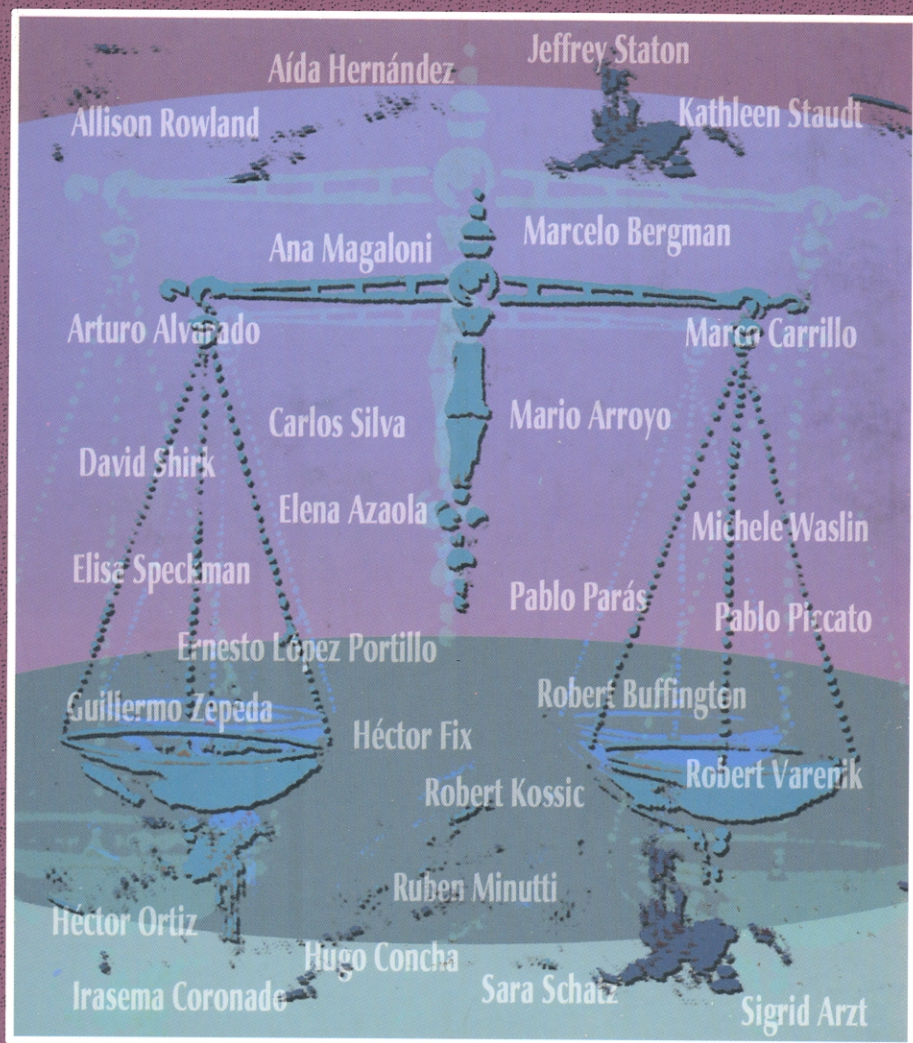


La reforma de la justicia en México

Arturo Alvarado
Editor



EL COLEGIO DE MÉXICO

LA REFORMA DE LA JUSTICIA EN MÉXICO

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIOLÓGICOS

LA REFORMA DE LA JUSTICIA EN MÉXICO

Arturo Alvarado
editor



EL COLEGIO DE MÉXICO

364.0972

R3327

La reforma de la justicia en México / Arturo Alvarado, editor.
--1a. ed. -- México, D.F. : El Colegio de México, Centro
de Estudios Sociológicos, 2008.
875 p. ; 21 cm.

ISBN 978-968-12-1383-1

1. Administración de justicia -- México. 2. Democracia
-- México. 3. Estado de derecho -- México. 4. Delincuencia --
México. 5. Seguridad pública -- México -- Estudio de casos. 6.
Policía -- México. I. Alvarado, Arturo, ed.

Primera edición, 2008

D.R. © El Colegio de México, A.C.
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D.F.
www.colmex.mx

ISBN 978-968-12-1383-1

Impreso en México

ÍNDICE

Prólogo	11

I

JUSTICIA, CRIMINALIDAD, DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO

El acceso a la justicia en una sociedad en transición <i>Arturo Alvarado Mendoza</i>	31
Diferentes pero iguales: los pueblos indígenas en México y el acceso a la justicia <i>Rosalva Aída Hernández y Héctor Ortiz Elizondo</i>	95
La investigación de los delitos y la subversión de los principios del sistema penal en México <i>Guillermo Zepeda Lecuona</i>	125
El papel de los abogados en la administración de justicia en México <i>Héctor Fix-Fierro</i>	153
Acceso ciudadano y responsabilidad profesional en el sistema judicial mexicano <i>Robert M. Kossick, Jr. y Ruben Minutti Z.</i>	195

- Deshaciendo el tejido social: el impacto de la delincuencia en el capital social
Pablo Paras 233
- Cabildeo por una reforma judicial: el papel de la Suprema Corte de Justicia mexicana en la selección institucional
Jeffrey K. Staton 267
- El sistema judicial mexicano: continuidad y cambio durante un periodo de consolidación democrática
Sara Schatz, Hugo Concha y Ana Laura Magaloni Kerpel 305

II SEGURIDAD PÚBLICA LOCAL, ESTUDIOS DE CASO

- Cómo evaluar la descentralización: ¿cuál es el papel del gobierno municipal en la procuración de justicia?
Allison Rowland 349
- Evaluación de la estrategia de cero tolerancia en la Ciudad de México
Mario Arroyo Juárez 389
- Acción cívica binacional en pro de la rendición de cuentas: organización contra la violencia en Ciudad Juárez-El Paso
Kathleen Staudt e Irasema Coronado 423
- Retos para la seguridad Estados Unidos-México
David A. Shirk 469

El nuevo significado de la frontera: migración entre Estados Unidos y México a partir del 9/11 <i>Michele Waslin</i>	513

La participación ciudadana y el enfoque micro social de la seguridad pública: el Caso de Baja California <i>Marco Antonio Carrillo Maza</i>	541

III ESTUDIOS HISTÓRICOS SOBRE LA JUSTICIA Y LA DELINCUENCIA

Reforma legal y opinión pública: los códigos penales de 1871, 1929 y 1931 <i>Elisa Speckman</i>	575

Una perspectiva histórica de la delincuencia en la Ciudad de México del siglo xx <i>Pablo Piccato</i>	615

La periodización y sus descontentos: concepción social de la delincuencia y la criminalidad en el México moderno <i>Robert Buffington</i>	669

IV LA POLICÍA Y EL SISTEMA DE JUSTICIA

Educación y entrenamiento policial para la democracia <i>Ernesto López Portillo Vargas</i>	689

Uso y abuso de la fuerza policial en la Ciudad de México. Conceptos, estrategias metodológicas y primeros resultados <i>Carlos Silva Forné</i>	713
El Sistema Penitenciario Mexicano <i>Elena Azaola y Marcelo Bergman</i>	745
La militarización de la Procuraduría General de la República: riesgos para la democracia mexicana <i>Sigrid Arzt</i>	781
Exploración de caminos hacia la reforma policial: seis recomendaciones <i>Robert O. Varenik</i>	845

PRÓLOGO

En una entrevista radiofónica conducida por Miguel Ángel Granados Chapa en su programa Plaza Pública en mayo de 1999,¹ el ministro de la Suprema Corte de Justicia, David Góngora Pimentel, mencionó, utilizando un término en inglés, que México vivía bajo un “Rule of Law” (*sic*). Hay diversas formas de interpretar la sentencia de quien eventualmente fue Presidente de la Suprema Corte de Justicia de México. Que México tenía un gobierno de leyes, un orden constitucional funcionando, respetado y obedecido por las autoridades gubernamentales y los ciudadanos. Un orden donde los servidores públicos actuaban dentro del marco de la ley, donde toda la población tenía claros y bien establecidos derechos humanos, civiles, políticos y de propiedad, y donde, finalmente, las instituciones del Estado garantizaban efectivamente los derechos de las personas. Entonces habían pasado casi cinco años de una reforma radical al Poder Judicial promovida por el presidente Ernesto Zedillo. Igualmente, había elaborado un programa y un Sistema Nacional de Seguridad Pública que se proponía combatir la creciente criminalidad.

