John Bailey, *Crimen e impunidad. Las trampas de la inseguridad en México*, 2014, México, Debate, 319 pp.

RECEPCIÓN: 25 de noviembre de 2014.

ACEPTACIÓN: 12 de diciembre de 2014.

El autor nos propone una manera diferente de enfocar el tema del crimen y la violencia en México. Su perspectiva se centra en las interacciones entre el crimen, violencia, corrupción e impunidad, así como la relación entre estos fenómenos con la democracia y la gobernabilidad. Se enfoca en la ‘seguridad ciudadana’ como un subconjunto de la noción más amplia de ‘seguridad humana’. Su principal preocupación es la forma como el crimen y la violencia minan los derechos que los ciudadanos deben tener en una democracia.

Para Bailey lo importante es comprender que México está inserto en un estado de confusión, producto de una serie de factores que no solamente tienen que ver con el crimen o la relación asociativa entre crimen-empresarios-clase política.

No se puede negar que México atraviesa por un momento crítico. La debilidad del Estado y sus instituciones; la distancia entre la clase gobernante y los gobernados, que define el concepto de ‘gobernanza democrática’; los intereses en los partidos políticos, que deben expresar la instancia de representación democrático-electoral; los conflictos entre la élite, que nos dicen que las cosas no están bien en absoluto. Es claro que falta un Estado de derecho creíble, equilibrado, consistente, por lo que la crisis nacional tiene muchos aspectos: por un lado, la desigualdad social y la pobreza; por su debilidad, la falta de un Estado democrático y de derecho; la inseguridad y los diversos tipos de crimen; la desconfianza entre gobernados y clase política, reflejada en la falta de credibilidad en las instituciones; y, desde luego, una erosión de los sistemas formales e informales de acceso al poder (partidos sin ideología, oportunismo en la búsqueda de los cargos, falta de relación entre el funcionario

RESEÑAS

electo y su votantes, reglas informales de procesar candidaturas y alianzas pragmáticas entre partidos políticos con visión cortoplacista); informalidad, a-legalidad (no sentirse comprometido con la ley) e ilegalidad (violación de la ley).

La distinción entre a-legalidad e ilegalidad es interesante. Los mexicanos en general suelen sentir que la ley no se aplica en México, o en el mejor de los escenarios, solamente se aplica a los que no tienen dinero o no tienen contactos políticos ('palancas'), de modo que tienden a evadir el cumplimiento de la ley. La ilegalidad es el imperio del crimen abierto, que por grados pone en jaque al Estado y a sus instituciones.

La tesis dominante del texto es la relación entre crimen y gobernanza democrática: a mayor criminalidad, menor gobernanza democrática; por ende, un debilitamiento creciente de la capacidad del Estado para distribuir los bienes, administrar la justicia y garantizar la seguridad a cambio de la obediencia. En términos de la 'democracia', aunque los gobernados sientan el deber de ir a votar, no confían en los funcionarios electos para ejercer las funciones de gobierno; en la medida en que se debilita el Estado, se ahonda la crisis democrática y eso, a su vez, repercute en un mayor índice de criminalidad y violencia. Los países de Latinoamérica, México entre ellos, viven una *trampa de seguridad*: un equilibrio de bajo nivel en donde los problemas de inseguridad interactúan con instituciones judiciales y regulatorias débiles, ineficientes e incluso predatorias, que constituyen la principal causa de la baja calidad de la democracia.

Bailey distingue diferentes momentos en la política mexicana a partir de la definición de 'régimen político': "el conjunto de reglas formales e informales para el acceso al poder". Explica también que "la gobernanza democrática permite el pacto entre la sociedad y el gobierno". Ese pacto ocurre cuando la sociedad percibe que las reglas del poder benefician a la gente, por lo que el acuerdo respeta las prácticas de poder a cambio de empleo, seguridad, educación, salud y distribución de bienes. En la medida en que las instituciones son eficientes y el poder centralizado cumple con esas expectativas, el pacto se mantiene; pero si se fractura, el pacto desaparece. La ausencia de un pacto inhibe la gobernanza democrática, de modo que la élite (clase política, empresarios, altas clases medias), ejerce el poder aun a costa de la gente; esa distancia se refleja en formas de desigualdad diversas que estimulan diferentes complejos de organización criminal.

