

IIDH

Instituto Interamericano
de Derechos Humanos



Fascículo 3:

SEGURIDAD, VIOLENCIA CRIMINAL Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

Manuel Carrillo Poblano

La Democracia Latinoamericana en una Encrucijada



Embajada de Noruega
Ciudad de México

© 2025 IIDH. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Las ideas expuestas en esta serie de fascículos son de exclusiva responsabilidad de las personas autoras y no corresponden con las ideas del IIDH/CAPEL y de sus donantes.

Carrillo Poblano, Manuel
Seguridad, violencia criminal y calidad de la Democracia /
Manuel Carrillo Poblano--
San José, C.R. : IIDH, 2025

14 p. : 28 x 22 cm. -- (La Democracia Latinoamericana en una
Encrucijada; 3)

ISBN 978-9930-514-49-8

1. Democracia. 2. Estado de derecho. 3. Seguridad pública.
4. Orden público. 5. Poder político. 6. Crimen organizado.
7. América Latina.

Se permite la reproducción total o parcial de los materiales aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y se haga llegar una copia de la publicación o reproducción al editor.

EQUIPO PRODUCTOR DE LA PUBLICACIÓN:

José Thompson Jimenez

Director Ejecutivo

Sofía Vincenzi

Ángeles Fernández

Manuel Carrillo

Coordinación Académica

Andrea Tercero

Coordinación general

Walter Meoño

Corrección de estilo y diagramación

Ernesto Vega

Portada y artes finales

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Apartado Postal 10.081-1000 San José, Costa Rica

Tel.: (506) 2234-0404

www.iidh.ed.cr

SEGURIDAD, VIOLENCIA CRIMINAL Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

*Por Manuel Carrillo Poblano**

1. PLANTEAMIENTO GENERAL. EL PODER DUAL EN AMÉRICA LATINA

En el primer tercio del siglo XXI, en la región latinoamericana y en algunos países de Europa y de África, la democracia liberal no solo está teniendo un debilitamiento estructural, sino que también se ha venido consolidando el avance del crimen organizado y de los cárteles de la droga por encima del poder legal legítimamente constituido.

Estamos viviendo una crisis muy severa del Estado liberal de Derecho. El poder institucional creado a partir de los procesos de democratización que se llevaron a cabo en el último tercio del siglo pasado está en una considerable amenaza por parte de distintos poderes fácticos, sobresaliendo de manera significativa el de la delincuencia con sus diferentes expresiones y modalidades.

* De 1993 a 2022, Fungió como Coordinador de Asuntos Internacionales del Instituto Nacional Electoral de México. Actualmente dirige una consultoría sobre Análisis de Riesgos en materia electoral.

El factor común es el desafío al poder del Estado, quien pierde cada vez más capacidad para garantizar el orden social y político en clave democrática.

De manera general, se observa que el poder nacional en diferentes países vive la existencia de un poder dual. Por un lado, el poder legal y legítimo del Estado y, por el otro lado, el poder real de los criminales con capacidad de imponer su autoridad teniendo base en una fuerza ilegal e ilegítima.

El poder del Estado liberal de Derecho está siendo cuestionado en cuanto a su efectividad, dañando la credibilidad y la confianza en la democracia como régimen político. Las críticas se enfocan básicamente en la falta de resultados para atender las necesidades sociales.

Dichas necesidades fueron planteadas por la población a los candidatos que en las campañas electorales compitieron aspirando a cargos de elección popular. Hay un desencanto ciudadano, pues no existen los resultados prometidos por los líderes políticos.

Uno de los temas sensibles en la falta de efectividad de la democracia es el de la seguridad pública. Este capítulo de la administración del Estado ya está afectando de manera significativa la seguridad nacional. Hay riesgos para impulsar un proyecto nacional de desarrollo integral. El problema es multi causal y complejo.

Si bien el Estado de Derecho posee el monopolio del uso legal de la fuerza para mantener el orden político, hoy día está severamente amenazado por el crimen organizado.

