

Nueva Sociedad Separatas

Raúl Benítez Manaut

México: seguridad ciudadana, conflictos y orden público

Artículo aparecido en Nueva Sociedad 191, mayo-junio 2004, pp. 103-116.

México: seguridad ciudadana, conflictos y orden público

En este artículo se plantea el problema de la seguridad pública y la delincuencia en México como constituyente de las estructuras políticas. Fenómenos como la corrupción son consecuencia de instituciones gubernamentales débiles, que necesitan de mecanismos extralegales para operar. El texto analiza la delincuencia y la inseguridad desde un punto de vista multicausal, ya que tienen orígenes estructurales. Se concluye que en México la transición a la democracia debe incluir la reconstrucción institucional de todo el sistema de seguridad pública y prevención del delito para satisfacer las demandas de la población.

Raúl Benítez Manaut

El sistema político mexicano: corrupción e inseguridad

En México, un sospechoso es culpable de cometer un delito hasta que no demuestre que es inocente, en otras palabras, la policía detiene para investigar y no investiga para detener. México es famoso por la corrupción policiaca, y la «mordida» se considera una institución «funcional» para regular las relaciones

Raúl Benítez Manaut: investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM; autor de ensayos y artículos sobre seguridad nacional de México, fuerzas armadas y geopolítica; autor del libro *La teoría militar y la guerra civil en El Salvador*, UCA Editores, San Salvador, 1989; @:<raulmanaut@hotmail.com> y <manaut@servidor.unam.mx>.

Palabras clave: corrupción, crimen común y organizado, democratización, reforma institucional, México.

***La corrupción
 y la ineficiencia
 de la policía
 en México
 son un reflejo
 de lo que sucede
 en las instituciones
 políticas y jurídicas
 superiores***

entre las autoridades y los ciudadanos. Uno de los objetivos declarados de todos los políticos mexicanos cuando aspiran a un cargo público, desde la presidencia de la República hasta la más modesta presidencia municipal, es combatir la corrupción y la ineficiencia policiaca. Muy pocos lo logran, y cuando lo hacen el esfuerzo puede ser en balde, pues su sucesor seguramente echará a la basura el «logro» del antecesor.

La corrupción y la ineficiencia de la policía en México son un reflejo de lo que sucede en las instituciones políticas y jurídicas superiores. Un analista político lo describió así: «La corrupción es un principio de gobierno que ocupó el centro del régimen porque era la clave para su mantenimiento. Si la mayor parte de los autoritarismos ha enfrentado el disenso con brutal represión, el mexicano lo ha hecho con la mordida, la cooptación, el contrato, los privilegios»¹.

La afirmación anterior, sustentada en el caso de la acción de gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI), también aplica a líderes políticos de otros partidos: recientemente (marzo de 2004) se ha destapado un gran escándalo de corrupción en el gobierno del Distrito Federal (encabezado por el Partido de la Revolución Democrática, PRD), y altos funcionarios de la administración del presidente Vicente Fox han estado involucrados en actos de corrupción o impunidad. Las configuraciones políticas «pequeñas», como el Partido Verde Ecologista de México, también son responsables de graves actos de tráfico de influencias y corrupción. En otras palabras, es un cáncer que trasciende ideologías, líderes y partidos políticos.

El sistema político mexicano que construyó las instituciones gubernamentales durante 83 años (desde la promulgación de la Constitución de 1917 hasta su fin, con las elecciones de 2000) fracasó en darle seguridad a los ciudadanos. Las razones estructurales articulan condiciones socioeconómicas precarias de la población que, en situación de «anomia», la llevan a cometer delitos en asociación con funcionarios públicos, hasta la incapacidad de los gobiernos (desde el federal hasta los municipales) para construir instituciones eficaces de impartición de justicia, investigación y prevención del delito. En otras palabras, la incapaci-

1. Jesús Silva-Herzog Márquez: *El antiguo régimen y la transición en México*, Planeta / Joaquín Mortiz, México, 1999, p. 44.

dad se da porque no existe superación de la pobreza ni de las condiciones marginales de vida, y por tener un Estado débil como autoridad, leyes no respetadas ni siquiera por los responsables de que se cumplan, sistemas de justicia que favorecen la impunidad y la autonomía de sus funcionarios, y cuerpos policiacos que, o son ineficaces, o están ligados a la delincuencia común y organizada.