Los tres grandes problemas que tiene México son: 1) la falta de un contrato social; 2) la desconexión del sistema electoral de partidos; y, 3) una lenta reforma del sistema de justicia penal. Bailey argumenta que una sociedad que no resuelve la criminalidad en sus diversas formas, fortaleciendo el contrato social, el sistema de justicia penal, el ataque a la corrupción y una auténtica responsabilidad de los funcionarios electos con los votantes, solamente genera fractura en la gobernanza democrática. Y viceversa: el fortalecimiento formal e informal de la democracia y sus reglas para el acceso al poder pueden fortalecer el pacto social y, con ello, disminuir la criminalidad. En América Latina los índices de correlación son claros: los países más democráticos y menos corruptos son Uruguay y Costa Rica; México apenas está por encima de Perú, Venezuela, Panamá o Guatemala.

En cuanto a lo primero, es claro que el contrato se rompe después del control centralizado y autoritario del régimen del PRI, de 1946 a 1976. Las bases de ese control contaban con el apoyo social de trabajadores, campesinos y clases medias, de suerte que había un contrato social. Se toleraba que el poder del presidente fuera absoluto, que los arreglos cupulares existieran, que no hubiese elecciones libres, que proliferara la corrupción enquistada en la clase política. El frágil Estado de derecho era permitido. La sociedad se beneficiaba: los sindicatos, por la vía de la cooptación y el clientelismo, conseguían mejoras salariales, programas de salud y mínimas condiciones de vida digna; los campesinos, a cambio de tierras o subsidios del Estado, paliaban su precaria situación; los empresarios, grandes y medianos, contaban con el apoyo de un Estado paternalista que aplicaba el modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Todo ello, que además garantizaba buenos sueldos para la clase media, propició, con base en un gasto público excesivo, que el consenso fuera amplio. Por debajo, desde el policía que admitía un soborno y el ciudadano que lo pagaba, hasta los funcionarios que se enriquecían, todos participaban de una cultura de la a-legalidad.

En cuanto a la desconexión del sistema electoral de partidos, es claro que la creciente ruptura del pacto y el contrato comenzó con la crisis que ahondó la desigualdad y el desempleo, la gran crisis de 1982. El cambio estructural y los programas de ajuste limitaron la expansión del gasto, incrementaron las tasas de interés, no detuvieron la inflación y abrieron la economía al exterior, sin protección a la industria nacional, auspiciando la creación de monopolios; como contraparte, se profundizó el desempleo y la informalidad, con sus cadenas de economía subterránea.

RESEÑAS

Las reformas electorales y las transiciones democráticas dieron paso a un sistema de partidos cuyos dirigentes, candidatos y funcionarios más bien cuidan su ‘hueso’, buscan perpetuarse en puestos y ganar dinero, y se alejan de los intereses de sus votantes. Hoy, la sociedad no se identifica con el sistema de partidos. Para colmo, se incrementan los delitos de toda laya, lo que convierte la gobernanza democrática en una caricatura; en el fondo, hay evasión de impuestos, pésima recaudación fiscal, se saquea PEMEX, se depende de las remesas y el crecimiento económico es mediocre, lo que causa la paradoja: instituciones y reglas formales en las instituciones electorales, pero quienes acceden al poder por medio de esas reglas, y los gobernados, se alejan de las prácticas democráticas.

En cuanto a la reforma del sistema de justicia penal, no hace falta recordar la corrupción en los ministerios públicos y en las penitenciarías, donde lo que ocurre dentro se desconoce; las cadenas de complicidad de policías, jefes de área, funcionarios y altos mandos; los magistrados que se articulan con el crimen y el soborno (quien paga no pisa la cárcel, a menos que se trate de un ‘enemigo político’ o de gente pobre que pasa años tras las rejas siendo inocente). La transición a los juicios orales es lenta; los procesos y las sentencias demoran años, la gente desconfía de la justicia mexicana y del sistema en su conjunto, a pesar de tener leyes magníficas en su diseño, que no se aplican.

John Bailey sostiene que hay tres niveles de criminalidad que abarcan la sociedad mexicana en su conjunto. Lo que llama crímenes simples, complejos y de alta organización. Los primeros tienen que ver con los delitos de muchos: evasión de impuestos e informalidad; sin embargo, esa forma simple se vuelve compleja cuando se involucran redes más amplias; una vendedora informal vende refrescos en la calle, pero dentro de su ‘puesto’ puede vender droga al narcomenudeo y se vincula al distribuidor de mercancía pirata o de productos lícitos o ilícitos, pero de distribución ilegal (ya sea robados o clonados con etiqueta de marca y maquilados en fábricas aparentemente en regla); igualmente entran en el escenario inspectores corruptos, permisos falsos y complicidades que llegan al que maneja a varios locatarios, altos mandos policiales y funcionarios desligados de la ciudadanía. Eso causa mayor evasión y más organizaciones criminales.