Las funciones de la seguridad pública tienen limitaciones e insuficiencias de consideración. Este sistema de seguridad está claramente rezagado, en muchos casos abandonado, falto de integridad, ausencia de inteligencia estratégica, de formación y capacitación de cuadros profesionales, servicio de carrera, protocolos

de actuación, material y equipo, actualización tecnológica, faltos de cohesión con la sociedad, severas limitaciones presupuestales, así como ausencia de coordinación y cooperación nacional e internacional en la materia, entre otros.

Pero el sistema de seguridad pública está estrechamente vinculado con las funciones del ministerio público, y los jueces encargados de impartir justicia. No existe un proyecto de integridad en la seguridad a cargo del Estado.

A estas limitaciones e insuficiencias se suma el tema de la corrupción de jueces, policías, funcionarios miembros del ejército, sector privado, entre otros. Corrupción que se presenta en amplios niveles de la estructura institucional, exponiendo con frecuencia los vínculos con las mafias criminales nacionales y extranjeras.

El crimen organizado constituye un poder real, fuerte y articulado. Posee importantes recursos económicos de procedencia difícil de comprobar en cuanto a su legalidad. Cuentan también con un importante arsenal y con la capacidad para amenazar o eliminar adversarios. También tienen y hacen uso de sus redes de comunicación para garantizar su impunidad ante las eventuales acciones de los administradores de justicia.

Las estimaciones de la DEA en el caso de México son las siguientes: los principales cárteles –el de *Sinaloa*, y *Jalisco Nueva Generación*–, disponen de unos 48 mil miembros distribuidos en 44 países, desde América, Europa y Asia. El capital manejado en el último año oscila alrededor de los 40 mil millones de dólares.

Al menos dos fenómenos están poniendo en riesgo al proyecto democrático en nuestra región. La ineficiencia de la representación política en el ejercicio del poder, ya sea en el ejecutivo o en el legislativo, y el avance del crimen organizado, al constituirse en un poder fáctico real al margen o en contubernio con la dirigencia política de nuestros gobiernos.

2. EL PODER Y EL DERECHO

2.1 Algunas aproximaciones teóricas podrían ayudar a contextualizar el análisis crítico sobre la seguridad en tiempos de crisis de nuestras democracias.

- a. La acción humana se caracteriza por el ejercicio de la libertad y de la racionalidad. En función de la atención de sus necesidades, la acción libre y racional del hombre –sea en el plan individual o colectivo– se orienta hacia objetivos que deben ser claramente definidos.
- b. “En un sentido general, seguridad es un sentimiento individual o colectivo de estar libre de peligros externos o amenazas, ya sea de tipo físico, psicológico, psicológico-sociológico, que podrían atentar contra la realización y preservación de algunos objetivos considerados esenciales, tales como la vida, la libertad, la conciencia de identidad y el bienestar. La noción de seguridad implica libertad de la incertidumbre”.¹

Lo anterior permite establecer riesgos para la seguridad: las vulnerabilidades y las amenazas. Las primeras se establecen en términos de fuerza o fortaleza de las bases ideológicas, físicas e institucionales del Estado. La política de seguridad busca reducir y/o acotar esas vulnerabilidades y debilidades.

Las amenazas constituyen eventos que, por un lado, crean una condición drástica que podría degradar la calidad de vida de los habitantes de un Estado y, por el otro, reducir el margen de maniobra del gobierno en acción, así como de diferentes actores sociales.²

1. Gill, Peter, *Policing and politics. Security, Intelligence and the liberal democratic State. United States*, CASS, 1994, p. 92.
2. Ullman, Ricard; “Redefining Security”, *International Security*, Vol. 8, Núm. 1, verano 1993.

- c. La seguridad es un derecho y un deber para el individuo y para la sociedad. Se considera que los fines esenciales del Estado son la seguridad y la justicia y, a partir de ahí, crear todo el edificio para el desarrollo social.

Estos fines tienen una triple dimensión. En un primer momento está el problema de la seguridad y la justicia en el individuo, considerado como una persona con derechos y deberes. En un segundo momento se identifica al individuo dentro de un cuerpo social y, finalmente, en la organización política de la sociedad, el Estado, que a su vez se articula en las relaciones internacionales entre los Estados.

