



## LA MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO 1994-1998

José Alfredo Zavaleta Betancourt\*

En este artículo argumento que la militarización de la seguridad pública del país no es una estrategia antidelincuencial sino un mecanismo de integración autoritaria de la nueva sociedad mexicana producida por el neoliberalismo. Para tal efecto, a) describo el proceso de militarización de la seguridad pública como un proceso pasivo, gradual, discreto y estratégico, b) tematizo las causas internas y externas de este proceso, c) explico los efectos perversos y las resistencias a la militarización de las policías por diversos sujetos sociales en la sociedad civil y la emergente esfera pública mexicana y d) puntualizo una propuesta de desmilitarización gradual basada en la presión civil.

I. La militarización pasiva de la seguridad pública –que no se entiende si se le concibe como un “golpe de Estado técnico”–<sup>1</sup> ha sido instituida en algunas zonas y regiones del país, durante el ciclo 1994-1998, por las élites locales y federales panistas y priístas. El proceso de militarización pasiva de las policías es un segmento de una política amplia de centralización de las policías nacionales, mediante el Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Policía Federal Preventiva. La incorporación de los militares a las policías mexicanas fue aprobada por las fracciones parlamentarias priístas y panistas. Este proceso pasivo emerge en la coyuntura de la crisis más apremiante de la seguridad pública postrevolucionaria y en medio de la reestructuración del Estado.

\* Egresado del Doctorado en Sociología del ICSyH-BUAP. Investigador del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana.

## BAJO EL VOLCÁN

Uno podría pensar que el proceso de militarización de la seguridad pública en México es inverso a la desmilitarización estructural<sup>2</sup> producida por las transiciones políticas en Centro y Sudamérica. Quizá, pero, no respecto de la militarización reciente de estas sociedades. La militarización pasiva<sup>3</sup> de la seguridad pública se desarrolla mediante la incorporación de militares a las policías centralizadas. En éstas, los militares administran, capacitan y coordinan operativos, mediante retenes, patrullajes, operativos antimotines y volantas en algunas ciudades, cárceles y zonas rurales del país.

En general, la militarización “pasiva” de la seguridad pública es gradual, discreta y estratégica; no ha sido implementada –a lo largo del país– “en bloque”, no se discute públicamente y se enmascara su funcionamiento. La militarización de la seguridad pública ha implicado cambios en el ejército y las policías. Para tal efecto, el ejército ha requerido el aumento de presupuesto, el incremento de la capacitación militar norteamericana y la creación de dos regiones militares –Ocosingo y aquélla de la frontera entre Tabasco y Chiapas. Las policías han instituido una nueva gestión, aprendido un nuevo saber operativo y adquirido nuevo armamento antimotines. En este caso, la relación entre el entrenamiento estadounidense y la capacitación policiaca puede demostrarse si se analiza la información proporcionada por algunos autores (Wood, 1999; Sosa, 1996) mientras que en el caso de la capacitación a paramilitares hay evidencias mostradas por organizaciones civiles, nacionales e internacionales, tales como Servicios Paz y Justicia y Amnistía Internacional.

La militarización de la seguridad pública ha sido legalizada mediante una serie de leyes duras –del Sistema Nacional de Seguridad Pública de 1995, contra la Delincuencia Organizada en 1997 y de la Policía Federal Preventiva en 1998– así como la creación de gabinetes –de seguridad “nacional” en 1989 y de seguridad “pública” en 1997. Asimismo, ha sido legitimada mediante la publicidad de los programas y las instituciones policiacas centralizadas y militarizadas, tanto como mediante la nota roja electrónica que produce a los ciudadanos como clientes económicos y políticos de la militarización del país.

Este proceso funciona como un mecanismo de control autoritario de la participación política no institucionalizada y como uno de los pisos de la baja

intensidad democrático electoral regulada por las reglas: a mayor democracia electoral, mayor desigualdad y a mayor democracia electoral, mayor militarización. Particularmente, la militarización “pasiva” de la seguridad pública asume tendencias desiguales y combinadas en algunas zonas y regiones de algunos estados del país, por ejemplo, en la zona poniente de Ciudad Juárez Chihuahua; en la zona metropolitana de Guadalajara, que incluye los municipios de Zapopan, Tonalá y Tlaquepaque; asimismo, en Cuernavaca, Morelos; en el DF; en Zongolica y Huayacocotla, Veracruz, en Atoyac Guerrero, en el istmo de Oaxaca y en San Cristóbal en Chiapas.