En grado más elevado, se pone en jaque al Estado al entrar de lleno en delincuencia más sofisticada y generalmente violenta: narcotráfico, secuestro. Pero una cosa son dos o tres que secuestran a alguien y otra las complejas

bandas con altos niveles de tecnología y recursos que perpetran crímenes violentos. Los tipos de criminalidad afectan de diversas maneras la vida en su tejido social:

Los crímenes contra el Estado conllevan actos cuya meta es socavar o destruir sus atributos (las fronteras nacionales, la soberanía, etcétera) o funciones (el monopolio del uso de la fuerza, la administración de justicia, etcétera). El terrorismo es un repertorio de actos cuyo propósito es erosionar o derribar al Estado; la sedición es el estímulo al levantamiento y la traición es su cometido. Los crímenes pueden orientarse a respaldar enemigos del Estado o a movilizar oposiciones violentas internas. Sus autores pueden ser un único individuo o grupos complejos y persistentes, conformados por ciudadanos nacionales, extranjeros o ambos (combinaciones transnacionales). La corrupción y la intimidación pueden ser crímenes contra el Estado cuando su blanco son las fuerzas de seguridad del Estado (las Fuerzas Armadas, la policía y la inteligencia), o sus agentes de justicia (reguladores, fiscales, tribunales y defensores públicos, entre otros) (p. 46).

Estos son los que se pueden llamar crímenes complejos de alto impacto. Están dirigidos a golpear al Estado y su intencionalidad es, precisamente, que se desgaste o desmantele la unidad del mismo; por ello, cuando el ataque al Estado proviene del terror, de la sedición, de la corrupción a altos niveles o de un ataque deliberado a los órganos de seguridad, el resultado es un tipo de crimen que pone en peligro la estabilidad misma de la soberanía nacional. Son crímenes contra la seguridad nacional, muy diferentes a los crímenes intermedios.

En un plano intermedio no se habla de crímenes que ponen en jaque al Estado como un todo:

Los crímenes de la segunda categoría —que implican graves efectos de corrupción o intimidación en funcionarios electos o designados, o en la policía, los reguladores y el poder judicial— difieren de los primeros; su objetivo no es perjudicar al régimen o al Estado, sino proteger o fomentar actividades informales, clandestinas o ilegales. Los intercambios simples sugieren que un único individuo, o grupos pequeños y espontáneos, sobornan o intimidan a la policía o a los reguladores. La categoría también incluye a los policías y reguladores abyectos, que extorsionan a quienes se dedican a actividades civiles y económicas, ya sean legales, informales, clandestinas o ilegales (pp. 46-7).

RESEÑAS

Los delitos que se cometen en este nivel son propios de grupos o individuos que tienen por objeto a funcionarios, policías, burócratas o jueces. Sobornan para evitar el pago de un impuesto; dan ‘mordida’ para no tener que pagar multa o amagan a los cuerpos policiales en los casos de protestas, donde petardos y golpes lesionan a miembros del cuerpo policiaco; en realidad, incluso al hablar de policías abyectos muy corrompidos, tales acciones no atentan contra la soberanía del Estado.

Tenemos, además, los crímenes que ni atacan al Estado ni tienen que ver con el soborno; son los denominados crímenes de la *alegalidad*. Los cometemos todos los ciudadanos en la medida en que no introyectamos el sentido de la ley; entonces, evadimos el pago de impuestos, nos pasamos los altos, no seguimos la normativa de construcción, tiramos basura, deforestamos o destruimos el mobiliario de la ciudad. En realidad, es la suma de acciones individuales que están fuera de la ley, pero que ni afectan la seguridad nacional ni tienen que ver con el soborno. Dice Bailey:

En esta categoría, lo que se tiene en mente es el desdén hacia la ley que muestran innumerables ciudadanos todos los días, en el curso de sus actividades ordinarias. Entre los efectos acumulativos se encuentran los siguientes: los gobiernos administran fondos exiguos, de manera crónica, debido a la evasión de impuestos; hay edificios que colapsan porque se han violado códigos de construcción; los bosques se esquilman sin importar las restricciones medioambientales; y el tránsito sufre embotellamientos constantes y resulta peligroso. [...] ¿De qué manera el miedo y la victimización adoptan formas políticas, ya sean positivas o negativas para la gobernanza democrática? Como se apuntó previamente, una típica línea de razonamiento es que el miedo a la victimización, en ámbitos donde la criminalidad violenta se percibe al alza, conduce a modificaciones en la actitud (medidas de autoprotección, apoyo a la restricción de los derechos civiles y a una aplicación de la ley más represiva) (pp. 98 y 47).