Luego, entonces, la función suprema del Estado es la de organizar y poner en acción la cooperación social en el territorio para garantizar el logro de los más altos valores políticos y de desarrollo que la sociedad se ha planteado.³

El Estado, en tanto superior organización política de la sociedad, requiere no solo de una mejor organización hacia dentro y fuera del territorio, sino una ordenación unitaria, unificada, racional y legítima de los poderes fundamentales de dominación, para que ningún grupo social lo supere en la capacidad de organización de las voluntades individuales.

- d. La seguridad, esencialmente, constituye un concepto social. En primer lugar, porque la sociedad políticamente organizada ofrece al individuo protección a sus condiciones materiales, espirituales, culturales y de dignidad para su existencia y reproducción.

3. Heller, Herman, "Teoría del Estado", México, Fondo de Cultura Económica, 1988, pp 219-220.

En segundo lugar, porque la sociedad política garantiza condiciones y mecanismos que aseguran la viabilidad de la sociedad en cuanto a su existencia y desarrollo.

Finalmente, porque la organización política de la sociedad tiene el derecho y la obligación de garantizar las condiciones fundamentales de un Estado en su relación con los demás estados nacionales en el concierto mundial.

La seguridad, como una función social, tiene tres ámbitos de incidencia en la protección del ser humano: la individual, la social y la estatal.

- e. La seguridad, en el Estado liberal de Derecho, está dada fundamentalmente por medios pacíficos en clave democrática, el consenso básico y el acuerdo entre los principales actores políticos y sociales respecto del proyecto de desarrollo de un país, así como de los medios para alcanzarlos. La sociedad puede procesar su funcionalidad a través de un Estado democrático que aplica la ley imparcial y eficientemente. El Estado actúa por excepción utilizando la fuerza y será más eficaz en tanto tenga mayor reconocimiento y legitimidad en su actuación.

El Estado es la única fuente lícita y válida para hacer uso de la fuerza a través de las facultades que le otorga el Derecho. El Estado es el poder supremo ya que ningún otro poder al interior de determinado territorio es superior a él. Otras instancias de la sociedad podrán tener derecho a la violencia solo en la medida en que el Derecho y el Estado lo permitan.

- 2.2** En la época de los regímenes autoritarios y durante los procesos de transición democrática al plantearse la pregunta de quién mandaba en los Estados y sus gobiernos, la respuesta estaba clara: las juntas militares, el partido dominante, el dictador en turno o bien el presidente legal y legítimamente electo.

Hoy, la pregunta *¿quién manda en los gobiernos?* ya no puede responderse con tanta claridad y certeza. El poder legal y legítimo en varios países y regiones está compartido con el poder real que encabeza el crimen organizado.

La penetración del crimen organizado en nuestra región tiene al menos dos significativas experiencias. Tal fue el caso de Colombia en los últimos 50 años o bien México en los últimos 20. En este último caso, según la DEA, los dos cárteles más importantes –de Sinaloa y Jalisco Nueva Generación–, son considerados, además, como los grupos terroristas más peligrosos en el mundo, dados sus vínculos con China, Irán, Rusia, Venezuela, y Corea del Norte entre los más destacados.

2.3 El poder es la materia y la sustancia de la política. Ambos forman un binomio indisoluble.

El poder político se distingue de otros poderes, como el económico y el ideológico, porque es detentador de los medios de coacción para hacer valer la voluntad del Estado.

Pero el poder político requiere, además del monopolio del uso de la fuerza física, una legitimidad para su ejercicio. Es decir, el uso de la fuerza por parte del Estado debe ser un poder autorizado, validado y aceptado por los subordinados. El Estado, entonces, tiene la autoridad para impedir el uso de la fuerza a sujetos no autorizados por la ley y que además no están validados para su uso.

El crimen organizado ha fracturado, debilitado o acotado al poder político para garantizar uno de los principales fines del Estado: la seguridad para la elemental convivencia social.