Algunos meses después de dicha declaración, Vicente Fox derrotaría al candidato del ancestral partido en el gobierno, el Partido Revolucionario Institucional y permitiría un periodo de transformaciones en el país.

¹ La entrevista tuvo lugar durante el programa de Miguel Ángel Granados Chapa “Plaza Pública”, transmitido por Radio UNAM, en la Ciudad de México.

La histórica derrota abrió una nueva era de relaciones entre las instituciones federales del régimen y todos los actores políticos del país. La expectativa era que se consolidara la construcción de un régimen democrático de derecho, donde la ley fuera el sustento de la actuación del gobierno y el Estado de derecho rigiera la conducta de gobernados y gobernantes.

Las transformaciones crearon también la oportunidad de un cambio en la forma como las instituciones de la justicia y las de seguridad pública habían actuado dentro del sistema autoritario. Con el respeto al sufragio y el triunfo de Vicente Fox los ciudadanos adquirimos derechos asociados con la democracia. Los hicimos realidad.

El nuevo contexto político revelaba nuevas preguntas respecto a la justicia, la democracia y el Estado de derecho.

No obstante todas las transformaciones, en mayo de 2001, el relator del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Dato'Param Kumaraswamy, presentó un reporte sobre la situación de los derechos civiles, donde se refería a una situación preocupante en el ejercicio del poder judicial, incluyendo cuestiones sobre independencia de la justicia e impunidad. Concluía que el proceso iniciado con las drásticas reformas de 1994, con la intención de establecer la independencia del poder judicial, era muy lento. La impunidad y la corrupción parecían imbatibles y los beneficios de las reformas no eran evidentes, por lo que era patente la desconfianza pública en las instituciones de administración de la justicia y las de seguridad pública, en particular las policías.

Las violaciones a derechos humanos han continuado y serias carencias en el funcionamiento de los poderes judiciales muestran que la construcción de un nuevo gobierno de leyes continúa siendo un reto inacabado.

Si bien los nuevos gobiernos afirman que las libertades y derechos asociados con la democracia están plenamente establecidos (por ejemplo, el derecho al sufragio, el derecho de asociación, el de expresión), la violación sistemática de derechos humanos por los propios gobiernos y su incapacidad para respetar los acuerdos electorales y políticos establecidos por ellos mismos imponen un reto a las instituciones democráticas y, mayor aún, para la población. Adicionalmente, la profunda e imbatible desigualdad económica, la exclusión social, la discriminación racial, de género, de preferencia sexual y de minorías han permanecido o aumentado en estos años. La mayoría de la población aún no tiene acceso a derechos básicos.

En el ámbito del sistema de justicia han tenido lugar varias reformas. El presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) reinventó el poder judicial a pocas semanas de haber ingresado a su cargo. Debido a que su reforma estuvo centrada en las cortes federales, permanecieron las serias deficiencias a nivel estatal así como en otros ámbitos de la justicia, laboral, fiscal, etc. Otro aspecto importante durante esos años de explosión delictiva fue la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, un abigarrado sistema burocrático manejado desde el Poder Ejecutivo Federal cuyo objetivo formal es combatir la delincuencia y que incluye actores tan heterogéneos como las policías municipales, estatales, federales, el ejército y las procuradurías estatales.

Durante la administración presidencial de Vicente Fox el propio Presidente y los partidos formularon diversas iniciativas de reforma al sistema de justicia, a la figura clave del Ministerio Público e implementaron varias adecuaciones al sistema policial federal. En el ámbito de sus funciones el Presidente creó una nueva Secretaría de Seguridad Pública, reformó la agencia a cargo de la

seguridad nacional, Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y una serie de fuerzas especiales, tales como la Agencia Federal de Investigaciones (AFI), dentro de la PGR. Empero, los resultados son alarmantes. La más ambiciosa propuesta de Fox en materia de justicia penal ni siquiera fue considerada por el Congreso.

Esto muestra cómo el ejecutivo ha incrementado sus acciones administrativas en materia de seguridad pública y nacional, sin embargo, sus acciones no están en correspondencia con el nuevo papel del Congreso y del judicial. Debido a que las legislaturas de los últimos nueve años han estado integradas sin una mayoría absoluta, el Presidente ha tenido que negociar varias de sus propuestas en materia de justicia penal, y Fox fracasó en prácticamente todas. Además, las dirigencias y las fracciones dirigentes de los partidos dentro del Congreso han incrementado su capacidad de iniciar leyes y de negociar el acceso de otras. Asimismo los gobernadores y algunas nuevas organizaciones no gubernamentales han logrado influir en la materia, con resultados ambiguos. El Poder Judicial Federal, entre tanto, ha tomado también caminos nuevos, más activos para procurar participar en estos cambios.

No obstante, la continua violación a derechos y garantías individuales de la población en todos los ámbitos penales, procesales, civiles y electorales no cambia. Todos los presidentes han declarado que el respeto a la ley y mejorar la seguridad pública serían sus prioridades. Empero, han demostrado fehacientemente con sus actos que no respetan la ley ni mejoran las políticas públicas. También han propuesto iniciativas que atentan contra los derechos humanos y contra convenciones internacionales en materia de seguridad y justicia penal, firmadas por México. Felipe Calderón ha conducido una administración plagada de irregularidades, violación a derechos y

de iniciativas retrógradas en materia de justicia penal. Asimismo, muchos de los operativos y las adecuaciones administrativas presidenciales han tenido dudosa sustentación en la Constitución, en las leyes, los derechos humanos y los principios generales de un régimen democrático. Y todos ellos han sustentado sus principales acciones en seguridad pública en una creciente militarización sin controles legales ni rendición de cuentas.

En medio de esta batalla, los sistemas judiciales y de seguridad pública (en particular las policías) han sido utilizados como arma de lucha política por el control del poder, incluso para influir en el curso de la sucesión presidencial y en la esperada consolidación democrática. Permanece un falso dilema entre seguridad y consolidación de los derechos democráticos.

Como contexto, los habitantes de México hemos vivido más de una década con un sentimiento de malestar público, un sentimiento de desprotección, que se sustenta en impresionantes índices de criminalidad que mantienen un crecimiento irresistible. La violencia y la criminalidad se incrementaron dramáticamente en el periodo posterior a 1994 y la cifra de los delitos sigue siendo preocupante. A pesar del cambio político y de innumerables políticas públicas (la mayoría de ellas punitivas e ineficaces) las tendencias de la criminalidad en casi todos los ámbitos aumentan. *Los recientes gobiernos mexicanos han enfrentado severos escalamientos de la delincuencia en todos los niveles.* Y dentro de este contexto el desempeño del sistema de justicia, en particular el comportamiento policial, ha sido percibido más como parte del problema que como la solución.

En este contexto es pertinente la pregunta de si estas condiciones políticas que han resultado muy controvertidas para forjar una democracia anulan el acceso a la justicia. En el mejor de los casos, esta situación representa

un reto magnífico para reformar la administración y el acceso a la justicia en el futuro inmediato.

¿Qué podemos esperar de estos gobiernos en materia de justicia? ¿Qué relaciones podemos establecer entre justicia y democracia? ¿Cuáles son los campos propios de la justicia (público-privado)? ¿La justicia y el Estado de derecho se limitan a un conjunto de reglas de aplicación general, igualitaria, sin sesgos, o deben deliberarse otros aspectos consensualmente para establecer un Estado de derecho? ¿La justicia está enmarcada en las instituciones públicas, el Estado (las cortes, las instituciones de procuración de justicia penal, civil, las policías) o tiene que ver también con otras instituciones, normas, costumbres y tradiciones entramadas en las sociedades (la economía, la familia, el género, las minorías, la desigualdad, la religión)?

Las iniciativas para reformar las instituciones de justicia y las policías han sido ambiciosas, complejas, contradictorias. Sin embargo, la mayoría de ellas no responde a estas preguntas. Sorprende también que en todas las políticas emprendidas no exista una sola evaluación pública de sus resultados, si fueron efectivas, si los diagnósticos que las sustentaron eran correctos y cuáles son las alternativas frente a sus escasos logros, frente a la creciente criminalidad, la incapacidad gubernamental, la corrupción, la ineficiencia y la impunidad.