La relación del miedo con el comportamiento se traduce, concretamente, en medidas que la gente adopta para protegerse; también repercute en la demanda social de que haya represión o mano dura para frenar la inseguridad, lo que lesiona la democracia. Y desde luego, la gente puede pensar que es mejor suspender garantías o que se cancelen ciertos derechos a cambio de paz y orden, lo cual vulnera formas de convivencia democrática.

Para Bailey las bandas del crimen organizado ligadas a las drogas dependen de los mercados, las instituciones y las oportunidades. Durante el

gobierno del presidente Calderón (2006-2012), se fragmentaron las organizaciones, al granularlas con el objeto de analizar sus mecanismos funcionales: cómo operan, producen y distribuyen, hasta que se llega a identificar cuáles son las grandes organizaciones, la interacción entre ellas y cómo se vinculan con el sistema político. El resultado conocido es que dicha fragmentación no resolvió el problema de la violencia; la disputa por territorios, efecto de esa granulación, acarreó asesinatos entre grupos y la confrontación con el Estado.

Hay tres tipos de cárteles: los llamados *alfas*, que están en la cima de todo el negocio, con armas, recursos, empresas, lavado de dinero, cadenas de producción, articulaciones transnacionales; son los Cárteles de Sinaloa, los Zetas y el Cártel del Golfo. Tienen redes, corrompen y evaden el castigo con facilidad. Los *betas* (Tijuana, Juárez, La Familia, Los Caballeros Templarios), se arman mejor, pues actúan a nivel local y regional; son muchos grupos intermedios que rigen en territorios específicos. Y los *gamma* (Guerreros Unidos en Morelos, Jalisco-Nueva generación, los Charros en el sureste y muchas células en todo el territorio), que distribuyen en puestos, en la calle, en tiendas, llegan a barrios y zonas pequeñas de corte urbano. Evaden, corrompen y frecuentemente enfrentan a las policías a balazos.

¿Qué se necesita? Bailey expone los puntos del *Plan Colombia*, sugiriendo que el gobierno mexicano los tome en cuenta; si se sigue cabalmente, es posible que se reduzcan los niveles de criminalidad, violencia y, por ende, que se fortalezca la gobernanza democrática.

Planeación en términos estratégicos con respecto a prioridades y secuencias. La utilización de un plan piloto de acción integral, antes de aumentar la escala a mayores esfuerzos. Mejoras en la coordinación interinstitucional, tanto entre las fuerzas armadas como entre éstas y la policía. La creación de un ministerio de defensa, bajo un liderazgo civil, para coordinar mejor a la policía y las fuerzas armadas. La creación de una fiscalía nacional independiente. La profesionalización y el fortalecimiento de la Policía Nacional [...] Entrenamiento especializado y organización de unidades de las fuerzas armadas y criminales. Mejoras significativas en la inteligencia y la movilidad (p. 255).

Por supuesto, se requiere atacar organizaciones intermedias y simples, reformar el sistema de justicia y tener una gendarmería nacional. Si lo vemos con cuidado, eso es lo que de alguna manera está intentando hacer el gobierno

RESEÑAS

del presidente Peña Nieto. *Crimen e impunidad. Las trampas de la inseguridad en México* es un libro intenso, inteligente. Hay que leerlo. Aporta datos escalofriantes que dejan poca esperanza. No es muy preciso en propuestas, pero deja claro que el crimen en México debilita la gobernanza democrática, erosiona las instituciones, desalienta la participación política, empaña el pacto social y daña la economía. El autor nos debe un análisis más minucioso en torno al concepto de Estado fallido; dice algunas cosas obvias, como que es menester combatir la corrupción, limpiar de abajo hacia arriba y que se reforme el Estado, pero hasta ahí.

JOSÉ MANUEL OROZCO GARIBAY
Departamento Académico de Estudios Generales
Instituto Tecnológico Autónomo de México