El más grave crimen colectivo cometido en México en los últimos años, la violación, asesinato y mutilación de los cuerpos de al menos 370 mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua, no ha sido aclarado, entre otras razones por la absoluta deficiencia de la indagación policiaca². No hay investigación científica y tampoco se ha podido resolver el caso con los «viejos» métodos de averiguación policiaca: detenciones ilegales, interrogatorios de sospechosos sin respeto de los derechos humanos, etc. Los gobiernos federal, estatal y municipal son responsables por omisión e incapacidad. El Gobierno Federal, porque el caso seriado de asesinato pertenece a una modalidad de crimen organizado; el gobierno del estado de Chihuahua porque es responsable de la Policía Judicial Estatal, que en principio debe realizar las investigaciones criminales; y el de Ciudad Juárez porque tiene atribuciones locales de resguardo preventivo de la seguridad pública en el ámbito local. Un reporte de Amnistía Internacional señala que:

Se necesita una inmediata y decisiva intervención de las autoridades federales para asegurar la justicia en Ciudad Juárez y la ciudad de Chihuahua; para cooperar con las autoridades del estado y municipales. Se necesita una pesquisa judicial independiente que investigue a la Procuraduría General de Justicia del estado de Chihuahua, a la oficina del fiscal estatal que es responsable de los casos; analizar los casos llevados ante la corte para corregir la incapacidad de la justicia; investigar y castigar a cualquier funcionario responsable de abusos, y realizar una muy profunda reforma del sistema de administración y procuración de justicia del estado de Chihuahua; respetar la dignidad de las familias y de las organizaciones que se encargan de defender los derechos de las mujeres; prevenir, investigar y castigar los casos de hostigamiento a las familias y las organizaciones defensoras; y reconocer públicamente la legitimidad de su lucha.³

El hecho de que no se resuelvan casos como el de las mujeres de Ciudad Juárez conduce a que la mayoría de los analistas identifique la solución de los problemas de seguridad pública como uno de los elementos vitales para la construcción de instituciones en un régimen democrático de gobierno. En otras palabras, desarrollar la democracia en México va de la mano de la construcción de un régimen de derecho, y éste se asocia con la existencia de sistemas policiacos

2. V. el informe de Amnistía Internacional: «Intolerable Killings: 10 Years of Abductions and Murders of Women in Ciudad Juárez and Chihuahua», AI Index, AMR41/026/2003.

3. Amnistía Internacional: «Mexico. Ending the Brutal Cycle of Violence against Women in Ciudad Juárez and the City of Chihuahua», AI Index, AMR 41/011/2004, 8 de marzo de 2004.

***En los años 90,
al crimen
organizado
y común
se agregan
dos factores
de inseguridad
ciudadana:
el narcotráfico
y el crimen
político***

y de justicia profesionales y eficaces⁴. En esto México tiene notables similitudes con otras naciones latinoamericanas: hay un país legal que es ficticio, y hay un país real con una grave crisis de las instituciones⁵. Además, el gobierno de Fox ha enfrentado una situación de parálisis política (desde diciembre de 2000) donde siguen pendientes muchas reformas necesarias para el sistema de seguridad pública. Al inicio de su gobierno, Fox creó la Secretaría de Seguridad Pública (SSP, responsable de la Policía Federal Preventiva, PFP)⁶, sin embargo, después de esta primera medida, no logró avanzar ni siquiera mediante la operación del Gabinete de Orden y Respeto (instancia de coordinación gubernamental que funcionó entre diciembre de 2000 y diciembre de 2001), dejando pendientes las reformas de la seguridad nacional y la seguridad pública.

Crimen organizado, crimen común, crimen político: una tríada contra la ciudadanía

Un informe de la Secretaría de Gobernación de mediados de los años 90, que reconocía la coparticipación de funcionarios y criminales, señala:

(...) según un informe confidencial de la Secretaría de Gobernación, había en México alrededor de 900 bandas criminales armadas, de las cuales más del 50% estaban constituidas por miembros actuales o retirados de agencias de la ley. Y algunas de las batallas más sangrientas de la guerra contra las drogas en México no eran entre policías y criminales, sino entre las propias bandas de miembros corruptos de las fuerzas de seguridad.⁷

Desde los años 70 del siglo xx es posible observar el aumento del delito a través de la evolución del número de delincuentes «presuntos» y «sentenciados». Entre 1974 y 1981 casi no hay aumento: en 1974, 66.992 individuos fueron considerados «presuntos» delincuentes, y de ellos 54.725 fueron sentenciados. En 1981 los «presuntos» delincuentes fueron 76.184, y se sentenció a 65.456⁸. Si se toma en cuenta el crecimiento de la población, no hay aumento del delito en relación con el de los habitantes.