En estas zonas y regiones se registraron algunos casos extremos que ilustran los nuevos operativos y los excesos policiacos y militares, tales como “cero tolerancia”, volantas, redes de secuestro, ejecuciones, desalojos, rastrillajes, capacitación paramilitar. En suma, el precio que hemos pagado por la democratización electoral reciente. Por otro lado, en sentido estricto, la militarización de la seguridad pública ha sido una “efectiva” reforma estatal, si se la compara con la reforma estatal formal publicitada en los años noventa por las élites tecnocráticas: el incremento del presupuesto en el ejército y las policías es directamente proporcional a la focalización de la política social. El gasto en defensa pasó del 0.1 al 0.4 en el ciclo 1994-1997, mientras que la política social pasó del 9.1 a 7.9 del PIB durante el periodo 1994-1998.

En esas circunstancias, la militarización de la seguridad pública ha implicado “un giro discursivo y práctico” en el discurso y las seguridades implementadas por las élites. Así, la seguridad pública “sobredetermina” a las seguridades interna y nacional. La seguridad nacional casi desaparece. Desde ese piso, las élites –excluyendo la participación civil “activa” en el diseño e implementación de programas– han confesado públicamente su impotencia, han ofrecido una participación subordinada basada en la corresponsabilidad de la ineficiencia policiaca contra la delincuencia –del 3%- al contrario de su eficacia en la disuasión y control autoritario de la participación no institucionalizada.

II. Ahora bien, ¿cuáles son las causas de este proceso pasivo? Las causas de este proceso son recursivas.<sup>4</sup> Para su análisis pueden dividirse tipológicamente en internas y externas. En la serie de causas internas,

está la desigualdad, piso de una serie de “inclusiones colaterales” tales como la pobreza, la conflictividad y la insurgencia, producidas por el “ajuste” neoliberal. Este conjunto de inclusiones colaterales<sup>5</sup> constituyen un “desorden social” que es asumido por las élites como un riesgo a combatir con la militarización pasiva de la seguridad pública.

Al respecto, este “desorden” tiene que conceptualizarse de una forma más positiva de como lo hacen algunos sociólogos y políticos latinoamericanos –sociólogos de la decadencia y la desidentidad, los nuevos socialdemócratas y los zapatistas. El sentido “anómico” del desorden social producido por el neoliberalismo –sin duda plausible– insiste en la idea de un desmantelamiento estatal de las intermediaciones políticas, por el contrario, un sentido “productivo” –complejo– de éste nos permitiría describir la nueva sociedad que se estructura en medio de ese desorden. Así, la pregunta sería: ¿Qué características tiene la sociedad producida por el ajuste neoliberal e integrada autoritariamente por la militarización pasiva de la seguridad pública? Un análisis de los valores mexicanos actuales me permite describir a la nueva sociedad mexicana como “insatisfecha y desconfiada”, capaz de inclusiones colaterales y al mismo tiempo de solidaridades “selectivas” (Gutiérrez Vivó, 1999).

La nueva sociedad mexicana ha reestructurado las fronteras de lo privado y lo público, mediante ciudadanías de intensidad baja. Aquí hay una posibilidad para la renovación de la política “nacional” si se recuperan algunas de las propuestas políticas postestructuralistas, tales como las resistencias micropolíticas, los movimientos, las campañas, los partidos transversales, en lugar de la militarización de la seguridad pública y la añoranza de las viejas intermediaciones políticas nacionalmente centralizadas.

Un análisis de las “inclusiones colaterales” durante el ciclo observado me permite, asimismo, suponer una correlación causal del desorden social y la militarización de la seguridad pública. Durante el ciclo de 1994-1998, creció la delincuencia, la pobreza, la conflictividad y la insurgencia, según los especialistas nacionales en estos temas (Ruiz Harrell, 1998; Campos, 1996; Serpaj, 1999; Montemayor, 1997). La causalidad de cada una de estas inclusiones colaterales es sólo un supuesto. En este nivel de abstracción es muy difícil concretar un análisis empírico sobre el asunto.

La literatura no lo hace; por ejemplo, tomemos un caso: el trabajo de Arriagada y Godoy (1999).

En la serie de causas externas, está el aprendizaje de las élites políticas, militares y policiacas –desde los agregadurías en las embajadas y desde las comisiones de negociación de las guerras civiles centroamericanas– de la remilitarización reciente de las policías nacionales en Centro y Sudamérica. Asimismo, la asesoría de excomandantes guerrilleros centroamericanos que después de las transiciones “pactadas” ingresaron al país hospedados por los presidentes y sujetos a la nómina gubernamental.

Por otro lado, está la reflexión política comparada de las élites sobre las democracias latinoamericanas –dirigidas por militares exgolpistas como Chávez y Bánzer– en el caso de Bolivia y Venezuela– o de presidentes civiles como Fujimori que han ejecutado un “autogolpe” en el caso de Perú, caracterizadas como democracias “bajo fuego”, democracias de “baja intensidad” e incluso democracias “aseguradas” en las cuales el ejército opera como un seguro antineoliberal para imposibilitar contrarreformas económicas y sociales, asimismo, como operadores de la política social implementada por los Estados, particularmente en el caso de Venezuela.

