

Markus-Michael Müller (2012)

**Public Security in the Negotiated State: Policing in Latin America and Beyond**

Houndmills and New York: Palgrave, 269 p.

---

Reseñado por Markus Hochmüller

Lateinamerika-Institut, Freie Universität Berlin

La relación entre el Estado mexicano, sus ciudadanos/as y actores políticos locales está caracterizada por constantes negociaciones. Este proceso de negociación, su relación a la dimensión simbólica e imaginaria del Estado y su repercusión al “state-security nexus” (4) son la base del libro “Public Security in the Negotiated State” de Markus-Michael Müller, que resulta de su tesis de doctorado del año 2009. El politólogo del Centre for Area Studies de la Universidad Leipzig afronta tanto la cuestión de repensar los conceptos clásicos de policía y seguridad pública en contextos urbanos, como nuestro entendimiento de “Estado”. Estas preguntas son centrales para los debates sobre policías en ámbitos urbanos, porque permiten ir más allá de los debates técnicos y apolíticos, que no tomaban en cuenta los contextos políticos y históricos en las cuales las policías se están situando. Por eso, el libro se inscribe en la tradición teórica que entiende el estado por sus procesos tanto materiales como simbólicos.

Mediante un análisis coherente de las policías locales contemporáneas en la Ciudad de México, que refiere críticamente

a estos puntos de vista simplicistas, y el cual toma en cuenta las transformaciones y continuidades de las policías desde la formación del Estado mexicano hasta el presente, el autor demuestra que el Estado (re)produce su dominio a nivel local-urbano diariamente. Lo logra con una mirada a los procesos que constituyen al Estado, analizando su objeto de estudio, las policías del Distrito Federal (D.F.), en su contexto histórico en el nivel macro y en nivel micro mediante 127 entrevistas cualitativas y observaciones etnográficas durante largas estancias en el D.F. (25-26).

Müller decidió situar su análisis en las policías locales de la capital, dado que es allí donde se concentran las dinámicas que constituyen el Estado mexicano en su totalidad (22). Además, la Ciudad de México es presentada en la introducción como un caso ejemplar de inseguridad en áreas urbanas y de la relación simbólica entre capital y nación (21-25).

Para el caso mexicano, Müller argumenta que la producción de seguridad por la policía es “fragmentada y selectiva” porque

está “sobredeterminada por políticas informales y prácticas de negociación”.<sup>1</sup> Estas relaciones y prácticas tienen efectos decisivos para la seguridad en el ámbito local. Por consiguiente, el autor clasifica a México como el prototipo del *negotiated state*, en el cual negociaciones informales determinan las políticas estatales y el actuar de sus aparatos.

Partiendo de este concepto, el lector es llevado desde el nivel macro al nivel micro sin perder de vista la imagen completa del Estado mexicano. En el primer capítulo, la relación entre este Estado y sus policías es analizada desde una perspectiva histórica. Se muestra que México históricamente ha estado fragmentado entre el centro político y actores políticos locales, tales como caudillos o élites políticas locales (30) – una característica que sigue vigente hasta hoy: la centralización de la violencia y del poder quedaron inacabadas, mientras las fuerzas locales pudieron proteger su autonomía. Esto lleva a que el Estado se convierta en un “recurso apropiable”,<sup>2</sup> tanto para actores locales y los/las ciudadanos/as como para actores criminales. Por ende, esta dinámica determina la reproducción de los aparatos estatales, lo cual cuenta particularmente para las fuerzas policiales.

Antes de que el sistema político mexicano se democratizara, se había formado un sistema de beneficio mutuo entre el patrón (Estado central) y sus clientes (actores locales, ciudadanos/as o criminales). Con

la democratización a partir de los 90s, los poderes locales pudieron guardar o ampliar sus autonomías, instrumentalizando las policías locales para sus intereses particulares. Así, las lealtades que unieron el proyecto de nación durante el priismo disminuyeron. Las redes informales e ilegales se transformaron; este factor explica también la transformación del carácter de la relación entre policías y el crimen organizado (60-63).

