



Control territorial desde la gobernanza democrática o el gobierno del crimen

Juan Luis Hernández Avendaño¹

Cuando el ciudadano dice de la cosa pública, qué me importa, el Estado está próximo a su ruina.

J. J. ROUSSEAU

Introducción

El Estado ha sido definido de múltiples maneras: como árbitro de los conflictos; como quien escribe la sociedad con leyes; el que sustituye la venganza privada; el que busca gobernar a los ingobernables; el que detenta el monopolio de la violencia legítima. Tantas son sus definiciones como deficiencias prácticas en la actualidad. Desde el siglo XVI los teóricos modernos del Estado lo han definido, caracterizado y le han encontrado propiedades diversas. Los contemporáneos del siglo XXI han remilgado de sus capacidades y han augurado su muerte.

No obstante, la pandemia de Covid-19 notó la importancia que tiene el Estado para enfrentar problemas *locales*. Si bien la pandemia fue un problema global, cada estado y cada gobierno diseñó diferentes medidas de política pública para enfrentarla en un territorio determinado. Los ciudadanos de México, Inglaterra, India o Nueva Zelanda vivieron el flagelo pandémico de manera diferenciada resultado de las medidas estatales de la comprensión y de la implementación de políticas sanitarias.

Al término de la pandemia, en los diferentes procesos electorales en el mundo, la disputa por el poder en repúblicas y en monarquías parlamentarias, la discusión se resume en un punto: el tamaño y función del Estado. Para determinadas fuerzas

¹ Político y Rector de la Universidad Iberoamericana Torreón-Monterrey-Saltillo, correo electrónico: juanluis.hernandez@iberotorreon.mx, ORCID <https://orcid.org/0009-0002-8501-7823>.

políticas, el Estado debe achicarse en beneficio del mercado como ente de regulación social y económica. En contraposición, otras fuerzas políticas creen que se le debe dotar de más poder para regular y contener los desequilibrios y las desigualdades que el mercado provoca.

Sin embargo, para unos y otros, derechas e izquierdas, no parece caber la duda en torno al papel estatal para garantizar seguridad a los ciudadanos. Lo que distancia a las diferentes facciones políticas son los métodos para lograrlo, ahí se juega la gobernanza democrática o la gobernabilidad autoritaria. El problema para los ciudadanos es cuando los estados fallan en su responsabilidad de procurar seguridad humana al errar en el control territorial que esa responsabilidad implica. El *Estado fallido* es aquél que por omisión o complicidad permite que ejércitos privados ejerzan el control territorial, cobren impuestos paralelos (“uso de piso” en México) y disciplinen a la población con violencia criminal o acciones terroristas.

El informe anual del Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), afirmaba en noviembre de 2023 que “la inseguridad sigue siendo un gran reto para el Estado de derecho. Los gobiernos han fracasado en responder adecuadamente a las causas profundas del aumento del crimen violento y muchos han recurrido a garantizar más poder a las fuerzas armadas, aumentando el gasto en defensa y expandiendo la militarización en seguridad pública e inmigración”.

El avance del *Estado fallido* en México

En las últimas dos décadas nuestro país ha sido gobernado por el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), el arcoíris contemporáneo de la representación social y política de los muchos Méxicos existentes. Distanciados radicalmente en políticas sociales o económicas, están intrínsecamente unidos en haber recetado a lo largo de cuatro sexenios la medicina de la militarización de la seguridad pública, proceso que, paradójicamente, sólo ha provocado más desaparecidos, más homicidios y más control territorial por parte de las redes criminales.

Independientemente de los colores partidarios que han gobernado a nivel municipal, subnacional o nacional, se ha observado que en los últimos cuatro lustros se han acrecentado cinco fenómenos sociales que no han tenido contención, a saber:

- El dominio de la vida pública por parte de grupos fácticos de poder.
- El uso extensivo de la venganza personal en combinación con grados significativos de impunidad pública.
- La violación sistemática a los derechos humanos.
- La existencia de una clase política kakistocrática.
- La inexistencia o fragilidad de la sociedad civil.

Todos y cada uno de éstos son muy importantes, pero preocupa particularmente la pérdida del control físico del territorio por parte del Estado mexicano y sus componentes institucionales y sociales al dejar a muchos ciudadanos a expensas del crimen organizado.

Todos los días, México asiste a la constatación del control territorial por parte de las redes criminales, cada vez más descentralizadas y transnacionales. Algunos ejemplos son: el dominio de los diferentes circuitos migratorios; el robo, secuestro y violencia en autopistas y carreteras tanto federales como estatales; el secuestro o asesinato continuo de jóvenes, policías, presidentes municipales; el asesinato de precandidatos o candidatos a cargos de elección popular locales o nacionales cada vez que hay procesos electorales. El sometimiento territorial del crimen organizado es el gran negocio y el mejor ejemplo del capitalismo salvaje.

