced by government programs to improve the situation of indigenous peoples and to ensure their decent growth. But this process will require goodwill from the both parties involved.

Another author, Tomasz Pindel, made a thorough and comprehensive analysis of the works of Mexican writers and the transformation that occurred from the mid-twentieth century to the early twenty-first century. Authors such as Octavio Paz and Carlos Fuentes undertook the difficult task of trying to look inside the Mexican soul. The new generation moved away from the formula of writing about Mexico and its culture, and focused instead on what is universal, not Mexican.

In the third part of the book, Aleksandra Grela and Edyta Chwiej analyzed the functioning of the economic system of Mexico and its transformations. The functioning of the maquiladoras, special economic zones in Mexico, is one of the causes of socio-economic changes which can be observed in recent years. Border area between Mexico and the United States is probably the best example of these changes. The effects of the creation of maquiladoras can be evaluated through the positive prism, like employment growth and improvement of the economic conditions of the population, as well as negatively – like the increase in acts of violence, especially against women working in the maquiladoras. NAFTA is undoubtedly the engine of economic growth and very important economic treaty shaping the international position of Mexico in the North American region. However, the long term effects of this cooperation may be the subject of discussion. The program of economic development of the state is a long process and is dependent largely on the political and social transformations.

In summary, the book is worthwhile reading, although one may wonder whether using the title “Mexico in the XXI century” is not an exaggeration. The authors, describing the political and socio-economic situation in Mexico of the XX century to the beginning of the XXI, focused mainly on what happened in the XX century, not the XXI century, which of course does not affect the reliability of the information contained in this publication. The book contains some inaccuracies and errors, for example, Lazaro Cardenas’ presidency was from 1934 to 1940, and not, as was written in the book, to 1948. However, in the end and taking all into consideration, I think that the book can certainly be an essential compendium of knowledge for those interested in the problems of modern Mexico.

*Magdalena Wątróbka*

Faculty of Political Science, Maria Curie-Skłodowska University  
Lublin, Poland



**Informe del Simposio Internacional *Las relaciones entre Europa Central y América Latina. Contextos históricos*,  
Centro de Estudios Ibero-Americanos  
de la Universidad Carolina,  
Praga, 15–16 septiembre de 2016**

**Report of the International Symposium *The relations between Central Europe and Latin America. Historical contexts*, Center for Ibero-American Studies, Charles University,  
Prague, 15–16 September 2016**

Los días 15 y 16 de septiembre de 2016 tuvo lugar en la Universidad Carolina en Praga un simposio internacional titulado *Las relaciones entre Europa Central y América Latina. Contextos históricos*. En el simposio participaron científicos de la República Checa, Hungría, España, Cuba, México, Argentina y Polonia. El simposio fue organizado por el Centro de Estudios Ibero-Americanos de la Universidad Carolina. El Centro realiza estudios interdisciplinarios acerca de la historia, cultura, política y economía de América Latina. Fue creado en 1967 dentro de la Facultad de Letras de la Universidad Carolina, una de las más antiguas universidades europeas. En los primeros años de su actividad, teniendo en cuenta la situación política, los fundadores del Centro enfocaron sus estudios principalmente en el área de historia y literatura. No fue hasta el año 1989, el cual trajo cambios del clima político, cuando se pudo ampliar la temática de investigaciones llevadas a cabo por el Centro. Actualmente las principales áreas de interés de los investigadores del Centro se enfocan en diferentes aspectos de la formación de los Estados latinoamericanos y su cultura particular que combina el patrimonio cultural precolombino e ibérico con las influencias de las culturas de los inmigrantes provenientes de otros continentes, en particular de Europa Central y Oriental.

Aparte de la actividad investigadora, el Centro también lleva a cabo la actividad didáctica, ofreciendo cursos de maestría y doctorado, tanto de forma presencial como a distancia. Los estudiantes del Centro pueden participar en los programas de intercambio con otros centros académicos, por ejemplo, en España, México, Alemania y Polonia. Desde el año 2000 funciona también la escuela de verano para los estudiantes mexicanos en el marco del acuerdo con la Universidad de Monterrey. Su objetivo es popularizar la historia y cultura de Europa Central.

Un otro aspecto de la actividad del Centro son sus publicaciones. Desde su inicio, el Centro publica un anuario titulado „Ibero-Americana Pragensia”, el cual fue la primera revista científica publicada en español en Europa Central y Oriental. Además, se publican números monotemáticos, titulados „Ibero-Americana Pragensia. Supplementum”, dedicados a unos temas escogidos. El Centro tiene también su propia biblioteca que reúne una colección de libros y otros materiales relacionados con la Península Ibérica y América Latina, su historia, geografía, cultura y lenguas.