El cuestionamiento de fondo de los especialistas, organismos de derechos humanos e instituciones internacionales, así como de los habitantes, es una evidencia de que el país está transitando por un periodo que muestra una lucha por la instauración de lo que podría constituir un Estado de derecho, un régimen que no ha existido en el país, donde las querellas por la justicia están a la orden del día y donde ciudadanos y autoridades de todos los niveles disputan el acceso y control de este bien público.

La criminalidad de todo orden, el descrédito del trabajo en materia de seguridad pública, los escándalos de corrupción, la impunidad y el doloso trato desigual del aparato de justicia para políticos y ciudadanos, forman parte del “debate” sobre el ejercicio de la justicia; no existe un estándar de comportamiento con base en un ideal Estado de derecho. Hay en la sociedad mexicana una disputa por esta idea, por la noción de Estado de derecho, por lo que las leyes sancionan, pero aún más, sobre la concepción de justicia, sobre lo que los individuos pueden esperar de un Estado y la administración de la justicia.

A partir de los cambios experimentados en el año 2000, numerosos especialistas y agentes públicos consideraron que fortalecer el poder judicial y mejorar las acciones policiales eran necesidades urgentes y condiciones necesarias para crear una democracia y un régimen democrático de derecho. Además, después de los trágicos sucesos del 11 de septiembre ocurridos en Estados Unidos, México debió reconsiderar su seguridad interna y su papel en el contexto internacional, principalmente frente a la nueva estrategia de seguridad norteamericana. La relación entre los dos países ha estado contaminada por las diversas crisis en materia de seguridad pública, especialmente por los temas del narcotráfico y la inmigración ilegal a Estados Unidos.

MOTIVOS DE ESTE LIBRO

Interesados por el estado de cosas y alentados por los avances electorales, en 1999 un grupo de investigadores nos reunimos en El Colegio de México. Como resultado de la discusión publicamos un libro, *El desafío democrático de México: seguridad y Estado de derecho* (El Colegio de México, 2001), donde proponíamos la tesis de que el principal desafío de la democracia mexicana era inte-

grar un régimen de seguridad y justicia que respetara las garantías individuales, los derechos humanos y que estableciera plenos controles al poder público. Entonces planteamos que no podía haber reformas aisladas a cada uno de los componentes del sistema, sino que la reforma debía ser integral, considerar desde las actuaciones de las policías locales, hasta la Suprema Corte de Justicia.

La alternancia en la Presidencia de la República en el año 2000 abrió nuevas expectativas (no obstante sus reveses en 2006), por lo que en 2001 el Centro de Estudios sobre México y Estados Unidos, de la Universidad de California, en San Diego, en conjunto con varios académicos de instituciones como El Colegio de México, iniciamos un ambicioso proyecto de investigación sobre la reforma a la administración de la justicia. Muy pronto se unieron al esfuerzo diversas instituciones académicas y asociaciones profesionales y civiles, tales como el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), el Colegio de la Frontera Norte (Colef), la asociación Democracia, Derechos Humanos y Seguridad, A. C. (DDHS), y el Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C. (CIDAC), entre otras. El proyecto proponía examinar la estructura, funcionamiento y reformas necesarias a los sistemas de seguridad pública y al mal definido sistema de justicia penal. Los codirectores del proyecto fueron David Shirk, de la Universidad de San Diego y quien fungió como director general; Wayne Cornelius, del Center for U.S.-Mexican Studies, de la Universidad de California, en San Diego (UCSD); Arturo Alvarado, de El Colegio de México y John Bailey, de Georgetown University. Alejandra Ríos estudiante de posgrado de UCSD, también colaboró en esta etapa del proyecto.

Este libro es el resultado de estas preocupaciones y presenta un conjunto de acercamientos multi-disciplinarios al problema, desde la antropología al derecho y

desde la historia hasta los análisis coyunturales; incluye estudios empíricos desde la delincuencia callejera en colonias y barrios de México hasta las cárceles y las políticas públicas municipales. ¿Cuáles son los ejes de la discusión? Propusimos abordar el tema del funcionamiento de todo el sistema de justicia desde perspectivas multidisciplinarias y añadimos temas que no habían sido considerados tradicionalmente como pertinentes en la discusión de la justicia (en particular por los juristas en México). Este proyecto abrió un debate acerca de la concepción, de los temas y de las formas tradicionales de analizar el sistema de justicia, y sugirió proponer soluciones y políticas públicas para mejorarlo.

El punto de partida fue un consenso entre académicos, especialistas y muchos sectores de la opinión pública, en el sentido de que los problemas de la administración, ejercicio de la justicia, incluida la justicia electoral, laboral, agraria, constituían el reto más formidable para la creación de la democracia en México. La cuestión central que plantean los textos es ¿cuál es la relación entre justicia y democracia? ¿La democracia se justifica y se construye simplemente con la aplicación de una serie de reglas o normas generales, o el concepto y las instituciones de justicia juegan un papel central en la construcción del proceso democrático? ¿Acaso un enfoque unilateral sobre la justicia y el Estado de derecho permitirá consolidar el régimen democrático?

Un sistema judicial efectivo, que incluya instituciones sólidas, un acceso igualitario y no discriminatorio a la justicia, y un gobierno obediente de las leyes y responsable ante sus ciudadanos, ante sus necesidades de protección física y jurídica, es un requisito para consolidar una democracia. En este contexto, la piedra de toque de la posible democracia consiste en eliminar la sistemática violación de los derechos humanos.

No obstante la importancia del problema, en el momento de iniciar el proyecto no había suficiente investigación del fenómeno de administración de la justicia, que fuera abordado por distintas disciplinas y con diversos enfoques teóricos y metodológicos. Por esta razón convocamos a investigadores y especialistas, a diversas instituciones del sector público, no gubernamental y académico, para crear un grupo de trabajo que se avocara sistemáticamente a diagnosticar la situación de la justicia y ofreciera con sus trabajos nuevas interpretaciones e iniciativas para su mejoramiento. El presente libro manifiesta los logros en temas diversos, por ejemplo, interpretaciones de la criminalidad, reforma judicial, del funcionamiento del sistema de administración de justicia, cárceles, narcotráfico, análisis sociohistóricos, estudios de casos y bases de datos. Algunos trabajos presentan análisis sobre las políticas públicas, los actores del sistema judicial, las medidas contra la corrupción y los esfuerzos por mejorar las policías. Representan estudios críticos y propositivos del sistema federal, estatal o municipal. Este primer esfuerzo ofrece un mosaico complejo y rico del fenómeno y del estado en que nos encontramos hoy día, y muestra el largo camino que aún tendremos que recorrer, mayor después de las reformas legislativas de febrero de 2008.

Los estudios contenidos en el presente libro evidencian las vastas deficiencias del sistema y, en varios casos, proponen enmiendas. Son estudios novedosos porque tienen preocupaciones teóricas y análisis empíricos nuevos, distintos a los tradicionales que sin duda alguna son valiosos. Enfocan su atención en una visión más crítica y objetiva del Estado, las instituciones y los actores del sistema de justicia. Proponen posibilidades y retos para consolidar las instituciones de justicia dentro de la democracia mexicana.

El proyecto ha producido una enorme serie de publicaciones (que pueden obtenerse a través del portal

de Internet del Justice in México Project <http://www.justiceinmexico.org/index.php>) en donde hay una base de datos sobre el tema así como un arsenal de estudios. Incrementó también la atención pública nacional e internacional al tema, la atención de profesionistas y miembros de la sociedad civil, de organizaciones civiles y, además, ha generado nuevos grupos de trabajo y redes de especialistas en diversos temas tales como la policía, los juzgados, la legislación, la criminalidad, entre otros. Como parte del esfuerzo colectivo por mejorar nuestro entendimiento del sistema de justicia, nos avocamos a construir una serie de marcos analíticos que explicaran el sistema de manera comprensiva. Trabajamos en áreas tan diversas como la creación de una base de datos confiable y consistente sobre actividades criminales y judiciales; por ofrecer diagnósticos e interpretaciones del funcionamiento de actores fundamentales del aparato de justicia (las policías, los ministerios públicos, los jueces, los abogados y los propios delincuentes). Buscamos medir el impacto de la criminalidad en la sociedad.

Otro de los grandes logros fue la formación de una gran red interdisciplinaria e internacional de especialistas capaces de estudiar los problemas de criminalidad y justicia y proponer soluciones. Entre ellas destaca el Colectivo para la Seguridad y la Democracia, fundado por varios de los autores de esta obra. A lo largo del proyecto han estado involucrados más de un centenar de especialistas, académicos, intelectuales y oficiales mexicanos, norteamericanos y europeos. Varios de sus trabajos han sido presentados en seminarios, foros, congresos y audiencias públicas. Uno de los retos de este trabajo fue integrar este rico grupo.