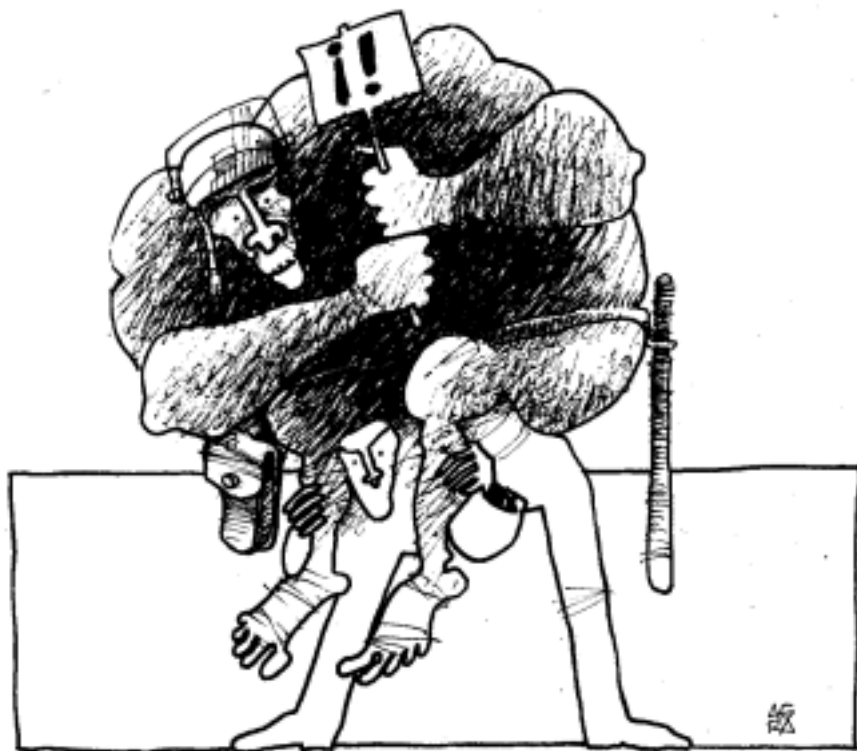
4. Arturo Alvarado y Sigrid Artz (eds.): *El desafío democrático de México: seguridad y Estado de derecho*, El Colegio de México, México, 2001.

5. V. Lilian Bobea (ed.): *Entre el crimen y el castigo. Seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe*, Woodrow Wilson Center / Flacso / Nueva Sociedad, Caracas, 2003.

6. La seguridad pública se regulaba desde la Secretaría de Gobernación, o sea, era un asunto de orden interno y gobernabilidad.

7. Andrés Oppenheimer: *México: en la frontera del caos*, Javier Vergara, México, 1996, p. 307.

8. *México social. Indicadores seleccionados 1985-1986*, Banamex, México, 1987, p. 315.



En cambio, la tendencia se agrava notablemente en los años 90. En 1994, los «presuntos» delincuentes ascienden a 165.927, y los sentenciados a 142.365⁹. O sea, más de 20.000 delincuentes quedaron en libertad. En 1997, cifras para el Distrito Federal señalan que se cometieron 189.000 delitos (según denuncias ante el Ministerio Público), 8.000 más que en 1996 a pesar de que la SSP del Departamento del Distrito Federal (SSP-DDF) militarizó la ciudad¹⁰. Estos delitos son una mezcla de acciones del crimen organizado y de la delincuencia callejero-disperso-atomizada. Las cifras para 1997 muestran el siguiente escenario: 1) robo de casa con violencia: 553; 2) robo de casa sin violencia: 5.871; 3) robo de negocio con violencia: 4.535; 4) robo de negocio sin violencia: 9.432; 5) asalto de banco: 59; 6) robo de transeúnte: 24.533; 7) robo a camión repartidor: 17.148; 8) robo de vehículo con violencia: 15.074; y 9) robo de vehículo sin violencia: 28.110. También hubo 713 homicidios; 1.127 violaciones; 18.374 lesiones dolosas; y 2.082 despojos¹¹.

9. Sistema Nacional de Seguridad Pública: *Carpeta informativa. Sistema Nacional de Seguridad Pública* N° 1, 10/1997, México, p. 36.

10. «Informe de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal» en *La Jornada*, México, 31/12/97, p. 53.