El control territorial del crimen organizado pone de relevancia el papel de los gobiernos locales. El Estado mexicano es frágil, endeble y ausente a nivel subnacional. Los gobiernos locales no tienen históricamente ni las competencias ni los recursos para hacer Estado, para hacerlo valer o para visibilizarlo a sus ciudadanos. El Estado mexicano atraviesa uno de sus peores momentos en calidad institucional. El deterioro de los gobiernos y su incapacidad para garantizar seguridad, así como la relación cada vez más constante de la política con el crimen organizado hace que nuestro país tenga un Estado no sólo ausente, no sólo rebasado, sino uno *fallido* en muchas regiones, es decir, incapaz de procurar bienes públicos.

En suma, el Estado se creó como una organización política de representación social para regular los intereses particulares y buscar la prevalencia de los bienes comunes o bienes públicos, al ser la seguridad humana uno de los más importantes de garantizar. El Estado mexicano ha permitido el surgimiento de “estados paralelos”, de ejércitos privados y de gobiernos de *facto* que, en lugar de acotarse, crecen, que, en lugar de combatirse, se convive con ellos, que, en lugar de subordinarlos, ellos son los que subordinan en muchos sentidos el orden social, económico y político de muchas localidades y regiones.

Algunas de las consecuencias que han tenido estos “estados paralelos” en los últimos años son:

- La continuidad y expansión de la cultura de la ilegalidad y de la corrupción.
- La infiltración de los intereses delincuenciales en las instituciones públicas.
- La pérdida de confianza de los ciudadanos en el Estado y sus instituciones.
- El crecimiento de la violencia y la extorsión.
- La sustitución de la coacción legítima ejercida por el Estado por la coacción de los grupos delincuenciales, que genera una ruptura en la relación Estado-sociedad, y que ya se da en algunos puntos del país.
- La capacidad que tienen las redes criminales para “contratar” personas y ofrecerles algún tipo de “empleo”.
- La expansión en el cobro de impuestos paralelos denominados “derecho de piso”.
- La posibilidad real de que a ojos de los ciudadanos y por su experiencia propia, sea el crimen organizado el que verdaderamente gobierna el municipio, la región, el estado, el país.

En México, al ser el crimen organizado una actividad importante en la definición del orden social y al no poder el Estado regular o acotar dicha actividad, las mafias extienden su capacidad regulatoria sobre otros espacios y transacciones. Imponen así una serie de instituciones de dominación social que son alternas a las del Estado y hacen a éste parecer y ser un ente inservible para fines ciudadanos.

Hacia una agenda de construcción de paz en control territorial

Es de llamar la atención que después de decenas de miles de desaparecidos y de decenas de miles de homicidios en las últimas dos décadas, no se haya realizado un pacto entre todas las fuerzas políticas y partidarias de México para enfrentar la pérdida del control territorial por parte del Estado mexicano, ni que tampoco se haya visto que los gobiernos nacional, estatal y municipal construyeran una verdadera política de Estado para acotar la influencia territorial de las redes criminales, sino todo lo contrario.

A la par de este desolador panorama, han surgido múltiples experiencias tanto ciudadanas como sociales en torno a la construcción/reconstrucción del tejido social, a la manifestación de acciones colectivas y organizaciones comunitarias para hacer frente al control territorial criminal.

Los estudios del Centro de Investigación y Acción Social (CIAS) por la Paz de los jesuitas en México han logrado identificar buenas prácticas de policías municipales y sus comunidades urbanas o rurales para garantizar seguridad y bienestar local; también se han logrado sistematizar procesos subnacionales que se caracterizan por razonables estados de seguridad a través de mandos únicos regionales, innovaciones municipales en la prevención y sanción de los delitos, pero, sobre todo, en la clarificación del control territorial como indispensable en la recuperación de la paz a través del rescate de los espacios públicos.²

Hasta principios de la década de los ochenta del siglo pasado, el régimen político priísta, el *Ogro filantrópico*, sostenía importantes márgenes de control territorial con el modelo de una gobernabilidad autoritaria. En América Latina, una y otra vez los distintos informes sobre la calidad de la democracia afirman que la mayoría de los ciudadanos prefieren ceder libertades por mayores índices de seguridad, contexto propicio para el aliento de autocracias que además gobiernan con el miedo disciplinante de las redes criminales.