En el segundo capítulo, Müller analiza las policías contemporáneas del D.F. en relación con las políticas formales e informales, del *negotiated state* y así, demuestra que se reproducen las estructuras de negociación diariamente a nivel local, lo cual hace visible los déficits existentes en las prácticas policiales. Este sistema informal y “paralegal”<sup>3</sup> de apropiación del Estado determina las políticas capitalinas y la relación entre el Estado y sus ciudadanos/as. Desde una perspectiva histórica (cap. 3) entendemos que para las élites nacionales, la policía siempre fue más importante para asegurar los proyectos (partidistas) de creación y cohesión del país, que para garantizar la seguridad ciudadana. El clientelismo sigue constituyendo las relaciones entre policías y ciudadanos/as (108), analizadas en el libro mediante las formas no-monetarias de negociación y por ende apropiación a nivel de “interacciones diarias” relacionadas con el “uso estratégico de capital social y político por parte de los ciudadanos”.<sup>4</sup> Estas capacidades de

1 “fragmented and selective, overdetermined by informal politics and practices of negotiation” (4)

2 “appropriable resource” (30)

3 “paralegal system” (80)

4 “everyday [...] interactions [...] strategic use of social and political capital by citizens” (112)

apropiación dependen fuertemente de factores socioeconómicos, reproducen desigualdades y perjudican a los sectores más pobres.

Las reformas policiales en conjunto con actores transnacionales tampoco pudieron cambiar este sistema (cap. 4) porque subestimaban las “realidades locales [...] prevalecientes”<sup>5</sup> y no operaban fuera de la determinación de las prácticas del *negotiated state* (149). En el análisis micro de las prácticas policiales en Iztapalapa y Coyoacán (cap. 5), Müller muestra con ejemplos contundentes que – a pesar de las diferencias existentes y significativas respecto a su efectividad (193) – en ambos barrios la actividad policial está determinada por prácticas y políticas informales, lo cual explica el carácter selectivo de la seguridad (151). Sin embargo, los/las ciudadanos/as no se distancian del Estado a pesar del carácter insatisfactorio de la policía y la seguridad “pública”, sino siguen reivindicando mejores políticas de seguridad de la policía, y, por ende, del Estado. Entonces, el Estado no pierde su legitimidad y logra reproducirse diariamente (175, 197).

En el último capítulo, Müller aplica su concepto del *negotiated state* a otras regiones del “Sur Global”, haciendo hincapié a que lo negociado llevó a prácticas policiales inefectivas que no responden a las demandas de la población en muchas partes del mundo. Sin embargo, esta extensión queda muy limitada; hay que criticar que aquí el libro no cumple con satisfacción con lo prometido en el título. No

obstante, el último capítulo sirve a politólogos y otros científicos sociales como punto de partida a otros estudios más exhaustivos de Estados supuestamente débiles, teniendo en cuenta la reproducción diaria de “imaginarios y expectativas normativas”.<sup>6</sup>

En suma, Müller presenta un análisis profundo de los problemas clave tanto en el aparato de la policía local como en las estructuras del Estado mismo. El aporte más destacado es haber mostrado de que, a pesar de que México es un Estado excluyente cuya exclusión sistémica tiene repercusiones negativas para la seguridad de sus ciudadanos/as, sí se mantienen las interdependencias simbólicas y el Estado sigue siendo el punto referencial central de los/las ciudadanos/as en cuanto a la seguridad: aunque inefectivo o “débil”, el Estado se mantiene como el actor central en la arena política. En total, el libro es un estímulo para trascender conceptos simplicistas de estatalidad y para estudiar a los Estados y sus policías, con su clientelismo e inseguridades, desde una perspectiva que facilita una mirada crítica a los procesos políticos formales e informales que constituyen a la entidad política denominada “Estado”.

5 “prevailing local [...] realities” (126)

6 “‘state imaginaries’ and normative expectations” (199)