Los autores del proyecto han elaborado y apoyado innumerables iniciativas de reforma en los años recientes y han procurado involucrarse e influir positivamente en la elaboración de políticas.

Un ejemplo lo representan los aportes a la discusión del proyecto de reformas que elaboró el presidente Fox. Otro más la participación de varios de los autores en las discusiones y enmiendas a la reciente reforma legislativa en materia de seguridad pública y justicia penal en 2008, no obstante sus limitaciones. Este libro expone algunas de las posiciones de académicos, miembros de organizaciones de profesionistas, sobre las reformas proyectadas. Algunos capítulos muestran precisamente la necesidad de reformar el sistema y los problemas que enfrentan estos cambios.

Esperamos que esta publicación enriquezca la literatura contemporánea que estudia el tema de los sistemas de seguridad pública y de procuración de justicia. Tiene un propósito plural. La riqueza de las contribuciones no impide mencionar que aún falta un marco incluyente y una interpretación global del fenómeno en donde estén integrados los temas de mejoramiento del sistema de justicia y del sistema policial. También hacen falta trabajos sobre la justicia laboral y agraria, así como algunas interpretaciones acerca de los acuerdos y las principales transformaciones que han tenido lugar en las actuaciones del poder ejecutivo, el legislativo y el judicial, el nuevo equilibrio entre los poderes federales y, todavía más, la continua, persistente debilidad de los poderes judiciales estatales. Estos textos ofrecen una primera visión de este tipo, que sometemos al juicio del lector.

ORGANIZACIÓN DEL LIBRO: CÓMO LEER
LOS AVANCES Y RETROCESOS
DEL SISTEMA DE JUSTICIA

El libro está organizado en cuatro ejes temáticos. El primero cubre los temas de justicia, criminalidad y Estado de derecho. Inicia con un artículo de Arturo Alvarado, donde

propone una reflexión del significado de la justicia en un régimen en transición y ofrece una síntesis de las reformas constitucionales en materia de seguridad pública y justicia penal aprobadas por el Congreso de la Unión en México, en febrero de 2008. Guillermo Zepeda presenta un análisis empírico del sistema penal con un balance crítico de su funcionamiento. Rosalva Aída Hernández y Héctor Ortiz analizan el acceso a la justicia de los pueblos indígenas en México, que enfrentan una sistemática discriminación. Finalmente, los autores revisan la reciente declaración de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre los derechos de los pueblos indígenas del año 2007 y sus consecuencias para México.

Héctor Fix-Fierro examina el papel de los abogados y de las escuelas de enseñanza del derecho en la administración de justicia. El trabajo presenta los principales problemas de la disciplina pero, sobre todo, ofrece un contexto para entender la profundidad del impacto de las recientes reformas judiciales a la enseñanza del derecho, puesto que la introducción del sistema acusatorio obligará a reestructurar la currícula de los estudios de derecho y las prácticas de los estudiantes y los abogados.

Jeffrey Staton propone explicar el comportamiento más activo de los miembros del poder judicial después de las reformas de 1995. Robert Kossik y Rubén Minutti contribuyen con perspicaces estudios sobre la rendición de cuentas en el sistema. Analizan el acceso ciudadano en el sistema judicial mexicano y la responsabilidad profesional de las autoridades.

Pablo Parás presenta un análisis de la criminalidad y sus consecuencias en el tejido social en México, sustentando su estudio en la noción de capital social.

Sara Schatz, Hugo Concha y Ana Laura Magaloni ofrecen una revisión muy completa del funcionamiento del poder judicial de la federación y proporcionan

una novedosa visión sobre estas instituciones en los estados.

El segundo tema lo constituyen diagnósticos sobre los llamados “sistemas de seguridad pública” estatales, así como varios estudios de casos importantes sobre la violencia y la criminalidad que afectan el bienestar de la población. El proyecto puso especial atención en la administración de justicia en regiones que enfrentan problemas particulares, tales como el área metropolitana de la Ciudad de México o la frontera entre México y Estados Unidos. Finalmente, impulsó estudios locales sobre problemas específicos de administración de justicia y ejercicio de la ley en los municipios del país.

En primer lugar, Allison Rowland explora las funciones y responsabilidades del gobierno municipal en la seguridad pública, su capacidad institucional, sus retos. Intenta responder al interrogante sobre si los gobiernos locales están capacitados para responder a los retos de la delincuencia.

Mario Arroyo analiza la estrategia llamada “Cero tolerancia” propuesta por el grupo consultor Giuliani al gobierno del Distrito Federal en 2003. Evalúa críticamente la estrategia y propone un esquema que permite entender el impacto real de estas políticas. Kathleen Sautt e Irasema Coronado exponen un tema de crucial importancia en la lucha por erradicar la violencia ejercida contra las mujeres y contra la impunidad: la movilización cívica binacional contra los feminicidios en Ciudad Juárez, Chihuahua. David Shirk aborda otro tema de la frontera México-Estados Unidos, explora los retos que presenta la frontera para la seguridad entre ambos países. Michele Waslin contribuye con una reflexión del nuevo significado de la frontera norte después de los acontecimientos del 11 de septiembre en Nueva York. Finalmente, Marco Antonio Carrillo contribuye

con un estudio sobre la participación ciudadana en la seguridad pública en Baja California.

Durante los años recientes ocurrieron importantes avances en el sistema internacional de justicia que produjeron un nuevo significado de la relación entre seguridad y democracia. Numerosos gobiernos aún comparten la falsa dicotomía donde la necesidad de mantener la seguridad entra en conflicto con la expansión de los derechos ciudadanos; ésta es una concepción del antiguo régimen autoritario en la que están estancados los gobiernos panistas. La seguridad pública no debe partir de limitar los derechos humanos, sino de cumplirlos.

El tercer tema incluye importantes contribuciones históricas sobre la justicia y la delincuencia. Los estudiosos analizan las normas y las prácticas de persecución de justicia en diversos periodos de nuestra historia, y ofrecen interesantes analogías con el periodo actual (por ejemplo, con el narcotráfico). En primer lugar, Elisa Speckman presenta un análisis comparado de las reformas legales al Código Penal y al sistema de justicia entre 1871 y 1931. El lector no debe sorprenderse de la actualidad de este trabajo histórico, ya que plantea los temas cruciales de la creación de normas e instituciones que son, precisamente, los mismos temas de discusión actuales sobre la reciente reforma legislativa; incluye una revisión genuina de los códigos penales, así como la discusión de alternativas sobre la independencia del Poder Judicial y el lugar y forma que debe adoptar el sistema de procuración de justicia.

La sección continúa con un ambicioso análisis de la criminalidad durante el siglo xx, presentada por Pablo Piccato. Este trabajo se complementa con el estudio de Robert Buffington sobre la construcción social de la delincuencia en la historia contemporánea de México.

El cuarto tema es el de la policía, un eslabón crucial de la cadena productiva de la justicia. El estudio del

comportamiento de las organizaciones de policía resulta crucial para entender el producto de décadas de gobierno de un sistema corrupto que utilizaba esta organización para efectuar una aplicación selectiva de la justicia. La sección comienza con un estudio de Ernesto López Portillo, donde propone una nueva forma de entrenamiento para las policías en la democracia. Continúa un análisis sobre el uso de la violencia y el abuso policial en la Ciudad de México, de Carlos Silva. Un estudio del sistema penitenciario mexicano, elaborado por Elena Azaola y Marcelo Bergman, un examen sobre la militarización de la Procuraduría General de la República y los riesgos para la democracia, de Sigrid Arzt, quien también da cuenta de la lucha de la PGR contra el narcotráfico. La sección termina con una propuesta para la reforma policial, de Robert Varenik.

Las 22 contribuciones son de actualidad porque muestran cómo, aún después de ocho años de transición y de las reformas constitucionales, la justicia es un tema pendiente. A pesar de que hay algunos acuerdos básicos acerca de la necesidad de mejorar la justicia, las instituciones, las reglas y los procedimientos para llevar a cabo esta tarea son materias de profundas divergencias. Los desacuerdos están sustentados en interpretaciones divergentes de los valores y nociones de justicia y su vinculación con temas tales como el bienestar y la distribución de los bienes y los derechos de propiedad. Las contribuciones de los autores ponen de manifiesto estas diferencias, históricas y contemporáneas, y muestran cómo no existe una noción universalmente aceptada del “Estado de derecho”, “rule of law” como expresó David Góngora Pimentel.