Precisamente, en algunos países latinoamericanos se ha incrementado el uso de los ejércitos para el combate antidrogas, para operar el transporte, para recuperar hospitales, para controlar antimotines carcelarios, para juzgar los casos de terrorismo, etcétera. Detrás de esta hiperactividad militar puede desenmascarse la instrumentalización del nuevo esquema de seguridad hemisférico estadounidense, posterior a la guerra fría. En efecto, la aceptación de este esquema por los países latinoamericanos representa un mercado de bienes de soberanía por armamento, capacitación y fuerzas multinacionales antidrogas que terminan operando para la contrainsurgencia.

El caso de México es singular; ha aceptado el intercambio mediante un cálculo que niega los operativos conjuntos y condiciona el Centro Multilateral Antidrogas –sustituto del Comando Sur, ahora en Miami– a que éste no sea utilizado como una plataforma de control geopolítico y contrainsurgente. Por el contrario, ha aceptado el incremento de agentes policiacos estadounidenses “desarmados” en el país –de la CIA, DEA y FBI–, el abastecimiento de fragatas antidrogas en sus puertos y el vuelo de aviones antidrogas en el

espacio aéreo nacional. En parte de este mercado, se ha producido la militarización de la seguridad pública. La pregunta sobre si aquí se origina la función policiaca del ejército debe ser respondida afirmativamente (Fazio, 1996).

III. En el otro extremo del proceso la pregunta sería ¿cuáles son los efectos de la militarización pública? Específicamente, ¿cuáles son los “efectos perversos” o “patologías” de este proceso?, ¿cuáles han sido las resistencias a la militarización de las policías mexicanas? En el caso de los efectos perversos, a) la baja intensidad democrática. Al respecto, en el debate sobre la “transición democrática” es una concesión innecesaria sugerir que no es necesaria la derrota del partido estatal, b) un triedro de patologías estatales: el narcotráfico como empresa “paraelitista” orientada a la ganancia, el espionaje telefónico de contraélites y la tortura de líderes sociales, c) la gestión mediática de la delincuencia y la inseguridad: televisión, revistas, artículos de seguridad personal, etcétera.

En el caso de las resistencias, éstas se han producido en la “esfera pública” y en la “sociedad civil”. Las resistencias discursivas en la “esfera pública” constituidas por algunos discursos partidarios que denuncian la incoherencia de las propuestas de lo partidos rivales, por los discursos legislativos de algunos diputados perredistas que irritan mesuradamente a los militares legisladores priístas, por los discursos de los intelectuales públicos que denuncian la incorporación de los militares a las policías. Particularmente, me interesa llamar la atención sobre el discurso perredista –sólo el discurso, no algunas de sus prácticas municipalistas que contradicen aquél–, los enunciados de los legisladores de este partido y las propuestas de los intelectuales públicos no empresarios ni sujetos a los vocabularios estatales.

Las resistencias en “la sociedad civil” se han producido mediante los manifiestos contra la capacitación militar y “crucifixiones” públicas de algunos miembros de agrupaciones de policías –no incluyo, por supuesto, a la resistencia patológica del grupo policiaco informal “hermandad”– asimismo, mediante linchamientos populares, las marchas y desplegados de clubes rotarios y organizaciones civiles gubernamentales y no gubernamentales –con programas de vecinos y contratos de seguridad privada. En el mismo sentido, mediante el cabildeo de organizaciones no gubernamentales

mentales globales, tales como, Amnistía Internacional, Federación Internacional de Derechos Humanos y Human Right Watch e incluso, la consulta zapatista por el fin de la lucha de exterminio y el reconocimiento de los derechos indígenas.

Estas resistencias discursivas y prácticas indican el grado de porosidad de los límites empíricos de lo estatal y lo civil en nuestro país . Arriba de esta tramoya, se edifica la matriz política de baja intensidad democrática, justificada mediante el discurso transitológico que en su resonancia incesante dice, una y otra vez “estamos hartos de no transitar”, “la transición se fastidió”, quizá pueda pasar en las próximas elecciones que serán las más competidas de la historia”.

IV. Para finalizar, la militarización debe entenderse como una reestructuración local del Estado, no del poder judicial sujeto al ejecutivo. Al respecto, cuando la democracia no funciona, nos quedan las leyes, pero no es nuestro caso. La militarización no ha funcionado como estrategia antidelinquencial, pero sí como un mecanismo de integración autoritario con sus respectivos excesos. Para la racionalidad de la militarización, los estudiantes pueden ser tratados como delincuentes, los delincuentes pueden ser tratados como guerrilleros, los guerrilleros pueden ser tratados como estudiantes.