11. *Ibid.*

En los años 90, al crimen organizado y común se agregan dos factores de inseguridad ciudadana: el narcotráfico y el crimen político. Esto es más visible en estados como Sinaloa, Sonora, Jalisco y Baja California, de alta incidencia de tráfico de drogas, y en zonas rurales de los estados de Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Veracruz, Tamaulipas y Puebla. En lo que respecta a delitos políticos, los asesinatos y la violencia son notorios desde que se inicia la «democratización» del país a fines de los años 80. Tan solo en Michoacán murieron más de 400 dirigentes políticos en conflictos entre el PRD y el PRI, entre 1989 y 1994. Súmense los muertos indígenas en Chiapas producto de la violencia intracomunitaria (por motivos religiosos), política, entre simpatizantes del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y del PRI, y la acción orquestada de «Guardias Blancas» (cuerpos de seguridad organizados por terratenientes para asesinar campesinos e indígenas)¹²; el aumento de la violencia política en Guerrero (cuya máxima expresión fue el asesinato de los campesinos en Aguas Blancas en 1996); el incremento de periodistas asesinados (48 entre 1971 y 1987, un promedio de 2,82 por año; mientras que entre 1988 y 1994 las cifras fueron de 40 o 6,6 por año); 592 secuestros durante 1995; y los asaltos bancarios que suben de 220 en 1981 a 485 en 1996 (es decir, de 0,6 a 1,13 por día)¹³.

Sin duda los dos asesinatos políticos de mayor impacto fueron el de Luis Donaldo Colosio, candidato del PRI a la Presidencia de la República, el 23 de marzo de 1994, y el de José Francisco Ruiz Massieu, líder nacional del PRI, el 28 de septiembre del mismo año¹⁴. Estos dos magnicidios, sumados a la aparición de la crisis en Chiapas, la reaparición de grupos armados guerrilleros en Guerrero y Oaxaca, y el incremento de la violencia «paramilitar» organizada para contener movimientos campesinos, expandió exponencialmente la inseguridad como tal, al igual que su «percepción» en toda la población.

Asimismo se ampliaron las modalidades del delito. Además, el crimen organizado sofisticó sus actividades, incrementándose el secuestro, el narcotráfico (ahora con el de la cocaína), el robo de autos, de bancos, de infantes, el tráfico de órganos. En los años 90 algunos de estos delitos también crecieron en inci-

12. Con el cambio de Gobierno Federal y estatal en 2000 se redujo notablemente la violencia paramilitar en Chiapas, aunque no ha desaparecido por completo.

13. «La violencia en México» en *El Cotidiano* N° 82, 3-4/1997, UAM-Azcapotzalco, México.

14. Sobre el asesinato de Colosio se han elaborado más de 20 hipótesis que van desde un complot del narcotráfico, hasta la del asesino solitario (aceptada judicialmente en la actualidad). En el caso de Ruiz Massieu, las hipótesis apuntan a que el autor intelectual fue Manuel Muñoz Rocha, político muy cercano a Raúl Salinas de Gortari y vinculado al Cartel del Golfo. V. «Caso Ruiz Massieu. Informe sobre la primera etapa de las investigaciones y resultados», PGR, México, noviembre de 1994.

dencia por su naturaleza transnacional. Muchas actividades del crimen organizado se asocian a redes transnacionales que operan en las fronteras, entre ellas las de contrabando, lavado de dinero, tráfico de personas, de drogas e incluso de órganos. La frontera norte de México, vinculada estrechamente a la frontera sur de Estados Unidos, es un espacio territorial particularmente propicio para el crimen organizado¹⁵. Los esfuerzos de EEUU por sellar su frontera con México, sobre todo después del 11 de septiembre de 2001, parecen una «misión imposible» por lo complejo de la interacción interfronteriza. En otras palabras, en México interactuaron tres fenómenos en esa

década: 1) la transición a la democracia, que implicó el desmantelamiento de las viejas instituciones del Estado, pero con una lenta construcción de las nuevas; 2) la implementación de políticas económicas que aumentaron la población desplazada de los mercados laborales; y 3) el surgimiento de nuevas modalidades de crimen común y organizado, y expresiones ampliadas de ellos. Estos factores, agregados, provocaron un deterioro muy profundo del Estado de Derecho¹⁶.