Con el objetivo de ampliar la colaboración e intercambio científico, cada año el Centro organiza en Praga simposios internacionales. Su tema principal es la relación de los países de Europa Central y Oriental con América Latina o, cada segundo año, con el Caribe. En el año 2016 el simposio fue enfocado en diferentes dimensiones de las relaciones entre Europa y América Latina. El director del Centro, el Profesor Dr. Josef Opatrný, presentó la ponencia *Cinco siglos de las relaciones entre Bohemia y América Latina*, en la cual destacó la larga tradición de las relaciones entre los países checos y América Latina. Algunos otros participantes presentaron ponencias sobre vidas y logros de emigrantes de Europa Central en América Latina. Por ejemplo, Mónica Szente-Varga, en la ponencia *Apariencias y realidad. ¿Impostores o científicos? Dos personajes centro-europeos en las Américas* presenta a Gabor Naphegyi y János Xántus, dos de los muy pocos húngaros que figuran en la enciclopedia de México. Simona Binková, en su ponencia *El viaje ‘turístico’ de Arturo, conde Des Fours Walderode, y de sus acompañantes al Caribe, México y Estados Unidos (1874)*, pretende presentar uno de los tempranos viajes de interés “turístico” llevado a cabo desde los países checos hacia América. Otra figura interesante fue la que presentó Markéta Křížová en su ponencia *Memorias del obrero moravo Matěj Poláček (1883–1975) de sus estancias de trabajo en Argentina y Angola*. En la ponencia *The Kossuth family in Peru* Katalin Jancsó presentó los resultados de su investigación sobre Carlos Kossuth, un capitán húngaro que viajó en el siglo XIX a Perú. Lukáš Drvota, a su vez, en la ponencia *El viaje a Argentina de F. A. Elstner* presentó la figura de un aventurero checo František Alexander Elstner, quien viajó a Argentina en la primera mitad del siglo XX. Otras ponencias se enfocaron en las relaciones políticas y económicas entre diferentes países en un determinado momento histórico. Por ejemplo, Jaromír Soukup, en la ponencia titulada *Colombia en el camino hacia la crisis de 1948 en la correspondencia diplomática checoslovaca*, analiza las relaciones entre el gobierno checoslovaco en exilio en Londres y el gobierno de Colombia, el cual reconoció el gobierno checoslovaco en enero de 1943. Radek Buben, a su vez, en la ponencia *Por quién doblan las campanas. Las relaciones entre Checoslovaquia comunista y Nicaragua sandinista*, trata algunos aspectos de estas relaciones, utilizando las fuentes documentales de los archivos checos. Linda Kočová, en la ponencia *Las relaciones entre Argentina y Europa Oriental en los años ochenta*, se enfoca en las relaciones comerciales que se

desarrollaron en la segunda mitad del siglo XX entre estas dos regiones del mundo. El aspecto político de estas relaciones lo desarrolló Victor Manuel Lafuente en su ponencia *Las relaciones entre Argentina y Alemania Oriental entre democracia y dictadura (1973–1989)*. Un otro aspecto de las relaciones entre Alemania y Argentina fue analizado por Martín Félix Romero y Fidel Guelbert en la ponencia *Actividades nacionalsocialistas en la República Argentina durante los años 30. El acto del Luna Park (10. 4. 1938) y las reacciones del diario Crítica*. La referencia a este mismo periodo histórico y relaciones argentino-alemanes se hace en la ponencia *Gershon Willner: polaco, judío, argentino. Un estudio de caso sobre las víctimas argentinas del Holocausto* presentada por Alejandra Peris. Otra de las ponencias se enfoca en el aspecto de relaciones diplomáticas entre países de Europa y América Latina. Es la ponencia *El marco jurídico-institucional de la diplomacia cultural entre la Unión Europea y América Latina* presentada por Maria Ochab. Los temas que se refieren a las relaciones culturales fueron, por ejemplo, la ponencia de Vladimir Alexander Smith-Mesa *Triple encuentro. Notas sobre el epistolario de Milan Kundera con Julio Cortázar, Gabriel García Márquez y Carlos Fuentes* o la ponencia de Magda Matušková quien habló sobre la influencia checoslovaca en el cine nacional cubano. Otros temas abordados en el simposio fueron, por ejemplo, *La actividad misionera de la Iglesia católica romana polaca en América Latina*, presentada por Katarzyna Krzywicka, o el aspecto ecologista en la ponencia de Diana Hanry Knop *La emergencia de los partidos verdes y de tendencia ecologista en América Latina y en Europa central: ¿entre los procesos de interrupción y renovación?* La ponencia final del simposio fue preparada por el representante del Centro, Sigfrido Vázquez Cienfuegos, quien presentó la ponencia sobre el anuario publicado por el Centro. El título de su ponencia fue “*Ibero-Americana Praguensia*”: *el iberoamericanismo en la Checoslovaquia de la Guerra Fría a través de su publicación de referencia*. Los títulos de las ponencias que se han mencionado más arriba muestran que el simposio creó una excelente oportunidad para presentar muy amplio abanico de temas y estudios realizados por los participantes.