En este sentido, nuestra historia como país no está completa si no transitamos a condiciones objetivas de seguridad humana y social, pero en democracia. Tenemos que construirlo. Parece imposible, pero la historia social de la humanidad ha demostrado que está en las manos y en la imaginación del ser humano la capacidad para deconstruir y construir su contexto.

La elección presidencial de 2024 y las múltiples elecciones subnacionales y municipales que se desarrollarán paralelamente parece ser una coyuntura favorable para discutir cómo recuperar el control territorial en clave de gobernanza democrática de la *soberanía y gobernabilidad narca*.

Indispensable resulta obligar a los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión y en los congresos locales firmar un acuerdo político para desarrollar una agenda de construcción de paz, que atravesase el control territorial como prevalencia de bienes públicos. Eso significa desarrollar una agenda de políticas públicas entre los tres niveles de gobierno para utilizar recursos tecnológicos, logísticos, económicos y sociales para recuperar cuadrantes, barrios, colonias u

² Para conocer más ver: Publicaciones – Centro de Investigación y Acción Social (CIAS) (ciasporlapaz.org).

otras unidades menores de población, tanto urbana como rural, en clave de seguridad humana.

Se debe aspirar a construir unidades territoriales que en promedio tengan alrededor de 50,000 habitantes para que ahí opere una entidad del Estado mexicano sostenido por los tres niveles de gobierno, donde participe sociedad civil y/o ciudadanos en general para identificar las principales problemáticas del entorno y articular la implementación de políticas de solución.

Dichas entidades podrían ser centros integrales de servicios que, al mismo tiempo que contarán con la capacidad para mapear fenomenologías sociales casa por casa, calle por calle, tendrán la posibilidad de aterrizar los recursos del Estado que hagan falta para garantizar mínimos estándares de seguridad humana y social con una importante participación de la sociedad que evalúa, retroalimenta y sugiere, tanto en los diagnósticos como en las soluciones.

Algunas experiencias en el país de este tipo se hacen con el presupuesto participativo y con otras intervenciones locales de recuperación de espacios públicos. No se parte de cero ni tampoco se aspira a una utopía estatal que no existe. El Estado mexicano necesita serlo, requiere recrear la participación ciudadana y social para sostener un mínimo de institucionalidad democrática que atienda, contenga y limite la violencia criminal expandida y enraizada localmente.

En Ciudad Juárez, Teresa Almada y su organización CASA Centro de Asesoría y Promoción Juvenil, lleva tres décadas trabajando en la recuperación de espacios públicos para los jóvenes, rescata a muchos de ellos de los cárteles y les disputa a las redes criminales el control territorial. A pesar del riesgo a perder la vida, los integrantes de esta organización civil son un ejemplo de cómo trabajar la recuperación física del territorio en clave de reconvertirlos en bienes públicos.

A lo largo y ancho del país, segmentos importantes de la sociedad civil se juegan la vida a diario para enfrentar la disputa territorial contra esos “estados paralelos” con vínculos empresariales y políticos. En esta hora oscura en la que pareciera que el crimen organizado lleva una ventaja considerable en la expansión de sus redes territoriales, no habría que escatimar tan fácilmente las alternativas que se tejen también en los territorios locales, de abajo hacia arriba, con resistencias imaginativas y mucho amor y compromiso por la vida y el anhelo de vivir en paz y en fraternidad.

Esta *geopolítica de la esperanza*, es decir, esta presencia territorial para cuidar y construir la comunidad, el lugar donde se vive, es buena noticia cuando las luchas civiles, sociales y populares se entretujan con el cuidado del agua, la tierra, los

bosques, los ríos, las semillas, el territorio. La defensa de éste es ya una realidad en muchas partes de México, muchos actores sociales y colectivos saben lo que es hacer praxis en clave territorial. Los partidos políticos también lo saben, así hacen campaña y así ganan elecciones. Los gobiernos trabajan muchos de sus intereses o incluso políticas públicas en dimensión territorial.

En suma, el territorio es ya la plataforma conceptual y operativa para recuperar la paz y contener las violencias, sobre todo, aquéllas que provienen del crimen organizado. Hacer la paz, como otras agendas, no tendría que ser imposible si se atiende la voluntad política y se articulan los muchos esfuerzos que ya existen de organización territorial.

El Estado mexicano no puede seguir caminando hacia escenarios parecidos a los que se viven en Haití y sí en cambio debe recuperar las capacidades institucionales para sostener un tipo de seguridad humana que aliente el bienestar y la convivencia social de una colectividad sana.

Referencia

Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional). (2023). Estado Global de la Democracia. <https://www.idea.int/gsod/2023/>.