Un ejemplo significativo de este proceso de los años 90 se observa en el D.F.: entre 1994 y 2000, para una población que se mantuvo casi estable (de 8.460.524 habitantes en 1994 a 8.796.861 en 2000), los delitos aumentaron de 162.248 a 187.391. Ello significa que se pasó de 1.918 delitos por 100.000 habitantes, a 2.130/100.000, con lo cual la probabilidad de ser víctima ascendió de 0,026%, a 0,021%¹⁷. Esto aumentó la percepción de inseguridad en la ciudadanía, pasando a ser un tema de prioridad política¹⁸.

***A lo largo
de la historia
institucional
de México
se ha intentado
sin éxito
poner en práctica
numerosos proyectos
para enfrentar
las nuevas
dimensiones
del crimen común
y organizado***

15. Asunto que se analiza en detalle en el libro de John Bailey y Roy Godson (eds.): *Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la franja fronteriza*, Grijalbo, México, 2000.

16. A. Alvarado y Diane Davis: «Cambio político, inseguridad pública y deterioro del Estado de derecho en México: algunas hipótesis en torno del proceso actual» en A. Alvarado y S. Artz (eds.): ob. cit.

17. Estadísticas oficiales tomadas de A. Alvarado y D. Davis: ob. cit., p. 128. Ciudad de México se divide en dos jurisdicciones políticas: Distrito Federal y estado de México. Aquí se analizan las cifras del D.F., aunque las estadísticas son mucho más graves en la zona periférica de la ciudad, pues es donde se ubican los cinturones de miseria, y por ende, la ineficiencia de las policías.

18. René Jiménez Ornelas: «Percepciones sobre la inseguridad y la violencia en México. Análisis de encuestas y alternativas de política» en A. Alvarado y S. Artz (eds.): ob. cit., p. 145.

***La autoridad
en México
ha tendido
a abusar más
que a gobernar,
y a robar más
que a administrar,
situación
que ha provocado
una crisis en todos
los municipios***

En la década de los 90 se observó también la presencia creciente de miembros de las Fuerzas Armadas (la mayoría de ellos en retiro o con permiso) en los cuerpos de seguridad federales, estatales y municipales. La presencia de estos oficiales (del Ejército y la Armada) responde a una concepción de que el problema de la seguridad se debe abordar: 1) rompiendo la corrupción, donde los civiles son «más proclives» y los militares tienen más mecanismos «inmunológicos»; 2) rehaciendo la estructura de mando; 3) «endureciendo» la contención policial contra el crimen; y 4) profesionalizando la actividad policial. La presencia de militares es indistinta y ajena a los partidos políticos que ocupan los gobiernos federal, estatales y municipales. Durante todo el siglo xx, gobernadores y alcaldes –y especialmente en el D.F.– emplearon militares de manera intermitente (básicamente en retiro o con permiso) como responsables de cuerpos policíacos preventivos y de investigación de la justicia.

Estos esfuerzos tuvieron sus altibajos: se endurece la «represión», sobre todo de jóvenes delincuentes, y se combate principalmente el crimen callejero; hay protestas por los derechos humanos, se «desgasta» la imagen de los militares y estos se «repliegan». Una de las características es que la militarización muy pocas veces se focaliza en el crimen organizado. El límite de la estrategia es evidente en México, pues se trata de una acción parcial, no integral, que más que resolver el problema se centra en facetas visibles del mismo (como el combate a la delincuencia callejera), no logra atacar la raíz de la delincuencia común, y deja intactas las estructuras del crimen organizado. El peligro es que envuelve a una fuerza de seguridad estratégica, el Ejército, en una misión imposible, si no se tiene una estrategia integral que se dirija a los factores políticos y sociales, y no solo a la erradicación de la corrupción en el nivel bajo de su expresión: el factor económico-cultural-administrativo.

Las policías: ausencia de profesionalización, educación y remuneración

A lo largo de la historia institucional de México se ha intentado sin éxito poner en práctica numerosos proyectos para enfrentar las nuevas dimensiones del crimen común y organizado. En los últimos 10 años, el Gobierno ha planteado distintas opciones de reformas institucionales. Estas reformas se inician con la creación de la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, en abril de 1994 (*Diario Oficial de la Federación*, 26/4/94), un esfuerzo que incluyó cambios

en la legislación penal y el «endurecimiento» de las medidas para contener el delito. A fines de 1996 se emitió la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (*Diario Oficial de la Federación*, 7/11/96). El otro esfuerzo notable de fines de los años 90 se dio con la creación de la PFP en 1998. Esta fuerza entró en acción por vez primera para disolver la huelga estudiantil en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en febrero de 1999.