El simposio, reuniendo varios investigadores internacionales, fue también una excelente oportunidad para dar a conocer una revista científica, titulada „Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales”, publicada por la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Maria Curie-Skłodowska de Lublin, Polonia. La Profesora Dra. Katarzyna Krzywicka, la directora de la revista, durante una de las sesiones del simposio presentó el perfil editorial de „Anuario Latinoamericano” y alentó a los participantes a visitar la página web de la revista para conocer su contenido. Además, invitó a la colaboración como autores y evaluadores de los artículos publicados en la revista. La iniciación de la colaboración entre el Centro de Estudios Ibero-Americanos de la Universidad Carolina en Praga y la Facultad de las Ciencias Políticas de la Universidad Maria

**Reseñas e informes**

Curie-Skłodowska en Lublin es un paso en la dirección correcta, tomando en cuenta el hecho de que en Europa Central y Oriental existen pocos centros investigadores que realizan estudios de la región de América Latina y el Caribe.

*Maria Ochab*  
Facultad de Ciencias Políticas  
Universidad Maria Curie-Skłodowska  
Lublin, Polonia

**Informe de la segunda edición de *Los encuentros científicos con América Latina* en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Maria Curie-Skłodowska en Lublin, Polonia, 31 de enero – 3 de febrero de 2017**

**Report of the second edition of *The scientific encounters with Latin America* at the Faculty of Political Science, Maria Curie-Skłodowska University, Lublin, Poland, 31 January – 3 February, 2017**

En los días 31 de enero – 3 de febrero de 2017 tuvo lugar en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Maria Curie-Skłodowska (UMCS) en Lublin la segunda edición de *Los encuentros científicos con América Latina* organizados por la Redacción de la revista científica „Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales”.

En esta ocasión, vale la pena recordar que la primera edición de *Los encuentros científicos con América Latina* tuvo lugar en los días 23 de marzo – 2 de abril de 2015 para celebrar la presentación del primer volumen de la revista „Anuario Latinoamericano”. En los encuentros y conferencias participaron varios politólogos y científicos que colaboran con el periódico. Los siguientes investigadores de la región de América Latina y el Caribe llegaron a Lublin de México, Alemania y Suiza: el Dr. Jesús Tovar Mendoza del Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma del Estado de México; el Dr. Peter Birle del Ibero-Americanisches Institut de Berlín; la Dra. Yanina Welp del Zentrum für Demokratie Aarau de la Universidad en Zúrich.

Para participar en la segunda reunión dentro del marco de *Los encuentros científicos con América Latina* llegaron a la Facultad de Ciencias Políticas otros colaboradores del „Anuario Latinoamericano”, científicos de Argentina y la República Checa: la Prof. Dra. María de Monserrat Llairó, directora del Centro de Investigación en Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración, de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, fundadora y directora de la revista „Latitud Sur”; el Mg. Miguel Francisco Gutiérrez de la Universidad de Belgrano en Buenos Aires; el Mg. Pablo Bulcourf de la Universidad Nacional de Quilmes en Buenos Aires, el Mg. Nuno Morgado del Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad Carolina en Praga, República Checa.

En el marco de la segunda edición de *Los encuentros científicos con América Latina* se dieron conferencias en español e inglés y también un seminario en la lengua española. La conferencia inaugural sobre el nuevo contexto político en la región de América Latina y su influencia en el proceso de integración, con una particular atención a la situación en Argentina, fue impartida por la Prof. Dra. María de Monserrat Llairó. El 1 de febrero tuvo lugar un ciclo de conferencias. Uno de los participantes, el Mg. Miguel Francisco Gutiérrez compartió sus reflexiones sobre el desarrollo institucional en el contexto de la construcción del sistema de valores en las sociedades latinoamericanas contemporáneas. Luego, la Prof. Dra. María de Monserrat Llairó llevó a cabo un análisis de la política pública alimentaria de Argentina en los años 2002-2013. A su vez, el Mg. Pablo Bulcourf presentó una conferencia sobre el desarrollo de la disciplina de ciencias políticas y relaciones internacionales en los países de América Latina. El 2 de febrero se realizó un seminario titulado *Los procesos políticos, sociales y económicos en Argentina y Brasil reciente*. El Mg. Pablo Bulcourf en su ponencia se enfocó en el problema de la continuidad y cambios en la política argentina después de las elecciones presidenciales que tuvieron lugar en 2015. A su vez, la Prof. Dra. María de Monserrat Llairó abordó la cuestión del nuevo contexto político y económico en Argentina. El Mg. Miguel Francisco Gutiérrez realizó un análisis de las tendencias en la economía argentina en 2016. Luego, el Mg. Nuno Morgado analizó la geopolítica de Brasil en el contexto de la política antinacional de las élites brasileñas. La segunda edición de *Los encuentros científicos con América Latina* terminó el 3 de febrero con una conferencia sobre la actual importancia del Foro de São Paulo. La conferencia fue impartida en inglés por el Mg. Nuno Morgado.