Teóricos como Hobbes y Luhman ya apuntaban, en algunos de sus escritos, que en sociedades complejas se advierte el peligro,

no tanto de un exceso de poder, sino de una disminución del poder político, que se manifiesta en la incapacidad o ineficacia del Estado para atender necesidades y requerimientos de la sociedad, o bien para enfrentar a poderes fácticos que actúan al margen de la ley y que carecen de legitimidad.

No obstante lo anterior, grupos criminales tienen una justificación y acreditación social. Las obtienen por el uso de la fuerza o bien por sus políticas de protección, intimidación y/o prestaciones sociales (hospitales, medicamentos, agua e infraestructura).

2.4 La acción del crimen organizado está afectando varios de los objetivos esenciales del Estado de Derecho.

Cuando los grupos criminales le disputan el poder de coacción al Estado, perdemos, como ciudadanos, nuestra libertad, nuestra independencia y, eventualmente, nuestra vida. La seguridad, como certeza de la libertad en el ámbito de la ley, deja de existir para los miembros de la sociedad.

Pero estamos viviendo circunstancias en las que el poder del Estado aparece arrinconado por los poderes fácticos mostrándolo incapaz para garantizar la vida, las libertades y la felicidad de los ciudadanos. En febrero pasado, según la DEA, el 30% del territorio nacional en México está controlado por los cárteles de la droga. Imponen su autoridad restringiendo libertades o cobrando por estar en determinado territorio. En la administración pública se llaman impuestos.

La falta de seguridad por parte del Estado afecta no solo las libertades, sino el derecho a la igualdad ante la ley. Ya los ciudadanos no estamos en condiciones de igualdad ante la ley. Hay claramente privilegios para los criminales organizados quienes compran la justicia, intimidan o amenazan. Además, disfrutan de la impunidad que les da el poder corruptor del dinero o la amenaza a funcionarios públicos.

2.5 Otro elemento constitutivo del Estado de Derecho que se ve afectado por el crimen organizado es el de la Democracia. La máxima democrática: el gobierno del pueblo y para el pueblo está en riesgo. Las organizaciones criminales están jugando un papel decisivo en el acceso y distribución del poder, subordinando al poder político que está regulado. Están por delante sus privilegios y no los fines del Estado, conformando un poder dual.

Afectan las condiciones de equidad en la competencia electoral al financiar candidatos o partidos de su preferencia, ante la indiferencia o complicidad de las autoridades electorales.

Afectan de manera significativa la vida y la seguridad de candidatos y candidatas. Algunos han sido eliminados físicamente o bien disuadidos para que abandonen la contienda político-electoral.

Otro sector social afectado es el de la ciudadanía, que se ve atemorizada por amenazas para que gane o pierda determinado partido o candidato. Existen casos más extremos, como en México en 2021, cuando el Cártel de Sinaloa secuestró alrededor de 280 representantes de partidos políticos diferentes al partido en el gobierno en las elecciones locales de Sinaloa.

Si hay incertidumbre hacia el triunfo de los candidatos o partidos del gobierno, viene una acción para infundir temor y sembrar amenazas sobre temas y problemáticas de fuerte impacto social, como la suspensión de agua, por ejemplo, en época de sequía, obstaculización en el transporte de mercancías como limón, aguacate y mango hacia Estados Unidos procedentes de estados como Michoacán, Morelos o Guerrero (en el caso de México).

Existe también otra vía de acción: la cooptación, vía la compra de votos a gran escala.

Las elecciones democráticas libres, transparentes, periódicas, equitativas y auténticas están claramente amenazadas por el crimen organizado.

3. CONSIDERACIONES FINALES

3.1 ¿Está la democracia en crisis? Así iniciaba la nota introductoria del reporte sobre la gobernabilidad de las democracias, publicado en 1975 y suscrito por Michael Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki. En la misma nota se mencionaba que en la década de los años 20 del siglo pasado, Oswald Spengler se refería a la declinación de occidente en clara alusión al sistema democrático. Igual que hoy con la oposición a la democracia, en aquella época el comunismo apuntaba en forma pesimista sobre la crisis del capitalismo y del régimen que lo arropaba: la democracia.

