

La vacuidad del Estado mexicano

Por: Sergio E. López-Araiza. Gaceta Política. 16/11/2016

Las causas y consecuencias del holocausto nacional

Entrevista a Edgardo Buscaglia

La violencia que azota a México desde 2006 ha dejado a su paso, además de un insólito número de desaparecidos y muertos, una profunda desconfianza en las autoridades e instituciones del Estado. Las sospechas en torno a la complicidad entre autoridades y criminales se comprueban continuamente y la impunidad es una constante. En este entorno, un académico que se ha destacado por su análisis sistémico y comparado del enorme problema del narcotráfico, el lavado de dinero y la corrupción es Edgardo Buscaglia, doctor en Derecho y Economía. Se desempeña como investigador en la Universidad de Columbia, Nueva York y actualmente es profesor visitante de la Universidad Nacional del Sur en Argentina. Además, preside el Instituto de Acción Ciudadana en México, una organización que brinda asesoría jurídica gratuita a víctimas de la delincuencia.

Sergio López-Araiza- En 2013 publicó *Vacíos de poder en México*, un libro en el que habla de 4 controles que se deberían implementar en México: los patrimoniales, los de corrupción, los de justicia y los sociales. ¿De dónde salen estos vacíos y estos controles?

Edgardo Buscaglia – Todos los países que transitan de un sistema político a otro adolecen de transiciones. Desmantelan las instituciones políticas antiguas y se supone que, en la transición hacia otro sistema, se van a reemplazar con otras más compatibles con el nuevo orden político. Ese proceso de transición tiene un limbo que en algunos países —como Chile— es muy rápido de recorrer y en otros —como Rusia y México— es mucho más difícil y lento.

México es un país que está sufriendo una transición política autoritaria, un autoritarismo atomizado en el que cada presidente municipal y cada gobernador actúa como un señor feudal, algunos más que otros. Se han desmantelado las instituciones antiguas y no se les ha reemplazado con nada, de ahí viene la palabra *vacíos*. Esos *vacíos* antes eran ocupados por instituciones autoritarias —gestionadas

por el partido único— que, *de jure* o *de facto*, imponían su voluntad sobre los actores privados, los sindicalistas, las empresas y la delincuencia organizada.

La vieja delincuencia organizada recibía órdenes y permisos de las autoridades políticas. A veces se desbandaban y recibían castigos, como cuando asesinaron a Enrique Camarena, pero básicamente había una división de territorios al viejo estilo italiano de Sicilia, Calabria y Nápoles. No se invadían los unos a los otros y la compra de políticos era gestionada desde el poder político, no desde la delincuencia organizada. Había un orden en la corrupción porque estaba regulada, no por ley, sino *de facto* por las autoridades en turno.

El del Partido Revolucionario Institucional (PRI) era un sistema asombroso —aunque nunca admirable—, que funcionaba dentro de su autoritarismo y dentro de un mundo en el que había una minoría de países democráticos. Después de la caída del muro de Berlín, muchos de estos viejos autoritarios y viejos mafiosos comenzaron a retirarse o a disfrazarse de democráticos. Sin embargo, la cultura política autoritaria prevaleció. Hoy tú hablas con Miguel Barbosa, con Manlio Fabio Beltrones o con la gente de Morena y la intolerancia y el autoritarismo todavía lo tienen en el *chip* político. Los criticas y se lo toman a pecho, te atacan, te acosan, te difaman y te amenazan.

Por estos motivos es que México sigue siendo un sistema político autoritario, carente de transparencia, donde las *casas blancas* abundan y los crímenes de lesa humanidad —como Atenco o Ayotzinapa— se cometen con impunidad: detienen a los operativos pero no a los responsables políticos. Además, ese sistema autoritario atomizado no tiene ningún incentivo económico para establecer instituciones democráticas de control y, si hay alguna que funciona como la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) —ahogada presupuestalmente—, es porque hay una persona cuya ética lo hace actuar de este modo.