Las conferencias y seminarios organizados por la revista „Anuario Latinoamericano” que se realizan durante *Los encuentros científicos con América Latina* tienen como finalidad divulgar el conocimiento actual sobre las sociedades y países de la región dentro y fuera de los círculos universitarios. Los encuentros tienen el carácter abierto y están dirigidos a todos los que se interesan por la problemática concerniente a la región latinoamericana. Otro objetivo importante es el desarrollo de la cooperación internacional. Su resultado concreto son las publicaciones científicas realizadas bajo la dirección de la Prof. Dra. Katarzyna Krzywicka dentro del marco de la serie editorial Estudios Iberoamericanos UMCS inaugurada en 2012 así como el anuario político publicado desde 2014, titulado „Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales”.

La visita de los investigadores argentinos en la Facultad de Ciencias Políticas fue una gran oportunidad para llevar a cabo una discusión sobre la futura colaboración científica y didáctica así como una posibilidad de concluir un acuerdo entre la Universidad Maria Curie-Skłodowska y la Universidad de Buenos Aires. Con este objetivo, fueron organizados encuentros fructíferos con las autoridades de la UMCS y de la Facultad de Ciencias Políticas: el Vicerrector de Docencia y Cooperación Internacional de la UMCS, el Prof. Dr.

Radosław Dobrowolski, y la Decana de la Facultad de Ciencias Políticas, la Prof. Dra. Iwona Hofman, así como el Vicedecano de Investigación y Cooperación Internacional, el Prof. Dr. Marek Pietraś. Los encuentros científicos con América Latina son un importante evento de carácter científico, el cual fomenta la creación de contactos y nuevas formas de colaboración académica, contribuyendo así a la internacionalización de las actividades de la Universidad Maria Curie-Skłodowska.

**Anuario Latinoamericano  
Ciencias Políticas  
y Relaciones Internacionales  
vol. 4, 2017  
pp. 293–295**

**DOI: 10.17951/al.2017.4.293**

*Katarzyna Krzywicka*  
Facultad de Ciencias Políticas  
Universidad Maria Curie-Skłodowska  
Lublin, Polonia



## **Informe del Seminario latinoamericano en el Departamento de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Jaguelónica en Cracovia, 3 de abril de 2017**

### **Report of the Latin-American Seminary at the Department of Latin-American Studies of the Jagiellonian University, Cracow, 3 April 2017**

El Departamento de Estudios Latinoamericanos que forma parte del Instituto de Estudios Americanos y la Diáspora Polaca de la Universidad Jaguelónica en Cracovia, en Polonia, desde hace varios años ha estado organizando seminarios latinoamericanos. Estos encuentros cíclicos son una ocasión para reunir los especialistas que en sus investigaciones se concentran en temas relacionados a América Latina y el Caribe. Además, los seminarios constituyen una excelente oportunidad para que las personas interesadas en esta temática para que amplíen su conocimiento de esta región. Desde el año 2013 – cuando los seminarios fueron iniciados – participan en esta forma de actividad los especialistas de varias instituciones académicas para presentar resultados de sus investigaciones, compartir análisis de los fenómenos que tienen lugar en los países latinoamericanos y comentar la actualidad de la región. Los seminarios están abiertos para todos interesados en los temas mencionados. El gran éxito de los seminarios es que atraen atención no solo de los estudiantes de estudios latinoamericanos sino también de las personas fuera del Departamento.

En el año académico 2016/2017 ya tuvieron lugar los siguientes seminarios: México en el siglo XXI, dedicado a los problemas del México contemporáneo, con la conferencia del Embajador de México en Polonia, Alejandro Negrín; América Central y el Caribe – como parte del Día de América Central y el Caribe, organizado por la Asociación de los Estudiantes de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Jaguelónica; Pensamiento latinoamericano – junto con la promoción de dos libros: *Latin American Thought. Problems and Perspectives – Three Case Studies* por Karol Derwich y Magdalena Modrzejewska como también *Pensamiento e Identidad de la Gran Nación Centroamericana. 'Ni eco ni sombra'* por Oscar Barboza Lizano y Johannes Maerk.