Las policías privadas se encargan de la «seguridad pasiva», empresarial y residencial, lo que deja intacto el problema de la inseguridad en las vías públicas

Para fines de los años 90 en el país había aproximadamente 400.000 policías preventivos repartidos en los 2.395 municipios; en 1.990 de éstos (82,53%) los cuerpos policiacos tienen menos de 100 agentes¹⁹; en 318 (13,18%) tienen entre 100 y 1.000, y en 87 (4,29%) tienen 1.000 o más. Además, distintas policías federales (Caminos, Fiscal, Migratoria, Forestal y del Medio Ambiente) suman aproximadamente 7.000 efectivos. Las policías de investigación del delito se agrupan en la Policía Judicial Federal (PJF), con 7.000 miembros, y las policías judiciales estatales suman 21.000 agentes²⁰. De esta manera, en el cambio de siglo las corporaciones de seguridad pública, de prevención e investigación del delito, tienen el siguiente número de efectivos²¹:

1. Policías preventivos	400.000
2. Policías federales	7.000
3. PJF	7.000
4. Policías judiciales en los estados	21.000
Total	435.000

Además hay que recordar que México cuenta con un sistema de prevención del delito similar al de EEUU (con una policía descentralizada en el ámbito municipal), pero sin considerar las condiciones sociales, económicas, políticas y hasta culturales distintas de los dos países. Por ello, el esquema constitucional mexicano con carácter de «municipio libre», que incluye la capacidad de los municipios de mantener su propia fuerza policial²², ha significado la deformación de

19. En unos 300 municipios no hay policía municipal; son los más pequeños y atrasados, y se encuentran básicamente en comunidades indígenas.

20. Sistema Nacional de Seguridad Pública: ob. cit., p. 31.

21. En la actualidad, la información para calcular los efectivos policiacos es muy disímula. No hay fuentes gubernamentales de información unificadas.

22. El principal problema en México es la limitación de los municipios para recolectar impuestos, en consecuencia no pueden financiar su propia policía puesto que dependen de los recursos otorgados por los gobiernos estatales y el federal.

estos organismos hasta hacer imposible su profesionalización y modernización. Por otra parte, responden a intereses políticos, dado que están bajo el mando «personal» de la autoridad municipal, y cuando ésta se vincula a grupos de poder económicos (legales o ilegales) la policía está para resguardar esos intereses y no los de la población, es decir, la autoridad en México ha tendido a abusar más que a gobernar, y a robar más que a administrar, situación que ha provocado una crisis en todos los municipios, desde los más atrasados y rurales, que cuentan con uno o dos policías (p. ej., en Oaxaca), hasta la ciudad de México, que tiene la policía más grande del país: la SSP-DDF, con más de 30.000 integrantes.

Otro elemento que se ha desarrollado en las ciudades –y que acompaña a la «feudalización» de la seguridad en el campo– es la extrema desconfianza de la población en los cuerpos del orden público, lo que lleva a la «privatización» de la seguridad, poniendo en peligro la capacidad del Estado para otorgar «seguridad a la población» (en el sentido que plantea Hobbes). En México existen más de 1.999 empresas privadas que ofrecen seguridad, y de ellas más de 600 operan en el D.F., existiendo en el país casi 40.000 policías privados. Esto demuestra la mencionada desconfianza de la población, pero tampoco ha resuelto el problema. Las policías privadas se encargan de la «seguridad pasiva», empresarial y residencial, lo que deja intacto el problema de la inseguridad en las vías públicas²³.

Otro nivel se da con la militarización parcial de la justicia. Ante la corrupción e incapacidad de la Procuraduría General de la República (PGR), el presidente Fox nombró procurador al general Rafael Macedo de la Concha. Este cambio implicó la «militarización» de sectores de relevancia con el objeto de revolucionar el sistema de ingreso, capacitación y desempeño. En otras palabras, es un nuevo impulso para la profesionalización; sin embargo, la tendencia en los primeros años del gobierno foxista no ofrece datos significativos de reducción del delito.