El mejor ejemplo de esto es el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), que es un espasmo de la sociedad civil de intentar establecer instituciones que son una realidad en Chile y en Colombia. Además, el actual SNA resulta insuficiente porque la sociedad civil —el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), entre otras asociaciones— ni siquiera se atrevió a llevar al Congreso mecanismos de control político-electorales y mecanismos de formación de listas sujetas a controles patrimoniales de la sociedad civil, que existen en Argentina, en Brasil y en Colombia.

Esos son vacíos institucionales que nacen de la resistencia de una clase política que todavía obedece a la cultura del viejo autoritarismo y disfruta de una vida muy grata bajo el nuevo sistema de corrupción atomizada.

Un político mexicano promedio financia el 90% de sus ingresos de campaña a través de mecanismos ilegales, como lo descubrimos a través de una encuesta que hicimos en 2015. Ese tipo, que recibe 1 millón de dólares para financiar su campaña, se gasta 500 mil pesos y el resto se lo queda o lo reparte. De ahí vienen las grandes casas de 3 millones de dólares de diputados que hace 5 años eran empleados públicos. Es muy difícil que bajo ese sistema de incentivos, donde la corrupción es lo normal, esta misma clase política decida generar instituciones anticorrupción con controles. Por ejemplo, le propuse a Ricardo Monreal —un político de izquierda— que estableciera mecanismos de auditoría social en la delegación Cuauhtémoc, como los que ha establecido Brasil desde la década de 1980, y le pareció que era otorgarle demasiado control a la ciudadanía.

foto02

Image not found or type unknown

Foto por Andrés Santos

En este contexto, lo que yo hago es documentar cuáles son esos vacíos usando dos guías rigurosas. Por un lado, me baso en los instrumentos jurídicos firmados y ratificados por tales como la Convención de Palermo contra la delincuencia organizada, y las 16 convenciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que plasman los derechos humanos, entre otras. La segunda fuente para definir los vacíos proviene de las mejores prácticas internacionales que promueven organismos internacionales como la ONU y el Banco Mundial, junto con diferentes órganos de la sociedad civil como Human Rights Watch y la Organización Internacional del Trabajo. Consolido todas esas fuentes para después generar un modelo de análisis que determine si un país cuenta con estas instituciones.

SL – ¿Cómo podemos cubrir estos vacíos?

EB – No puedes tener reformas judiciales si no tienes una reforma política previa.

No puedes pretender que los Gamboas y los Maderos aprueben reformas judiciales de primer mundo. En este aspecto, Colombia lo hizo bien: en 1994 generaron la reforma política y 6 años después hicieron la reforma judicial, que fue muy exitosa. Las reformas políticas que yo planteo se basan en las mejores prácticas de países como Colombia y Costa Rica. Por ejemplo, las listas de candidaturas no pueden ser elaboradas bajo las reglas que hoy se aplican en México o en España, porque se conforman con base al dedazo.

Por esto es que, en México, todo político tiene que besarle la mano a un padrino y eso genera incentivos muy nocivos porque el candidato político no le debe su vida política al pueblo, sino a Manlio Fabio o a López Obrador. De ahí viene esa lealtad papista que tienen los políticos mexicanos hacia su líder y eso obstaculiza cualquier tipo de reforma que genere, no solo transparencia, sino también auditorías sociales. En este aspecto, es increíble que en México se gastan decenas de millones de dólares al año en institutos de transparencia pero no tienen auditorías ciudadanas de primer mundo.

Además, hablo también de los controles de prevención social. Se trata de aquellos que desactivan todos los incentivos que hacen que tu hijo hoy no vea otra alternativa que unirse a una pandilla para poder protegerse vecinalmente, como el ausentismo escolar y la drogadicción. Este grupo exige un gabinete interministerial e intersecretarial que genere que, ya sea en ambientes intrafamiliares, intravecinales o escolares, haya menor probabilidad de que tus hijos e hijas sean absorbidos por las redes criminales.