El tema del último seminario, que se celebró el 3 de abril de 2017, fue: Los estudios latinoamericanos en Europa Central y Oriental. La idea principal del seminario fue la de reunir los especialistas de varios países de Europa Central y Oriental para presentar los temas de sus investigaciones, discutir las nuevas tendencias, perspectivas y retos que enfrentan los estudios latinoamericanos

en el siglo XXI. En el seminario participaron representantes de varios países de la región: Polonia, la República Checa, Hungría, Rumania y Serbia. El encuentro resultó muy fructífero. Durante la primera parte se pudo escuchar las conferencias de unos representantes de universidades polacas. El Instituto de los Estudios Americanos y la Diáspora Polaca de la Universidad Jaguelónica en Cracovia fue representado por su director, el Prof. Dr. Radosław Rybkowski quien presentó la ponencia titulada: *American Studies in Broader Perspective*. La Facultad de Geografía y los Estudios Regionales de la Universidad de Varsovia representó la Prof. Dra. Bogumiła Lisocka-Jaegermann con la ponencia: *Territorio, sociedad, cultura y política. El enfoque de la geografía humana en estudios de las comunidades afrolatinoamericanas*. Al final de la primera parte tuvimos la oportunidad de escuchar la Prof. Dra. Maria Skoczek de la misma Facultad quien presentó la conferencia: *Estudios sobre las migraciones latinoamericanas en la Facultad de Geografía y Estudios Regionales de la Universidad de Varsovia*. Después de una pausa para las discusiones informales con café y almuerzo, se pudo escuchar dos ponencias más. Primera, por la Prof. Dra. Katarzyna Krzywicka de la Universidad Maria Curie-Skłodowska de Lublin, fue dedicada a la presentación de la revista “Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales”. Esta presentación fue particularmente interesante para los participantes de fuera de Polonia porque les proporcionó la oportunidad de conocer la revista, su perfil editorial e informarse sobre la posibilidad de publicar y leer artículos. Finalmente, los participantes del seminario tuvieron la oportunidad de conocer la historia y condición presente de los estudios latinoamericanos en Hungría gracias a la charla del Prof. Dr. Lilón Domingo de Universidad de Pecs en Hungría titulada *Los estudios latinoamericanos en Hungría: historia y perspectivas*.

Por causa de ausencia de algunos ponentes resultó imposible llevar a cabo todo el programa previsto inicialmente, no obstante, los participantes enfatizaron la calidad de las ponencias y las discusiones. Sin embargo, por la especificidad del tema del seminario, su alcance fue limitado a los académicos, expertos en la temática. Al resumir el evento, todos los participantes coincidieron en que la idea de organizar este tipo de seminarios es beneficiosa y merece ser continuada. Como organizador de los seminarios quisiera - por este medio - invitar cordialmente a todos los que quieren compartir sus investigaciones dedicadas a América Latina y el Caribe a enviar sus propuestas y visitar el Departamento de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Jaguelónica.

Karol Derwich

Departamento de Estudios Latinoamericanos  
Instituto de los Estudios Americanos y la Diáspora Polaca  
Universidad Jaguelónica, Cracovia, Polonia

## Información para los autores

De acuerdo con la política editorial del comité de redacción, en el “Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales” se publicarán artículos científicos en español, portugués, inglés y polaco. La aceptación de los textos para su publicación depende de la positiva evaluación por dos expertos externos. Los artículos deben ceñirse a los siguientes requisitos formales y editoriales:

1. El formato \*.docx, \*.doc o \*.rtf.; extensión máxima del texto de 30 páginas (1800 caracteres por página), junto con notas a pie de página y referencias bibliográficas; fuente tipo Times New Roman, tamaño 12; interlineado 1.5.
2. El título del artículo; el nombre y el apellido del autor; la afiliación institucional y su dirección postal; la dirección del correo electrónico; una breve información sobre el autor.
3. El resumen (de 600 caracteres máximo) en el idioma del artículo y otro en inglés, o en español (en caso del artículo escrito en inglés); palabras clave en el idioma correspondiente, separadas por comas.
4. Las referencias bibliográficas serán listadas en el orden alfabético; la descripción debe incluir: el apellido y el inicial del nombre del autor/los autores; el año de publicación entre paréntesis; el título completo del artículo; el nombre del editor; el lugar de edición; el número del volumen. Ejemplos:

### Monografías:

Beorlegui C. (2006), *Historia del pensamiento filosófico latinoamericano Una búsqueda incesante de la identidad*, Universidad de Deusto, Bilbao.

### Artículos:

Alcántara Sáez M., Tagina M. L. (2011), *Las elecciones del bicentenario: un análisis comparado*, en: *América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009–2010)*, M. Alcántara Sáez, M. L. Tagina (ed.), Cuadernos y Debates 209, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 1–30.