Este libro ejemplifica cómo, para construir la justicia, no sólo requerimos un buen arreglo institucional, sino que también precisamos deliberar para integrar valores y normas institucionales en las que hemos luchado a lo

largo de nuestra historia nacional, que aún presentan grandes divisiones y distinciones en la sociedad sobre el tema de la justicia.

Los 28 autores que participamos en este libro esperamos que nuestras ideas contribuyan a forjar un mejor concepto de justicia y de seguridad pública, que mejoren el trabajo del gobierno democrático, que reemplace la vetusta concepción autoritaria de la seguridad pública y del acceso selectivo a la justicia.

El proyecto contó con el apoyo de las fundaciones Tinker, MacArthur, William y Flora Hewletty y de las propias instituciones universitarias.

Agradecemos a todas las personas asociadas al proyecto que nos han proporcionado invaluable colaboración y apoyo, especialmente a Alejandra Ríos en la UCSD. En El Colegio de México, Amparo Torres, Olivia Martínez, Ulises Urusquieta y Christian J. Ramírez nos otorgaron invaluable apoyo durante el proyecto.

ARTURO ALVARADO MENDOZA
El Colegio de México
Marzo de 2008

I

JUSTICIA, CRIMINALIDAD, DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO

EL ACCESO A LA JUSTICIA EN UNA SOCIEDAD EN TRANSICIÓN

ARTURO ALVARADO MENDOZA*

UN ESTADO DE DERECHO. ¿CUÁL ES EL RETO?

En una entrevista radiofónica conducida por Miguel Ángel Granados Chapa en su programa *Plaza Pública*, en mayo de 1999,¹ el entonces ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, David Góngora Pimentel, declaró, utilizando un término en inglés, que México vivía bajo un “*rule of law*”, quizás para expresar la noción de “Estado de derecho”. Existen varias formas de interpretar lo dicho por el ciudadano Góngora (quien posteriormente presidiera la Suprema Corte): que México posee un orden político y constitucional vigente, en el que tanto el gobierno como los ciudadanos respetan y cumplen el orden legal; un orden en el que los funcionarios públicos actúan en el contexto de la ley; en el que toda la población goza de derechos humanos, civiles, políticos y de propiedad claros y bien establecidos; un orden en el que las instituciones del Estado efectivamente garantizan la protección del individuo, y su derecho a protestar y acudir a la justicia si surge alguna disputa.

* Investigador del Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México.

¹ Entrevista transmitida en el programa *Plaza Pública*, de Miguel Ángel Granados Chapa, en Radio UNAM, en la Ciudad de México.

En contraste con la aseveración anterior, en mayo de 2001, Dato'Param Cumaraswamy, Relator Especial de la ONU, presentó un informe sobre los derechos civiles y el Poder Judicial, en el que describía una situación perturbadora: las reformas iniciadas en 1994 para independizar el Poder Judicial, estaban incompletas. Campeaban la ineptitud, la impunidad y la corrupción, sin que hubiera evidencia de los beneficios de las reformas. Numerosos sectores de la población carecían de acceso a la justicia.² A causa de ello, el público se mostraba suspicaz y desconfiado.

Como telón de fondo para las conclusiones del Relator, priva en la ciudadanía una sensación de inseguridad hacia las instituciones y actores del sistema judicial, un sentimiento de vulnerabilidad, un miedo nutrido por el contraste entre los expedientes oficiales de los índices de criminalidad, y las encuestas sobre victimización, aunadas a otros datos públicos y privados, alimentado también por una deplorable percepción de la labor de las autoridades policiales y ministeriales, consideradas ineptas, ineficaces y corruptas. Para el público es evidente que en la administración de la justicia la equidad y la transparencia brillan por su ausencia, con impunidad y corrupción rampantes. En cambio, las autoridades

² El informe denunció condiciones que contravienen los principios de un juicio justo; un alto índice de impunidad y la ausencia de un código de ética para los abogados. Entre 50% y 70% de los jueces federales fueron acusados de corruptos, sin que ninguno fuera sancionado. Las judicaturas están dominadas por las autoridades estatales; los gobernadores controlaban los presupuestos y los empleos (Recomendación 184). El informe añadió que la calidad de los servidores públicos en estas entidades, en lo que se refiere a su formación, competencia, excesiva carga de trabajo y el sueldo percibido, era muy baja (aunque admitió que el trabajo ha mejorado en los juzgados federales). Inciso 93 y 55 del informe. Dato'Param Cumaraswamy, Relator Especial de la ONU, 2002.

afirman que están abatiendo el índice de criminalidad. Así, se cuestionan las cifras oficiales, y la credibilidad de las instituciones está en tela de juicio.³ Además, los términos “justicia” y “criminalidad” se utilizan como arma retórica entre grupos políticos. Buena parte de la actual disputa entre la coalición liderada por Felipe Calderón y la encabezada por López Obrador se refiere al uso de la ley, su legitimidad y la autoridad que hace ejercicio de ella, además del uso de la fuerza pública para favorecer intereses particulares.

Los mexicanos hemos franqueado más de una década de cambios políticos, de ciclos económicos de prosperidad, crisis y ajuste, de esfuerzos para democratizar nuestro régimen. Sin embargo, tratándose de seguridad pública y justicia, hemos logrado demasiado poco.

Entre los especialistas también hay un claro consenso de que existe una brecha entre los índices de criminalidad y los testimonios proporcionados por las autoridades. La gran mayoría de los estudios hacen énfasis en una disparidad entre los procedimientos oficiales y la práctica “real” para administrar la justicia, plagada de errores y corruptelas, tráfico de influencias, deficiencias en la práctica del derecho y presiones políticas. Según Kossick (este libro), ningún magistrado de alto nivel ha sido sancionado por corrupción.

En años recientes las autoridades han implementado varias reformas en las instituciones judiciales, junto con varias enmiendas legislativas. La anterior coalición en el poder, el PRI (Partido Revolucionario Institucional),

³ La gran mayoría de las encuestas realizadas en la capital muestran esta percepción de inseguridad (*Reforma*, Mitofsky, Rosenblueth, *El Universal* y Parametría, muestran tendencias similares en la última década). La calidad de este servicio está en fuerte contraste con la de otros servicios como la atención médica (incompleta) o la educación, la política más generalizada del siglo xx.

reemplazó por completo el Poder Judicial en 1994, aunque los resultados de ello siguen sin ser claros (Stanton, este libro; Concha, 2001; Oropeza, 1996, Sarre, 2001; y reportes de la ONU, 2001-2002; entre otros). Durante la administración del presidente Fox, se propusieron no menos de 87 iniciativas de reformas a la Constitución, al Código Penal Federal, las leyes de seguridad pública y la administración de justicia (Sistema de Información Legislativa, www.sil.gob.mx 2005). En 2005, se presentó ante el Senado de la República una iniciativa de reforma en el sistema judicial que no fue considerada para su estudio.

Este mosaico de visiones en conflicto revela una transformación de la justicia, un cambio en su concepto, tanto en la población en general como en la elite política. También significa un cambio en las estrategias para tener acceso a la justicia, que abarca por igual a los políticamente privilegiados y a la población en general, que durante el régimen autoritario tenía poco o ningún acceso a la justicia.

México está pasando por un periodo caracterizado por una lucha para establecer lo que podría constituir un Estado de derecho, un conflicto donde las quejas contra el sistema judicial y el de seguridad pública están a la orden del día. Los enfrentamientos se dan a todo nivel, desde la criminalidad de todo tipo, con la mala reputación de los funcionarios públicos y sus programas, a escándalos de corrupción e impunidad, pasando por el Tribunal Federal Electoral que tomó decisiones controvertibles en las elecciones nacionales de 2006 y que uno de los candidatos consideró fraudulentas. Encontramos también una serie de decisiones erróneas, ilegales en materia de justicia laboral que dañan el bienestar público. Actualmente, el desigual tratamiento que da el aparato de justicia a políticos y ciudadanos comunes es un tema

que llena las páginas de los diarios y forma parte de la polémica pública acerca de las leyes y el ejercicio de la justicia.