Sin embargo, los autores apuntaban a que el sistema democrático era y es viable. Decían que hay dos temas en los que debía actuar: la interrelación entre libertad y la responsabilidad.

La vitalidad del sistema democrático está en su capacidad para autocorregirse a través de un examen riguroso sobre la naturaleza de sus problemas derivados de la complejidad económica, cultural y política, propios del desarrollo capitalista y buscar el progreso social. Su premisa básica es la libertad y la objetividad.

A casi 50 años de dicho informe estamos ante una nueva ola de crisis y/o regresión de nuestra democracia. Importante líder ruso aseveraba que el tiempo de la democracia había pasado, pues es demasiado complicada e ineficiente. Los regímenes más íntegros y menos complicados atienden mejor las demandas sociales, es decir, regímenes sin elecciones libres ni sistema democrático para que el poder tenga contrapesos. Es decir, se apunta por un sistema de perfil dictatorial, donde el poder está concentrado y sin vigilancia de otros poderes del Estado y de la sociedad civil.

Esta percepción de pureza política ha dado pie a la aparición de los populismos. Dividir a la sociedad entre amigos-enemigos (Carl Schmitt) y buenos-malos. La política aparece, no como una confrontación de ideas, sino como una guerra de emociones y pasiones. La política como conflicto no como consenso, haciendo banal la discusión y el lenguaje político.

¿Cuál es el perfil que mejor capitaliza esto? El líder populista que se sobrepone a la ley y al Derecho. La personalidad y las emociones por encima de la ley.

El crimen organizado está poniendo en riesgo la viabilidad del sistema democrático pues está amenazando sus principios fundamentales: la libertad, la independencia, la seguridad y la igualdad ante el Derecho.

Una respuesta atípica es la de El Salvador, cuyo presidente, para hacer efectiva la seguridad y la libertad, se ha ido a un extremo donde la acción del Estado vela por ellas, pero en muchos casos hay una clara violación a los derechos humanos de algunos criminales. Sin embargo, posee un amplio consenso y legitimidad en su actuación, pero en contrapartida de una crítica rigurosa por parte de algunos sectores de la oposición y de la comunidad internacional.

¿De qué magnitud será esta crisis de nuestra democracia? ¿Será coyuntural o de orden estructural? ¿Tendrán razón los autores de la comisión trilateral en que, con el instrumental cultural, político, económico y moral de la democracia, saldremos adelante?

El tema ahí está sin alguna respuesta definitiva. Hoy día tenemos, a diferencia de hace 50 años, un cambio de época que ha alterado el régimen de Derecho dentro y fuera de nuestras fronteras. La cultura de la legalidad en clave democrática está en severas dudas respecto de su efectividad en el mundo que nos tocó vivir.

El tema del crimen organizado y la democracia no constituyen un problema local o regional, ya que apunta a extenderse de manera más global ante la debilidad del Estado de derecho y del sistema internacional.

3.2 La complejidad del tema de seguridad, crimen organizado y democracia es muy variada. Hay demasiados recursos económicos en juego. Los grupos de poder, legales e ilegales, están en disputa por el acceso y distribución del poder. Hay, dependiendo del caso, contubernio o abierta disputa sobre el poder. Pongo solo el tema de México. No generalizo, pero destaco el dato. En el año 1993 la inversión norteamericana en México era de 200 millones de dólares al año. A partir del Tratado de Libre Comercio firmado ese año, ascendió a casi 35 mil millones de dólares en los últimos 4 años.

Sin embargo, tenemos casi 55 millones de pobres, 20 en pobreza extrema para un país de 135 millones de habitantes. En este año que termina, el segundo empresario más rico de México obtuvo ganancias del 900%, casi 35 mil millones de dólares. No estuvo a favor del actual presidente, tomó distancia, pero tuvo acceso a negocios como no lo tuvo el más rico del país, cuyas ganancias se incrementaron 75% este año. Ambos disfrutaron de impunidad. Ningún juicio o persecución.