Altman D. (2005), *Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?*, “Política y Gobierno”, vol. XII, no 2, pp. 203–232.

### Internet:

Shifter M., *Liderazgo político y gobernabilidad democrática en América Latina y Colombia. Los desafíos de la democracia en América Latina*, “Inter-American Dialogue”, 19.08.2011, <http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=2080&mode=print>, fecha de consulta: 15.05.2013.

**Información para los autores**

5. Las notas de carácter explicativo o polémico deben situarse al pie de página; las referencias bibliográficas en el cuerpo del texto deben colocarse entre paréntesis e incluir el apellido del autor, el año de publicación e indicar la página/las páginas.  
Ejemplo: (Altman 2005: 203–232).
6. Los gráficos, fotos, tablas (en blanco y negro) deben ser preparados en el formato MS Windows o \*.jpg.

Los artículos deben ser enviados a la dirección electrónica de la Directora Editorial, Prof. Dra. hab. Katarzyna Krzywicka: [katarzyna.krzywicka@umcs.edu.pl](mailto:katarzyna.krzywicka@umcs.edu.pl)

La Oficina de Redacción se ubica en:  
Facultad de Ciencias Políticas, Universidad Maria Curie-Skłodowska  
Plac Litewski 3, oficina núm. 119, 20–080 Lublin, Polonia.

## Guidelines for authors

In accordance with the editorial policy, the scientific journal “Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales” will publish scholarly papers in Spanish, Portuguese, English and Polish. The submitted texts will be approved for publication after the positive review by two external experts. The articles should fulfill the following formal and editorial requirements:

1. The text should be in \*.docx, \*.doc or \*.rtf. format; it may not exceed 30 pages (1800 characters per page), including footnotes and bibliographical references; font: Times New Roman 12; 1.5 line spacing.
2. The title of the article; the name and surname of the author; the institutional affiliation with postal address; e-mail address, a brief information on the author.
3. The summary (of up to 600 characters) should be written in the language of the article and in English (in Spanish, if the article is in English); keywords in the respective language, separated by commas.
4. The bibliographical references must be listed in alphabetical order; each entry should include: surname and first name initial of the author/authors; year of publication given in parentheses; full title of the article; name of the editor; place of publication; volume number. Examples:

### Monographs:

Beorlegui C. (2006), *Historia del pensamiento filosófico latinoamericano Una búsqueda incesante de la identidad*, Universidad de Deusto, Bilbao.

### Articles:

- Alcántara Sáez M., Tagina M. L. (2011), *Las elecciones del bicentenario: un análisis comparado*, en: *América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009–2010)*, M. Alcántara Sáez, M. L. Tagina (ed.), Cuadernos y Debates 209, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 1–30.
- Altman D. (2005), *Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?*, “Política y Gobierno”, vol. XII, no 2, pp. 203–232.

### Internet sources:

Shifter M., *Liderazgo político y gobernabilidad democrática en América Latina y Colombia. Los desafíos de la democracia en América Latina*, “Inter-American Dialogue”, 19.08.2011, <http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=2080&mode=print>, access: 15.05.2013.

**Guidelines for authors**

5. The footnotes of explicative or discursive character should be written at the bottom of the page; the biographical references inserted into the text should be given in parentheses and must contain the name of the author, year of publication and page/pages number.  
Example: (Altman 2005: 203–232).
6. Diagrams, photos, tables (in black and white only) should be prepared in the format compatible with MS Windows or in \*.jpg files.

The materials should be sent to the e-mail address of the Editor-in-Chief,  
Prof. Katarzyna Krzywicka: [katarzyna.krzywicka@umcs.edu.pl](mailto:katarzyna.krzywicka@umcs.edu.pl)

The Editorial Office is located in:  
Faculty of Political Science, Maria Curie-Skłodowska University  
Plac Litewski 3, room 119, 20–080 Lublin, Poland

## Informação para autores

Em conformidade com a política editorial do Comitê de Redação, no “Anuário Latinoamericano – Ciências Políticas e Relações Internacionais” se vão publicar artigos científicos em língua polonesa, espanhola, portuguesa e inglesa. A aceitação dos textos para sua publicação depende de uma avaliação positiva por dois peritos externos. Os artigos devem cingir-se aos seguintes requisitos formais e editoriais:

1. O formato \*.docx, \*.doc o \*.rtf.; extensão máxima do texto de 30 páginas (1800 caracteres com espaço por página), juntamente com as notas de pé de página e referências bibliográficas; tipo de fonte Times New Roman, corpo 12; espaçamento 1.5.
2. O título do artigo; o nome e sobrenome do autor; a afiliação institucional e seu endereço postal; o endereço do correio electrónico; uma breve informação sobre o autor.
3. O resumo (de 600 caracteres no máximo) na língua do artigo e outro em inglês, ou em espanhol (em caso do artigo escrito em inglês); palavras-chave na língua utilizada no artigo, separadas por vírgulas.
4. As referências bibliográficas deverão ser listadas em ordem alfabética; a descrição deve incluir: o sobrenome e a inicial do nome do autor/dos autores; o ano da publicação entre parênteses; o título completo do artigo; o nome do editor; o lugar de edição; o número do volume. Exemplos:

### Monografias:

Beorlegui C. (2006), *Historia del pensamiento filosófico latinoamericano. Una búsqueda incesante de la identidad*, Universidad de Deusto, Bilbao.