¿Cuáles son los elementos de la disputa? En primer lugar, una lucha por los derechos básicos (el derecho a salvaguardar las personas y su patrimonio); segundo, una lucha por los derechos individuales y colectivos (los cuales surgen como parte de la estructuración de nuevas demandas, tal y como sucedió con los derechos laborales, agrarios e indígenas); tercero, una lucha por los derechos civiles y humanos; cuarto, y por sobre todo, una lucha por un acceso más equitativo a la administración de la justicia. Ésta es una controversia acerca de derechos, garantías, normas y valores, y acerca de procedimientos en tribunales y en el sistema de “procuración” de justicia; es una protesta donde una serie de actores pide acceso al sistema en condiciones más equitativas, en tanto que otros actores intentan aferrarse a sus privilegios. También es una demanda de protección estatal, mediante el acceso a un servicio al que llamaremos seguridad pública.

Al igual que con otras interrogantes públicas sobre lo que el Estado protege bajo el sistema de justicia, hay heterogeneidad en nuestros conceptos sobre el derecho y sus valores, y no hay un consenso social o político para el modo correcto de ejercer la justicia. Existen profundas diferencias entre lo que un individuo valora en un Estado, y lo que espera de éste, y su sistema de administración de justicia. En la sociedad mexicana hay un debate sobre la noción de “Estado de derecho”. Éste incluye conceptos sobre lo que sancionan las leyes y, más aún, sobre el concepto mismo de justicia.

En este debate no existe una autoridad que posea una definición clara o norma incuestionable de conducta, a partir de un ideal común de lo que debe ser un Estado justo. Parecería que impartir justicia y tomar cualquier

decisión legal o política afecta el bienestar de algunos grupos a expensas de otros. Toda decisión de implantar cambios en el sistema es promovida por una coalición mientras que otra la bloquea; en tanto, esta disputa política es aprovechada por algunos grupos para favorecer sus propios intereses. El debate sobre las políticas de la seguridad determina la justa distribución de un bien público, afecta el bienestar de cada persona y su acceso a éste.

Podríamos añadir que el régimen de derecho, como tal, nunca ha existido en México. En palabras de un politólogo, el orden constitucional y legal del régimen autoritario “jamás garantizó la plena democracia o el respeto hacia los derechos básicos” (Cansino, 2004, p. 17).

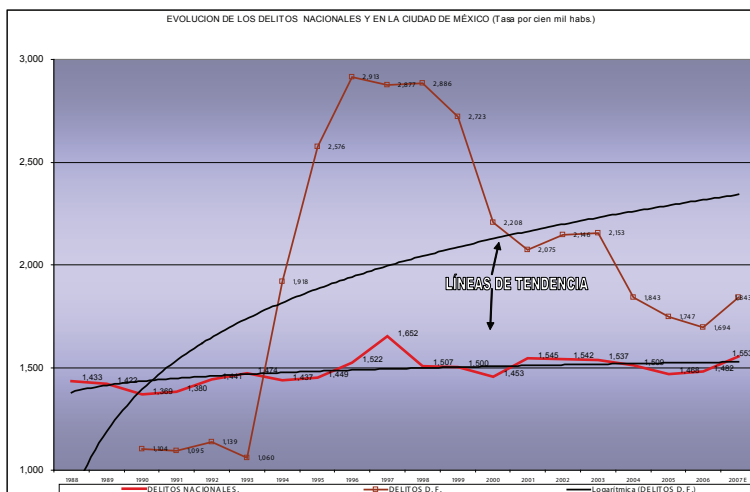
En el presente texto, describiré cómo el concepto de justicia y las políticas que se derivan de esto benefician a ciertos individuos y grupos en una sociedad, en tanto que también produce una gran variedad de desequilibrios sociales.

Los siguientes datos explican algunas de las cuestiones en controversia. La figura 1 muestra las tendencias oficiales en la incidencia de criminalidad en México.

Según las estadísticas gubernamentales, el índice de criminalidad en el país se incrementó notoriamente a partir de 1993 y en 1997 las cifras alcanzaron su punto máximo. Las demandas penales han aumentado 46%. El índice de criminalidad creció más rápido que el aumento demográfico, un incremento que se ha sostenido a través de periodos de prosperidad, crisis y reforma económica. La delincuencia se ha incrementado, aun con el cambio de partido en el gobierno. Además, en cada ciclo económico o político, los niveles de violencia aumentan. Las ilustraciones muestran cómo los índices de delincuencia no han regresado a su posición inicial, por el contrario.

Los delitos al patrimonio van en aumento. Tomando el promedio de los últimos siete años, predominan los

Figura 1. Tendencias de la delincuencia nacional y en la Ciudad de México, 1988-2007



Fuente: Elaboración del autor con datos de http://ssp.gob.mx/buffer/bea/ssp/contenido/d3082/v1/OYDRECURSOS_SISTEMA.pdf.

reportes de todo tipo de robos; suman 42% de todos los ilícitos, e incluyen robos violentos y no violentos en casas y oficinas, atracos y robo de coches, entre otros. Las lesiones figuran en segundo lugar (16.5%) y los daños a la propiedad en tercero (9%); luego, las cifras se dividen en diversos delitos, como fraudes, estafas, ataques sexuales, secuestro y homicidio. Es interesante hacer notar que los homicidios han disminuido sistemáticamente en el mismo periodo.

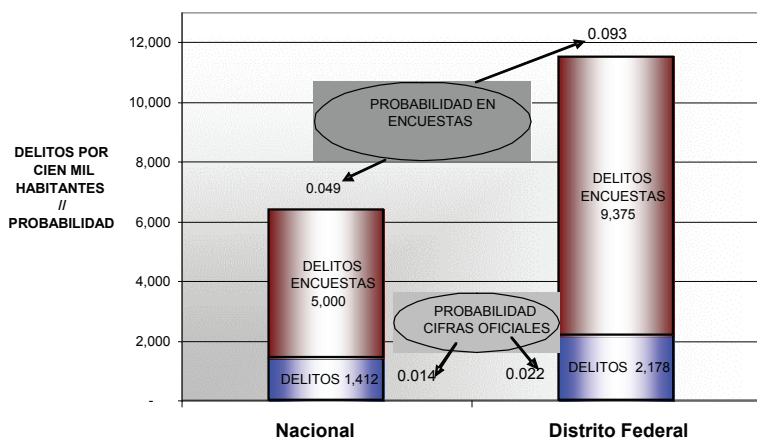
La probabilidad de que ocurra un delito es elevada (figura 2). Por ejemplo, en 2003 era de 5% a nivel nacional, y de 10% en el Distrito Federal (uno de cada diez casos). Según la encuesta más reciente del Instituto Ciudadano de Estudios sobre Inseguridad (ICESI), la probabilidad de

que ocurra un crimen es en realidad mucho más alta, puesto que la estimación del ICESI es de 11 296 delitos por cada 100 000 habitantes a nivel nacional, y casi 20 000 delitos por cada 100 000 habitantes en el Distrito Federal (ICESI, 2005). Esto duplicaría la probabilidad de ser víctima de la delincuencia en México.

Frente al incremento de los delitos, las autoridades han logrado muy poco. De acuerdo con Guillermo Zepe-da (en este libro), sólo 1.7% de los crímenes perpetrados terminan en manos de los jueces. De estos casos, nueve de cada 10 son condenados. Los casos sin detenido casi nunca son resueltos. Zepeda concluye que la probabilidad de procesar a un acusado es de 0.76 (para el año 2001).

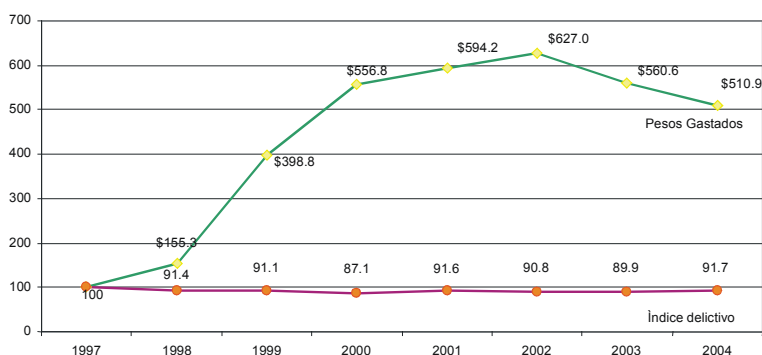
La figura 3 muestra el gasto per cápita en seguridad federal, y el índice de criminalidad construido por el Instituto de Estudios de la Inseguridad (ICESI) (Arango, 2004).