El esfuerzo más importante en México ha sido el de la creación de la PFP²⁴. Esta policía congrega distintos cuerpos policiacos federales que se encontraban dispersos en diversos ministerios (Policía Federal de Caminos, Policía Fiscal, de Migración), y también integró en su seno a parte del servicio de inteligencia

23. La información varía según la fuente.

24. Creada el 13 de diciembre de 1998. V. «Ley de la Policía Federal Preventiva» en *Diario Oficial de la Federación*, 4/1/99. Texto completo de la Ley en: <www.ssp.gob.mx>.

civil (específicamente el área de «protección»)²⁵. En un inicio la PFP formó parte de la Secretaría de Gobernación, y luego de la reforma de Fox con la que creaba la SSP, es el principal componente de esta Secretaría. Entre las atribuciones que se le han otorgado están la de prevenir delitos que determinen las leyes federales (p. ej., el crimen organizado y el narcotráfico); intervenir en seguridad pública cuando las autoridades estatales o locales lo soliciten; proteger las fronteras y colaborar en la protección de zonas litorales, incluyendo aduanas, aeropuertos, puertos y puntos de control migratorio; vigilar las carreteras federales, vías férreas e instalaciones estratégicas (el Ejército y la Armada también tienen estas responsabilidades).

Como se ve, esta policía tiene atribuciones para colaborar con otras dependencias federales (como la PGR), en la investigación de delitos, y con policías estatales y municipales a petición de las autoridades respectivas. En otras palabras, es una policía integral, que debe realizar el combate al crimen de forma «científica», respetando la ley y por ende los derechos humanos, con capacidades para realizar desde actividades de inteligencia hasta operativos policiacos complejos. Desde su creación sus principales destacamentos provienen de contingentes proporcionados por el Ejército para las labores de contención policiaca. En un inicio los contingentes transferidos fueron de casi 5.000 miembros de la Policía Militar. En la actualidad tiene más de 8.000 integrantes.

Autoritarismo, democracia y seguridad pública: el drama mexicano

La ausencia de democracia en el sistema político llevó a que la ineficiencia y la corrupción se trasladaran de la forma de administrar el Gobierno al manejo de la justicia, la seguridad nacional y la seguridad pública. En un sistema político autoritario y vertical como el mexicano, hasta 2000, un cargo público se debía a la autoridad superior (personal o del partido-sistema políti-

25. Esta rama de la PFP es clave, y los directivos del más importante servicio de inteligencia, el Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional, que se pasaron a la PFP se convirtieron en sus principales oficiales.



co) y no a la población; por tanto, el Gobierno y la justicia se administraban para defender los intereses de la elite, no de la ciudadanía. Al democratizarse un cargo público, los funcionarios ya estaban viciados con las prácticas desarrolladas en el pasado, lo que volvía endémico el problema. Con la democracia, a partir de 2000, debido a que no hubo «rotación de personal» ni reforma del sistema de seguridad nacional, dada la carencia de policías preventivos, judiciales y jueces con formación profesional alternativa, el Gobierno tuvo que recurrir al personal preexistente. De ahí heredó las tradiciones de «impunidad» y autonomía del viejo régimen político²⁶.

Esa reforma no hecha se replicó en Ciudad de México. Desde la democratización de sus autoridades en 1997, cuando fue electo Cuauhtémoc Cárdenas, pasando por Rosario Robles, su sucesora, y el actual alcalde (electo en 2000), Andrés Manuel López Obrador, sus políticas de seguridad pública han oscilado entre la «participación» y «colaboración» ciudadana y el endurecimiento, sin mostrar una estrategia clara y que entregue resultados a la población. En un esfuerzo sin precedentes, apoyado por un numeroso grupo de empresarios, el actual jefe de gobierno del D.F. incluso contrató los servicios de asesoría del exalcalde de Nueva York, Rudolph Giuliani, en 2002. En el informe presentado se resaltaba que la policía carece de profesionalidad y que en primer lugar era necesario crear un sistema de «inteligencia» policiaca, además de incluir gran cantidad de recomendaciones que iban desde cómo mejorar la calidad de la educación policiaca y del control de la corrupción, hasta la incorporación de tecnologías de comunicación modernas.

Todos los consejos se dirigían a establecer una «tolerancia cero», adaptando la realidad de Nueva York a Ciudad de México. O sea, se recomendó conocer el *modus operandi* del crimen en Ciudad de México como primer elemento y su relación con las policías y grupos de poder. El problema es que para implementar las recomendaciones de Giuliani habría que dismantelar toda la estructura policiaca existente, para lo cual no se cuenta con los recursos financieros, ni mucho menos con los humanos. Este diagnóstico, hecho para la corporación policiaca más grande de México, es válido para las del resto del país. En otras palabras, a pesar de la democratización del sistema político, la administración pública continúa mostrando las mismas enfermedades del pasado, y hacer las reformas a la policía es mucho más complejo y lento²⁷.