### Artigos:

Alcántara Sáez M., Tagina M. L. (2011), *Las elecciones del bicentenario: un análisis comparado*, en: *América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009-2010)*, M. Alcántara Sáez, M. L. Tagina (ed.), Cuadernos y Debates 209, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 1-30.

Altman D. (2005), *Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?*, “Política y Gobierno”, vol. XII, no 2, pp. 203-232.

### Publicações online:

Shifter M., *Liderazgo político y gobernabilidad democrática en América Latina y Colombia. Los desafíos de la democracia en América Latina*, “Inter-Ame-

**Informação para autores**

ican Dialogue”, 19.08.2011, <http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=2080&mode=print>, data de consulta: 15.05.2013.

5. As notas de carácter explicativo ou polémico devem aparecer ao pé da página; as referências bibliográficas no corpo do texto devem ser colocadas entre parênteses e incluir o sobrenome do autor, o ano de publicação e indicar a página/as páginas.  
Exemplo: (Altman 2005: 203-232).
6. Os gráficos, fotografias, tabelas (em preto e branco) devem ser preparados em formato MS Windows ou \*.jpg.

Os artigos deverão ser enviados via internet pelo seguinte endereço eletrónico a Diretora Editorial, prof. Katarzyna Krzywicka: [katarzynakrzywicka@yahoo.es](mailto:katarzynakrzywicka@yahoo.es)

O escritório da redação se localiza em:

Faculdade de Ciências Políticas da Universidade Maria Curie-Skłodowska  
Plac Litewski 3, 20-080 Lublin, gabinete 119.

## Informacja dla autorów

Zgodnie z polityką wydawniczą Redakcji w “Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales” będą publikowane artykuły w języku hiszpańskim, portugalskim, angielskim i polskim, które uzyskają pozytywne recenzje wydawnicze i będą spełniały następujące wymogi formalne i edytorskie:

1. Format \*.docx, \*.doc lub \*.rtf.; objętość tekstu do 30 stron (1800 znaków na stronie), łącznie z przypisami i bibliografią; czcionka Times New Roman 12; spacja 1.5.
2. Tytuł artykułu; imię i nazwisko autora; adres instytucji, w której jest afiliowany; adres poczty elektronicznej; krótka informacja o autorze.
3. Streszczenie (maks. 600 znaków) w języku artykułu oraz w języku angielskim lub hiszpańskim, w przypadku artykułów anglojęzycznych; słowa kluczowe, odpowiednio w języku streszczenia, oddzielone przecinkiem.
4. Bibliografia przygotowana w porządku alfabetycznym; opis musi zawierać nazwisko i inicjał imienia autora; rok wydania publikacji w nawiasie zwykłym; pełny tytuł artykułu; nazwę wydawnictwa; miejsce wydania; numer tomu. Przykłady:

### Monografie:

Beorlegui C. (2006), *Historia del pensamiento filosófico latinoamericano Una búsqueda incesante de la identidad*, Universidad de Deusto, Bilbao.

### Artykuły:

Alcántara Sáez M., Tagina M. L. (2011), *Las elecciones del bicentenario: un análisis comparado*, en: *América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009–2010)*, M. Alcántara Sáez, M. L. Tagina (ed.), Cuadernos y Debates 209, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 1–30.

Altman D. (2005), *Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?*, “Política y Gobierno”, vol. XII, no 2, pp. 203–232.

### Źródła internetowe:

Shifter M., *Liderazgo político y gobernabilidad democrática en América Latina y Colombia. Los desafíos de la democracia en América Latina*, “Inter-American Dialogue”, 19.08.2011, <http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=2080&mode=print>, dostęp: 15.05.2013.

**Informacja dla autorów**

5. Przypisy o charakterze wyjaśniającym lub polemicznym umieszczone na dole strony; przypisy bibliograficzne umieszczone w tekście, w nawiasach zwykłych, zawierają nazwisko autora, rok wydania publikacji oraz wskazują stronę/y.  
Przykład: (Altman 2005: 203–232).
6. Grafiki, zdjęcia, wykresy, tabele w kolorze czarno-białym, przygotowane w formacie MS Windows lub \*.jpg.