Para oponerse a este código esquizo se han estructurado algunas propuestas que juzgo parciales, inadecuadas y hasta peligrosas. Algunas de ellas sobredeterminan una variable, no reconocen la dimensión global del proceso o bien son demasiado normativas para reflexionar sobre los “efectos perversos” de su implementación. Los efectos perversos y las causas de la militarización pasiva de la seguridad pública no serán atacados si la denunciamos para luego aceptar su necesidad transitoria, si se insiste en una policía nacional desmilitarizada para luego operar la militarización pasiva de las policías, si se insiste en los controles internos para pedir más dinero para policías involucradas en las redes delincuenciales, si se proponen consejos ciudadanos para luego apoyar la creación de la PFP.

En mi caso, dejo la delincuencia a los policías y a los tecnócratas para imaginar una solución adecuada. En otra lógica, una solución a los excesos militares y policiacos debe estructurarse en el tiempo acelerado de la sucesión presidencial. En esta temporalidad, pueden diseñarse

prospectivamente tres escenarios, a partir de variables distintas a los escenarios apocalípticos presentados por las propuestas anteriores. Para tal efecto, es necesario considerar el desorden, la militarización y la baja intensidad democrática, a diferencia de la delincuencia, la seguridad pública y la intervención políticomilitar estadounidense. Los escenarios son: 1) la desmilitarización por presión civil, 2) la activación de la militarización de la seguridad pública y 3) la "consolidación" de la militarización.

En esta perspectiva, ¿cómo contribuir a la desmilitarización por presión civil? Mi propuesta "utópica y realista" considera las variables internas y externas del problema. Ésta consiste en una desmilitarización gradual basada en la articulación transversal de las prácticas civiles y partidarias para controlar civilmente las políticas de seguridad pública, reterritorializar al ejército separándolo de las policías y negociando los conflictos insurgentes, descentralizar con un mando civil las policías, desgubernamentalizar la política social dándole más importancia al combate de las desigualdades locales y regionales, transparentar las negociaciones bilaterales y multilaterales y establecer límites a la negociación de la soberanía nacional desde el Congreso, mientras se exige en las reuniones hemisféricas el respeto de la autonomía y soberanía de las sociedades latinoamericanas. El objetivo es sustituir la integración autoritaria por una integración comunicativa. Por supuesto, hay riesgos, pero son mayores las posibilidades de fortalecimiento de la democracia electoral emergente.

## NOTAS

<sup>1</sup> La expresión ha sido utilizada en la prensa nacional para diferenciar este proceso de los golpes de Estado ejecutados por militares en las sociedades latinoamericanas.

<sup>2</sup> En los debates actuales sobre las sociedades latinoamericanas se utiliza la expresión para describir el proceso de reducción del gasto militar durante la década de los noventa.

<sup>3</sup> Utilizo el adjetivo pasivo para especificar el carácter del proceso en nuestra sociedad a diferencia de las militarizaciones activas de las sociedades latinoamericanas durante los setenta y ochenta, producidas después de la ejecución de golpes de Estado.

<sup>4</sup> Utilizo el concepto de Edgar Morin respecto de la capacidad que tienen los procesos sociales para remitirse unos a otros.

<sup>5</sup> Las inclusiones colaterales se producen cuando las inclusiones institucionales están bloqueadas por la escasez, el autoritarismo o la desidentidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arraigada Irma y Godoy, *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*, CEPAL, Chile, 1999.
- Campos, Julieta, *¿Qué hacemos con los pobres?*, Aguilar, México, 1996.
- Fazio, Carlos, *El tercer vínculo, de la teoría del caos a la teoría de la militarización*, Joaquín Mortiz, México, 1996.
- Gutiérrez Vivó, José y otros, *El otro yo del mexicano*, Océano, México, 1998.
- Montemayor, Carlos, *Chiapas, la rebelión indígena de México*, Joaquín Mortiz, México, 1997.
- Ruiz Harrell, Rafael, *Criminalidad y mal gobierno*, Sansores, México, 1998.
- Serpaj, "Luchas sociales en México. El estado de las cosas en México hoy: desafíos y compromisos", *Documentos sociopolíticos 2*, p. 2, [www.serpaj.org.mx](http://www.serpaj.org.mx), primavera de 1998.
- Sosa, Raquel, "Escenarios de la violencia política en América Latina", en Sosa, Raquel (coord.), *América Latina y el Caribe. Perspectivas de su reconstrucción*, UNAM, México, 1996.
- Wood, Darrin, *Investigación especial*. Campus México. De la escuela de Asesinos. [dwood@encomix.es](mailto:dwood@encomix.es), 1999.