Hay demasiado dinero en México, y son las élites políticas, junto con los grupos empresariales, que han caminado de la mano, a diferencia de la oposición empresarial de hace 50 años. Había que consolidar el poder político para garantizar la alianza con el sector empresarial. Aquí es donde entra la pinza del crimen organizado y del ejército, que aprietan a favor del dinero y del poder político.

En los últimos 8 años el narcotráfico tuvo un crecimiento nunca antes visto en 40 años. Los cárteles caminaron de la mano del poder político, del ejército y del sector empresarial. Están

presentes en 27 estados de la unión americana, hay alrededor de 25 organizaciones criminales de mexicanos y norteamericanos distribuyendo no solo cocaína, heroína y metanfetaminas, sino fentanilo producido por China, pero procesado y transportado desde México a EE.UU.

La ineficiencia del Estado, en términos generales, y la ausencia de una estrategia de seguridad, está poniendo en riesgo la seguridad nacional de algunos de nuestros países. Ya no solo hay dictaduras sino narcoestados.

La viabilidad del Estado liberal de Derecho descansa en gran medida no solo en el fortalecimiento de nuestros sistemas de inteligencia y seguridad, sino en la calidad de los liderazgos políticos nacionales e internacionales. Tomará tiempo, recursos y programas, sin olvidar que la movilización social también tiene una importante responsabilidad en todo este complejo reto.

- 3.3** El poder político, el Estado de Derecho y la democracia no se dan en aislado. Se requiere de una cultura y una moral que los respalde, como sucedió en la ola democratizadora iniciada en la década de los años 70 del siglo pasado. En este sentido no solo tenemos debilidad del Estado en materia de seguridad, sino en una visión ética y cultural que nos haga comprometernos con la democracia y sus valores fundamentales: la vida, la libertad, la igualdad, la seguridad y la fraternidad.

Nuestra realidad hoy día es más compleja que la de hace 40 años. Tenemos un avance tecnológico superior al que tuvimos en los últimos 300 años. La revolución en nuestras relaciones personales es inédita. Estamos increíblemente más interconectados, pero no necesariamente comunicados y solidarios. Hay apatía por participar políticamente. La democracia en clave analógica tuvo su avance, crecimiento y éxito. Pero la democracia en clave tecnológica del siglo XXI, ¿está en construcción o en

deconstrucción? Hoy se vive la peor de las pandemias: la indiferencia. Conectados, pero no solidarios.

El poder del narcotráfico avanza también en este ámbito de la cultura y la generación de nuevos valores. Lo vemos en México con las películas y corridos donde los héroes son los villanos, los que violan la ley, matan y salen impunes. Los valores sociales están invertidos. La disputa por el poder es total y con todo, legal e ilegalmente.

¿Quién puede y debe reordenar este sistema político y cultural? El Estado. Sin embargo, por sí mismo, es poco viable. Es necesaria la participación social de intelectuales, académicos, estudiantes, defensores de derechos humanos, agrupaciones de profesionales, médicos, economistas, abogados, contadores, ingenieros, arquitectos, deportistas, sindicatos, organismos empresariales, instituciones de cultura y agrupaciones religiosas, entre otros.

Citando a Karl Popper, en una conversación con Konrad Lorenz, decía que “una fortaleza solo vale por la calidad de sus guarniciones”. Hoy día nuestra democracia necesita robustas guarniciones para su defensa. Esta es nuestra responsabilidad como demócratas, asumir el compromiso que cada quien desee, quiera y pueda.

ISBN 978-9930-514-49-8

Fascículo 3:

SEGURIDAD, VIOLENCIA CRIMINAL Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

La Democracia Latinoamericana en una Encrucijada



Manuel Carrillo Poblano. Mexicano. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública UNAM. Estudios de Maestría en Ciencia Política Colegio de México. Diplomado en Administración Pública INAP. Consultor internacional. Experiencia de 50 años en el servicio público de México, 30 de ellos en el IFE-INE. Actualmente, Coordinador del Seminario Permanente de Análisis y Reflexión. La Democracia Latinoamericana.

IIDH

Instituto Interamericano
de Derechos Humanos



Embajada de Noruega
Ciudad de México