Artykuły proszę przesyłać na adres:

Redaktor Naczelna

Prof. nadzw. dr hab. Katarzyna Krzywicka, [katarzyna.krzywicka@umcs.edu.pl](mailto:katarzyna.krzywicka@umcs.edu.pl)

Siedziba Redakcji: Wydział Politologii, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej,  
Plac Litewski 3, 20–080 Lublin, pok. 119.

## Comité de Evaluadores Años 2016-2017

**Martha Ardila**, Universidad Externado de Colombia, Colombia  
**Sergio Arribá**, Universidad de Buenos Aires, Argentina  
**Manuel Balcázar Villarreal**, Instituto de Administración Pública en Chiapas,  
México  
**Raúl Benítez Manaut**, Universidad Nacional Autónoma de México, México  
**Bartosz Bojarczyk**, Universidad Maria Curie-Skłodowska, Polonia  
**Marta Rosa Borin**, Universidade Federal de Santa María, Brasil  
**Bernardo García Camino**, Universidad Autónoma de Queretaro, México  
**Jorge Chaires Zaragoza**, Universidad de Guadalajara, México  
**Rodrigo Conde Tudanca**, Universidad Simón Bolívar, Venezuela  
**Karol Derwich**, Universidad Jaguelónica, Polonia  
**Carlos Antonio Flores Pérez**, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores  
en Antropología Social, México  
**Alexandre Fuccille**, Universidade Estadual Paulista, Brasil  
**Marcin Gawrycki**, Universidad de Varsovia, Polonia  
**Bogumiła Lisocka-Jaegermann**, Universidad de Varsovia, Polonia  
**Piotr Łaciński**, Collegium Civitas, Polonia  
**Elio Masferrer Kan**, Escuela Nacional de Antropología e Historia, México  
**Fernando Neira Orjuela**, Universidad Nacional Autónoma de México, México  
**Andrzej Pietrzak**, Universidad Católica de Lublin Juan Pablo II, Polonia  
**Héctor Luis Saint Pierre**, Universidade Estadual Paulista, Brasil  
**Solange Ramos de Andrade**, Universidade Estadual de Maringá, Brasil  
**Gerardo Reyes Guzmán**, Colegio de Tlaxcala, México  
**Alberto Rocha Valencia**, Universidad de Guadalajara, México  
**Marcos Antonio da Silva**, Universidade Federal da Grande Dourados, Brasil  
**Claudio Silveira**, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil  
**María Eugenia Suárez de Garay**, Universidad de Guadalajara, México  
**Jesús Tovar Mendoza**, Universidad Autónoma del Estado de México, México  
**Paweł Trefler**, Universidad Estatal de Europa Oriental, Przemysł, Polonia  
**Yanina Welp**, Universität Zürich, Suiza  
**Javier Hugo Zenclussen**, Pontificia Universidad Católica de Rosario, Argentina

# **América Latina:**

## violencia en México y Centroamérica

### **DOSSIER**

#### **Presentación**

Marcos Pablo Moloeznik, Paweł Trefler

#### **Violencia en Centroamérica: reflexiones sobre causas y consecuencias**

Pedro Trujillo Álvarez

#### **El campo de los estudios de la violencia en México**

José Alfredo Zavaleta Betancourt

#### **El impacto diferenciado de la inseguridad pública como otra expresión de la inequidad socio-económica: una exploración inicial al caso mexicano**

Luz Paula Parra Rosales

#### **Desafíos y dilemas en la política de seguridad pública en la América Central del siglo XXI**

Michał Stelmach

#### **“Proyecto Liberación”: un estudio de caso sobre la relevancia de las fuerzas de tarea contra las organizaciones criminales transnacionales en las relaciones México-Estados Unidos**

Agustín Maciel Padilla

#### **Seguridad y vigilancia de la Ciudad de México: un complicado trayecto**

Nelson Arteaga Botello

### **ARTÍCULOS Y ENSAYOS**

#### **Del panamericanismo al ALCA: la difícil senda de las propuestas de una comunidad de intereses en el continente americano (II)**

José Briceño Ruiz

#### **Evaluando el papel de Brasil en el nuevo orden mundial: un estudio geopolítico del meridionalismo y neo-urasianismo**

Nuno Morgado

#### **La evolución de las relaciones UE-México: ¿tiempo para una auténtica alianza?**

Anita Oberda Monkiewicz

#### **Sistemas electorales y sistemas de partidos en el México contemporáneo (1917-2017)**

Victor Reynoso

#### **Mecanismos de la democracia en México: la iniciativa ciudadana y popular en la legislación**

Rosa Ynés Alacio García

#### **La impunidad y la justicia transicional en Guatemala: hacia un Estado democrático de derecho**

María Patricia González Chávez