Figura 2. Probabilidad de ser víctima de un delito, nacional y Distrito Federal, 2000



Fuente: INEGI y encuestas victimización, *Reforma* e ICESI, 2000.

Figura 3. Gasto en seguridad nacional e índice delictivo



Fuente: <http://www.icesi.org.mx/publicaciones/articulos/2004/index.asp>.

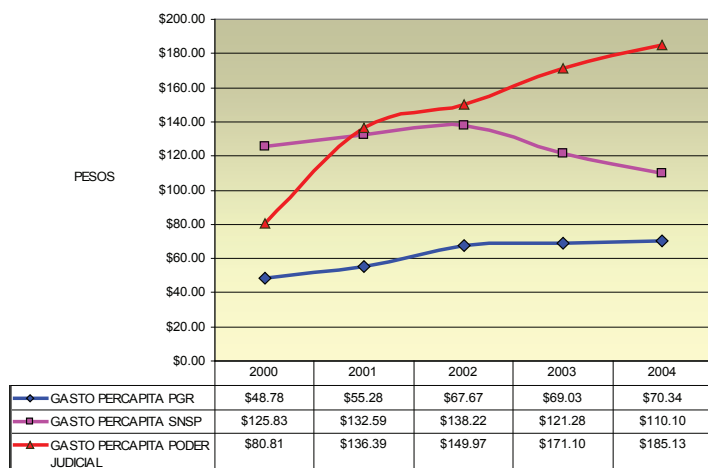
Desde hace más de ocho años, el gasto federal en seguridad pública ha tenido un crecimiento real sostenido, mayor al índice delictivo. En 2004 representó 0.17% del PIB y 0.74% del gasto neto general.

Así tenemos que en años recientes el gobierno formó un gigantesco aparato de seguridad pública. Su creación, instrumentación y coordinación responden más a criterios burocráticos y políticos que de eficacia y realización de tareas.

En lo que se refiere al gasto público federal que el gobierno destina hacia la justicia, sólo el dedicado a la educación es mayor (es incluso mayor que el dedicado a Salud, Alvarado, 2006, Arzt, 2004). En los estados, las erogaciones en seguridad representan una significativa porción del presupuesto. Por ejemplo, en la capital del país, el servicio representa casi 35% del gasto corriente para el sector central (Alvarado, 2006).

Las estadísticas oficiales ilustran la profundidad del problema que padecemos los habitantes del país. Entre

Figura 4. Gasto per cápita en seguridad federal



Fuente: Elaboración del autor con datos de SHCP, SSP y Conapo.

las estadísticas judiciales y de seguridad pública, dos aspectos ameritan nuestra atención: en primer lugar, el asombroso incremento en la incidencia de crímenes (que, según el discurso oficial, siempre va en declive); segundo, el crecimiento real del gasto público en seguridad. Por consiguiente, tenemos un Estado con gasto creciente, una inseguridad cada vez mayor, funcionarios públicos cuyo comportamiento tiene un componente de abuso o de ilegalidad sistemática, amén de una inquietante falta de respeto hacia los derechos humanos. La conclusión de la mayor parte de los estudios del sistema es que estamos ante una crisis (Zepeda-Alvarado-Banco Mundial, 2004).

Estas tendencias revelan varias cosas. Primero, que las autoridades demuestran disposición a combatir la delincuencia obteniendo enormes beneficios. Esto incluye mayores gastos, incremento en la burocracia y reglamentaciones más punitivas. Segundo, sus datos reflejan

la presencia de una poderosa burocracia que maneja los recursos, una burocracia que a su vez revela la presencia de cárteles de intereses políticos, policiacos y militares en el sistema de seguridad. Tercero, los datos sobre las crecientes tendencias delictivas apuntan a un servicio público ineficaz. No analizaré aquí otras causas sociales o económicas de estas tendencias delictivas; me centraré en las características políticas e institucionales y sus consecuencias.

DEFINICIONES DE TRABAJO

Es necesario discernir cuáles son los componentes del sistema de justicia. La literatura define como entidades separadas lo que, para mí es un sistema productivo encadenado. Estas entidades son los llamados sistema de procuración y justicia, y sistema de seguridad pública. Considero a ambos como parte de la misma cadena de producción, donde la materia prima creada por el sistema de seguridad pública (principalmente por las policías) determina lo que el sistema judicial procesa. Me centraré en el proceso penal. Unificando estas instituciones, consideraré a la actividad policiaca como la que proporciona la materia prima del sistema judicial (los detenidos), y al Ministerio Público, el Poder Judicial, y hasta las comisiones de los derechos humanos como parte del proceso productivo. Cada una de ellas agrega valor a la materia prima. Para comprender mejor su funcionamiento, explicaré qué es y quiénes son los actores gubernamentales implicados en este sistema.

EL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA

Por “sistema de seguridad pública” me refiero a las instituciones y políticas gubernamentales dedicadas a las operaciones para prevenir, procesar y castigar la

delincuencia (legalmente definida y sancionada). Es una cuestión de “protección generada mediante acciones para prevenir y reprimir ciertas ofensas y fechorías administrativas que interfieren con la seguridad pública, una protección generada, en particular, a través de... sistemas policiacos” (González Ruiz, 1994, p. 43). Los agentes gubernamentales son los cuerpos de policía (preventiva, auxiliar, judicial), los procuradores, los ministerios públicos y el personal de apoyo; los jueces administrativos, sus secretarios, los inspectores, peritos, defensores de oficio y actuarios.

El Sistema de Seguridad Pública está bajo la responsabilidad del Poder Ejecutivo. Una vez concluida esta etapa, entra en escena el Poder Judicial.

Uno de los problemas para estudiar el tema es la definición misma de “seguridad pública”. Es la política gubernamental para regular el comportamiento delictivo (legalmente sancionado). Para los especialistas en políticas públicas y del derecho, “seguridad pública” se refiere a la conservación de la ley y el orden. El artículo 21 de la Constitución mexicana estipula que la seguridad pública es una obligación del Estado y que, para cumplir con tal obligación, todas las instituciones policiacas deben estar organizadas bajo los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo e integridad. En la reciente reforma constitucional de febrero de 2008 los legisladores agregaron el “respeto” a los derechos humanos (*vid supra*). Además, la Constitución establece que tal sistema debe ser de naturaleza civil. La seguridad pública es un bien público, un derecho tanto individual como colectivo, y es responsabilidad del Estado.

Desde noviembre de 1995 existe un Sistema Nacional de Seguridad Pública. Estrictamente hablando no es un sistema, sino una combinación de organismos gubernamentales bajo el mando vertical y descoordinado del Poder

Ejecutivo Federal. Este mando aspira a dirigir las actividades de las diferentes dependencias encargadas de la prevención y persecución de delitos, a nivel federal, estatal y municipal. Incluso ha intentado ejercer influencia sobre las funciones del Poder Judicial. Las reformas de 2008 obligarán al Congreso a expedir otra ley del sistema.

El sistema contiene a todas las entidades del Poder Ejecutivo Federal relacionadas con seguridad pública, parte de la procuración de justicia (indirectamente el Ministerio Público) y defensa.⁴ A partir del ingreso del nuevo gobierno en 2007, fueron integradas las secretarías de Educación y Salud. Hay un Consejo Nacional de Seguridad Pública conformado por las secretarías de Seguridad Pública, Defensa, Marina, Comunicaciones y Transportes, la Procuraduría General de la República, los gobernadores de los estados y del Distrito Federal, y el secretario del Consejo. Hay una secretaría para el sistema, cuya autoridad forma parte de la SSP (Secretaría de Seguridad Pública). Sostiene reuniones con los fiscales del sistema y hay relaciones entre las secretarías encargadas de los asuntos relacionados con la seguridad pública, como las de Defensa y Marina. El sistema supervisa al Ministerio Público Federal, así como a los encargados de los delitos de jurisdicción local. Sugiere formas de coordinar las funciones de las fuerzas policiacas preventivas y colabora en la administración de las prisiones del país. Oficialmente se encarga del registro de policías públicas y privadas, y de la formación de un sistema nacional de información sobre policías y delincuentes. El papel que desempeña el ejército en esta burocracia es

⁴ El sistema fue creado mediante un decreto promulgado como una ley general que conforma la base para la coordinación del sistema de seguridad pública. Éste y la subsiguiente creación de la SSP, fueron el producto de intensas negociaciones entre grupos políticos (Macías y Castillo, 2002, 56).

notable, creciente y opaco. No se evalúa ningún programa, y tampoco hay información clara sobre los números y tipos de fuerzas policiales y militares en el país. El público desconoce cómo utiliza el gobierno estos fondos públicos. No sabemos si cumplieron los objetivos o si dieron otros frutos (Mena, 2005; Arzt, en este libro).