¿Por qué no se instalan estos controles? Porque el pacto de impunidad política nace del hecho de que cualquiera que entra a la clase política a través de esas listas, besándole la mano a quien sea, no tiene ningún incentivo a considerar la implementación de estos controles. Eso sucede hoy tanto en México como en Rusia, y dejó de pasar en Indonesia hace unos años. Hay muchos países que, como México, presentan este problema. En ese sentido, México no es tan especial pero lo que lo hace tan doloroso es que está estancado en el limbo: ni va hacia atrás ni va hacia adelante.

SL- ¿Qué es lo que necesita la sociedad civil en México para poder ejercer esta presión?

EB – Si tu ves los movimientos sociales más exitosos que rompieron los techo de

acero —porque no son de vidrio, sino de acero— verás que tomaron un punto fundamental que los unió. Por ejemplo, Italia se agrupó en torno a la ley de reasignación social de bienes decomisados a la mafia, que obligaba a los políticos a decomisarse a sí mismos y además reasignar esos bienes decomisados a redes de la sociedad civil. En consecuencia, aumentaron los decomisos en mas de un 2000% y todos esos campos y fábricas fueron a parar a redes de la sociedad civil que las transformaron en cooperativas agrarias e industriales.

En este ámbito, una reforma importante son los controles patrimoniales y los controles y auditorias electorales hechos desde la sociedad civil. La buena noticia es que la FEPADE ya lo quiere hacer. Así, la sociedad civil se acostumbra a hacer no solamente reportes cuyo lanzamiento festeje tomando champagne, sino redes ciudadanas que se dedican a auditar el dinero que reciben los candidatos.

Es importante que la sociedad civil ejerza presión porque la comunidad internacional se beneficia de la situación de México, a diferencia de lo que pasaba con Colombia en las décadas de 1980 y 1990. Acá tienen mercados exponencialmente mayores, políticamente protegidos como telecomunicaciones, el mercado financiero, el sector minero y el energético, entre otros. Además, las empresas internacionales que se encuentran en estos mercados mexicanos son las mismas que financian campañas en Estados Unidos y se encargan, a través de sus *lobbies*, que a México no se le presione a cambiar demasiado.

A esto hay que sumarle que una gran proporción de la sociedad civil élite mexicana que uno escucha por televisión —no la que está en Coahuila como el padre Pantoja que le da refugio a personas que han sido amenazadas— recibe dinero del gobierno y vive de él. Sabe que si comienza a presionar al gobierno se le va a colocar en una lista negra y no va a recibir un solo peso. Entonces, la sociedad civil está muy cooptada.

Había una filósofa llamada Hannah Arendt que hablaba de la “banalidad del mal” y la asociaba al caso de Adolf Eichmann, porque él se presentaba como un tipo normal, como un padre de familia que decía no haber planificado nada. Para Arendt el mal que genera estos crímenes de lesa humanidad, ya traduciéndolo a términos más modernos, surge de personas normales que reciben órdenes y no tienen o anulan su capacidad de pensar. Así está la sociedad civil mexicana: representan ese mal público porque han anulado su capacidad de pensar a cambio de dinero.

Entonces, los medios son ocupados por la sociedad civil “caviar” mexicana que sufre el síndrome de la “banalidad del mal”. Podríamos decir que el holocausto no es un fenómeno aislado en la historia universal, es tsunami de crímenes de lesa humanidad que vive con nosotros: lo tenemos en el presente y no nos damos cuenta. Además, los que hablamos de esto —como los que hablaban de estos temas cuando ocurrieron en Alemania y eran amenazados— somos difamados y expulsados de nuestras sociedades.

foto03

Image not found or type unknown

Foto por Andrés Santos

SL – ¿Ve alguna evolución en la sociedad civil mexicana? Pienso concretamente en todas las organizaciones que se han formado en torno a los más de 28 000 desaparecidos que hay en nuestro país.

EB – El *chip* de la sociedad civil mexicana —que estaba amarrada, corrompida o aterrorizada de las décadas de 1960 y 1970— ha evolucionado mucho a lo largo de los años. Pero claro, la presión de sociedad civil todavía no alcanza porque le falta magnitud por la forma en que la fragmentan. Aún no llega a tener la escala de la sociedad civil italiana o colombiana que paralizaba un país con boicots y con paros pacíficos.