26. V. un análisis detallado de las policías en México durante la década de los 90 en Ernesto López Portillo Vargas: «Inseguridad pública y gobernabilidad democrática: retos para México y EEUU», Smith Richardson Foundation, México, febrero de 2000.

27. La asesoría se inició en octubre de 2002, y el informe fue entregado el 7 de agosto de 2003. V. <www.ssp.df.gob.mx/htmls/ssp_sec_informe_giuliani>.



las diversas estrategias policas empleadas para combatir el crimen en México, que oscilan entre las punitivas y las eventivas (*mano dura vis à vis* participación ciudadana y prevención), ninguna ha logrado reducir el índice delictivo²⁸. Por lo anterior, el aumento del crimen o su contención eficaz depende de dos circunstancias: el éxito de la transición económica, social y política (factores estructurales), y el éxito y generalización de la reforma, así como la democratización, modernización y profesionalización de todos brazos del Estado mexicano res institucionales). Así, el uso de «destrucción institucional» de las partes del Estado propias del modelo autoritario, que generaba corrupción e ineficacia, debe acompañarse de un

proceso paralelo de «construcción institucional». La creación de nuevas instituciones es urgente dentro de los sistemas de impartición de justicia, prevención del delito y cuerpos de seguridad.

A la fecha no se ven en marcha de forma integral los procesos de destrucción/construcción institucional, por lo que se desea incorporar las estructuras modernas a las viejas instituciones con sus herencias y estructuras. Entre tanto esta contradicción favorece el desarrollo del crimen común así como del organizado. Un ejemplo notable es la descomposición institucional de la PGR y de

28. V. Pedro José Peñalosa: «Seguridad pública y participación ciudadana» en A. Alvarado y S. Artz (eds.): ob. cit., p. 201.

las 32 procuradurías estatales, al igual que la de las respectivas policías judiciales, consideradas por la gran mayoría de los conocedores del tema (periodistas, académicos y abogados) como las estructuras más penetradas e infiltradas por el crimen organizado. Pese a los esfuerzos del procurador general –por ejemplo, la reforma integral de la PJJ mediante su cambio de nombre a Agencia Federal de Investigaciones en 2002, y la cirugía mayor para proceder a la destrucción/construcción institucional– se ha vuelto a recurrir a las FFAA debido al crecimiento de las actividades del crimen organizado, y a que la violencia y la inseguridad pública se consideran un asunto de «seguridad nacional». Esta cirugía mayor tiene dificultades para implementarse dada la carencia de información y el intrincado acceso a bases de datos de delinquentes y de las corporaciones de seguridad pública del país. Dicho de otra manera, no se cuenta con un sistema básico de inteligencia y contrainteligencia para apoyar el esfuerzo de nueva construcción de instituciones.

En síntesis, el desafío en seguridad pública reviste un carácter de hegemonía y liderazgo del Estado mexicano y sus distintas estructuras gubernamentales (Ejecutivo, Legislativo, Judicial, gobiernos estatales y municipales) para conducir la transición sin que se genere ingobernabilidad e inestabilidad. El Estado tiene obstáculos para neutralizar los agentes «negativos» y darle fuerza a los «positivos» en la transición democrática, debido a la corrupción histórica y a la falta de profesionalismo, por lo que el Gobierno es fácilmente penetrable por las mafias y los mismos funcionarios son proclives a respaldar actividades ilegales para obtener beneficios económicos. Estos elementos de fragilidad hacen difícil la tarea de contener las acciones del crimen organizado, el narcotráfico y la delincuencia común con los actuales sistemas de justicia y cuerpos de seguridad. Por ello, el país se puede definir en una situación de «área gris».

Hay voluntad de cambio y transformación en los gobernantes, pero el Gobierno Federal, los gobiernos estatales y los municipales, principalmente el de Ciudad de México, son incapaces de resolver los graves problemas de seguridad pública por no tener instituciones con capacidad de controlar a los criminales, en el sentido policiaco, jurídico, político, territorial y social del término. Además hay una grave carencia de recursos humanos y financieros para emprender las reformas necesarias, como la de la propuesta de «tolerancia cero». Aunque los gobernantes, ahora democráticos, tengan voluntad para conducir el cambio en los sistemas de seguridad y orden público, el peso de las variables negativas y los obstáculos estructurales sigue siendo superior.