Países como Rusia o como México sufrieron décadas y décadas de un autoritarismo estable con reglas del juego que nunca cambiaban. Digamos que desde la década de 1930 hasta la de 1990 permanecieron inmutables. Esto generaciones que han vivido bajo el mismo sistema de prevendas, en el que acercarse al Estado a buscar ayuda es normal. Por ejemplo, Javier Sicilia —que es un hombre honesto y valiente— piensa como piensan sus abuelos: no concibe la auditoria ciudadana operativa porque eso nunca lo vio en su vida.

El tema es que esa sociedad civil mexicana, que pasó por tantas décadas de adormecimiento y atrofia muscular, no es igual a la argentina o la brasileña. Estos

países vivieron dictaduras sangrientas desde la década de 1930, con esporádicos espasmos de democracia que duraban 5 años. Esta sociedad civil siempre fungió como resistencia. Por ejemplo, una gran proporción de la sociedad civil argentina está acostumbrada al “cacerolazo” porque lo hicieron por 60 años. En este sentido, somos hijos de nuestra historia. Entonces tardará más la sociedad civil mexicana en reaccionar a la escala en que lo han hecho Argentina, Brasil, Colombia e Italia.

Sin embargo, es innegable que en México también hay una sociedad civil que está despertando. Está atrincherada en Coahuila, en Durango y en Guerrero, entre otros estados, pero no logra aglutinarse en una escala que paralice al sistema político de los Barbosas, de los Maderos y de los Monreales. Hasta que eso no ocurra no vas a poder tener esa presión que es uno de los catalizadores —junto con la internacional— necesarios para que rellenar estos vacíos de Estado sea una realidad.

Hay personas buenas en todos los partidos. Ahora están silenciosas y tímidas, pero están preparándose para estar listas cuando la presión de la sociedad civil e internacional llegue, tal como sucedió en Colombia. Un ejemplo podría ser Javier Corral, que habla diferente y se mueve diferente. Aún esta por verse si hace algo diferente, pues el hecho de que haya puesto a Gustavo Madero como jefe de gabinete me preocupa, porque me parece que forma parte del club de los Barbosas. Yo quiero ver ahí a gente nueva con un *chip* político diferente. Quiero que impulsen, que Chihuahua sea el primer estado que abra las listas de candidaturas de cada partido a voto popular o que haga auditorias ciudadanas.

SL –¿Qué tipo de presión tendría que hacer la comunidad internacional para promover el cambio en México? ¿Necesitamos algo como la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)?

EB – En Guatemala fue la CICIG, en Italia y en Indonesia fueron reformas específicas para proteger la propiedad y para que los grupos criminales no se infiltraran en las agencias del Estado. Hubo también mucha presión hacia el gobierno colombiano para que las leyes de extinción de dominio abarcaran a la clase política y tuvieran causales mas amplios.

Los crímenes de lesa humanidad en México muchas veces dan lugar a un enorme número de desplazados: hoy tienes cientos de miles de individuos que deben abandonar sus comunidades debido a que están secuestrando y desapareciendo a

personas en ellas. Esos crímenes no nacen de una limpieza neonazi ideológica, sino que tienes a actores políticos y empresariales atomizados por todo el territorio haciendo desaparecer a personas porque los denuncian e interfieren con sus negocios. Entonces, es una motivación económica la que está detrás de estos crímenes México.

Dentro de esta fragmentación del Estado, donde cada grupo criminal captura un pedazo de la policía o del ejército y lo usa para asesinar, los crímenes de lesa humanidad no se pueden controlar reemplazando un Pinochet. Tienes que tratar de establecer inmediatamente mecanismos de limpieza patrimonial y de limpieza de la corrupción política, imitando a Colombia o a Italia. Colombia procesó penalmente a 63% de los miembros del congreso, Italia al 74%.

Ahora, la presión internacional para los crímenes de lesa humanidad tiene que venir a través de mecanismos de justicia transicional, por definición temporal, que te permite traer una CICIG mejor planteada. Yo propongo un mecanismo más parecido al de Camboya, Colombia o Sudáfrica, que básicamente serían tribunales de justicia conformados por jueces mexicanos e internacionales, con fiscales internacionales tipo CICIG, todo esto financiado desde fuera, con monitores internacionales y con una policía internacional abordando los casos de crímenes de lesa humanidad. Una vez que empiezas a encarcelar a políticos y a policías, se da un efecto dominó en donde el mismo sistema judicial mexicano puede comenzar a tomar cartas en el asunto.

foto04

Image not found or type unknown

Foto por Andrés Santos

SL – En este sentido, ¿la demanda en contra de Peña Nieto que están llevando a la Corte Interamericana de Derechos Humanos las mujeres agredidas sexualmente por policías durante la represión de Atenco es una buena noticia?

EB – Se equivocaron de foro y de instancia. Tienen que ir a una corte que tenga la

capacidad de emitir órdenes de detención y de cateo, así como la capacidad de tener policías investigando. La Corte Interamericana de Derechos Humanos puede generar recomendaciones, pero a una víctima de Atenco o a sus familiares las recomendaciones de la Organización de Estados Americanos (OEA) no le sirven de mucho.

Yo estoy involucrado en una propuesta que ha sido aceptada ya por 3 presidentes latinoamericanos: la Corte Penal Latinoamericana, que sería una especie de corte penal regional. Esto es lo que necesitamos porque debemos pensar a lo grande y no perder el tiempo con discusiones pequeñas en torno al modelo policial, como les encanta hacerlo a los “expertos” mexicanos en seguridad.

SL – Quizás la institución que más prestigio ha perdido en México es el Ejército, que opera en un marco regulatorio inexistente. ¿Cómo podemos entender esta dinámica?

EB – El Ejército Mexicano ha mantenido una relación de amor-odio con la sociedad mexicana desde hace muchos años. Por un lado, hay gente que ha sido beneficiada enormemente por el Ejército y sus operativos para atender a las víctimas de catástrofes naturales, así como a la ciudadanía de poblaciones que han sido cautivas de grupos criminales que, cuando llega el Ejército, los reciben con flores. Luego, cuando se quedan un poco más de tiempo del que deberían, los quieren sacar a patadas.

Ahora, el Ejército Mexicano tiene, como toda institución, un contraste de mejores y peores prácticas. Por ejemplo, cuando aún operaba la Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada (UEDO), no había manera de trabajar con la policía judicial ni con los órganos policiales vigentes de ese momento porque estaban infiltrados hasta la médula. En ese entorno, había unidades de fuerzas especiales del Ejército que hicieron un trabajo muy valiente en operativos ligados a Amado Carrillo. Sin embargo, lamentablemente la institución ha sido infiltrada. Es una infiltración que es propia de otras instituciones mexicanas y que ha hecho que el Ejército hoy sea más parte del problema que de la solución

Por otro lado, el Ejército lamentablemente sigue teniendo una relación con el poder civil igual a la que tenía en la década de 1960. En general, la relación de autonomía abusiva del Ejército frente al poder civil es hoy una práctica muy nociva. Esto lo ves muy bien en el caso Ayotzinapa y en otros en los que el Ejército ha estado

involucrado en delitos de lesa humanidad.

El Ejército, como otras instituciones, sigue estancado en la época de López Mateos: no ha cambiado su psicología y el poder civil tampoco ayuda porque no les da instrucciones de primer mundo para que actúe a la perfección. Claramente si un grupo criminal toma un pueblo como Allende, el Ejército tiene que actuar porque se trata de un enemigo que está atentando contra la seguridad de la sociedad humana y contra la seguridad nacional. Tiene que retomar el pueblo pero, una vez que lo toma, tiene que hacer un cordón sanitario y dejar de patrullar las calles. Esa tarea es del poder civil y de una policía municipal que debe ser repensada para tener mas cercanía con la población.

Esta entrevista ha sido editada y resumida para ajustarse al formato de publicación.

Fuente: <https://gacetadecpol.wordpress.com/2016/11/15/la-vacuidad-del-estado-mexicano/>

Fotografía: youtube

Fecha de creación

2016/11/16