Ahora bien, la seguridad pública, como política, significa determinar y aplicar estrategias para prevenir y combatir el crimen, e implica actores, reglas y, sobre todo, recursos y productos.

Uno de los esfuerzos del Congreso y del Ejecutivo en los meses recientes ha sido incrementar (más que controlar o disminuir) la capacidad del Ejecutivo para combatir el crimen y llevar a cabo mayores tareas de control social. Esta lucha ha ascendido a tal grado que ya no fueron suficientes las reformas a los códigos penales y a las leyes; fue necesario enmendar la Constitución.

Hoy día el artículo 21 constitucional otorga nuevas facultades de investigación a todas las policías del país, no sólo a las judiciales. Además, establece supuestos controles internos que sólo incrementan las burocracias y la discreción de los altos mandos dentro del Poder Ejecutivo. Entre ellos están la carrera policial y la certificación y la libre remoción de los miembros del sistema de seguridad acusados de irregularidades, limitando sus derechos laborales en el artículo 123 de la carta magna. El Ejecutivo y el Legislativo mexicanos continúan con un juego político donde la carta magna es el marcador de derechos y posiciones.

En las recientes reformas el gran ganador es el Ejecutivo federal, que logró ampliar sus facultades en materia policial y de persecución de justicia e invade ahora ámbitos de la justicia al poder decretar por medio del Ministerio Público el arraigo y la prisión preventiva (en particular bajo la definición incompleta de crimen organizado).

La literatura acerca de la función del Poder Ejecutivo se centra en tres campos: el gasto público asignado a seguridad; en segundo lugar en ciertas políticas de los gobiernos federales, estatales y municipales, y finalmente en las fuerzas policiales. Los estudiosos del sistema centran su atención en los actores federales (policía, Ministerio Público y procuradores federales) y existen algunos estudios de casos de fuerzas policiales estatales y municipales (Ramos, 2003 y este libro; Moloeznik, 2003; Rowland, 2003 a y b, este libro; Arroyo, 2001 y este libro; Alvarado, 2004; Yáñez, 2005). La literatura también ha examinado cuestiones actuales de política nacional e internacional, como narcotráfico y crimen organizado (Bailey, 2000 y Godson, 2003; Chabat y Bailey, 2004). En el sistema también se desempeñan fiscales, ministerios públicos y policías: públicas, privadas y secretas. Además, cuenta con policías e inspectores encargados de cuestiones de salud, migración y aduanas. Este colectivo de actores determina políticas contra la delincuencia, y formula sus propias estrategias.

Los analistas del ejército muestran cómo éste lleva a cabo una creciente variedad de tareas relacionadas con la seguridad, entre ellas patrullaje, planificación, adiestramiento de policías, inteligencia y el combate contra el narcotráfico y el crimen organizado. Un buen número de militares ocupan puestos públicos de alto rango en la federación y los estados (Arzt, 2004 y este libro; Benítez, 2003 y este libro; Aguayo, 2003). La administración federal actual ha incrementado su participación y recursos, además de la secrecía y opacidad de sus actos.

Para resumir el estado del sistema, podemos afirmar que en años recientes se ha creado un gigantesco aparato de seguridad. Su formación, instrumentación y coordinación van de acuerdo con criterios burocráticos y políticos, y responden más a acuerdos políticos de las coaliciones

mayoritarias gobernantes que a criterios de eficacia y funcionamiento. Este sesgo ha causado un constante aumento en el gasto y contratación en seguridad pública a lo largo de más de una década. El gasto en seguridad ha aumentado más rápidamente que la delincuencia y que el gasto en salud o educación, a nivel federal y en los estados, incluyendo el Distrito Federal. No sabemos qué uso se da a estos fondos; no hay criterios de asignación, seguimiento, efectividad o rendición de cuentas. Tampoco hay transparencia.

El sistema de seguridad pública es un enorme y complejo aparato sin una lógica uniforme de operación, gobernado por los criterios políticos del momento y no por un bien diseñado programa de acción. Las leyes de seguridad pública se hallan en un estado de desorden, mezclando funciones, poderes y responsabilidades de tal modo que el Ejecutivo invade las funciones del Judicial o de los estados con acciones burocráticas (por ejemplo, hoy día tiene capacidad para determinar la prisión preventiva, decisión que anula la presunción de inocencia). No hay en ninguna parte del sistema un programa efectivo de prevención. Las funciones de los responsables se rigen por criterios reactivos, políticos y adaptados a la situación del momento. No sabemos si hay alguna relación entre el incremento en la delincuencia y el incremento en el gasto. Hay demasiados cuerpos policiales, y además de que se desconoce la estructura de la mayoría de éstos, no hay claridad en los criterios para las funciones y operaciones policiacas, que además no están coordinadas. El personal del aparato de seguridad pública produce la mayor cantidad de violaciones de los derechos humanos en todo el país. Por último, no existe una política gubernamental de seguridad pública, sino simplemente programas reactivos, oscilantes e inconsistentes, que se rigen por las preocupaciones del momento y por intereses electorales.

Todos estos actores están interrelacionados por reglamentos y disposiciones institucionales, y las estrategias de un grupo afectan a los productos de otro. Para comprender mejor este sistema y qué se obtiene de éste, debemos revisar cómo opera su cadena de producción.

¿CÓMO FUNCIONA EL SISTEMA? ALGUNAS HIPÓTESIS

Sustentaré mis argumentos en un conjunto básico de hipótesis de interpretación de estos fenómenos. Me propongo comprender estos procesos de formación burocrática y cambio en la administración de justicia como el crecimiento en la organización industrial de las corporaciones judiciales y policíacas.

El régimen autoritario nunca respetó plenamente los derechos básicos de la población. Nunca vivimos en un Estado de derecho. Ahora bien, suponemos que, en un país que está pasando por un proceso de democratización, el acceso a la justicia debería cambiar, con base en la capacidad de las coaliciones para mantener su poder, la capacidad de la coalición política emergente para reformar el sistema y con las acciones y presiones de los ciudadanos.

Queda por decidir si deben preservarse o no las organizaciones sobrevivientes del régimen autoritario. Eliminarlas implica profundas negociaciones para modificar las operaciones burocráticas, policíacas y legislativas para reformar leyes, y bajo circunstancias políticas donde no existe una mayoría significativa que pueda condensar o siquiera imponer un nuevo régimen legal. Esto es lo que está ocurriendo en la relación Ejecutivo-Legislativo y con la llamada "Reforma del Estado" que ha resultado más propicia en otorgar atribuciones al Ejecutivo que en imponerle límites y controles. El proceso

exige crear nuevas instituciones y poner en operación un nuevo acuerdo sobre la justicia.

También quiero señalar que en el contexto actual la coalición mayoritaria que aprobó los cambios en 2008 es distinta de la que por décadas monopolizó la legislación y el sistema de control político y castigo, no obstante que sus resultados sean similares y cuestionables (por ejemplo, en términos de un retroceso en el respeto a los derechos humanos y a convenios internacionales). En la actualidad, cualquier iniciativa de reformas debe ser elevada y acordada entre coaliciones con intereses heterogéneos. El resultado más patente es la reforma penal que contiene numerosas paradojas, pues mientras que formalmente todos los actores involucrados pretendían mejorar la justicia y el respeto a los derechos humanos, el conjunto de enmiendas es una suma negativa contra los derechos humanos (incluso contra derechos adquiridos antes); ejemplo de estas contradicciones es la presunción de inocencia acompañada de arraigo y cárcel preventiva. Otra situación que afortunadamente desecharon los legisladores, después de numerosos reclamos de organismos de derechos humanos (entre ellos Democracia, Derechos Humanos y Seguridad, A. C., y especialistas), era la provisión de que la policía allanara domicilios sin tener una orden judicial previa.

Ahora ofreceré tres hipótesis sobre el funcionamiento de la cadena de producción del sistema de justicia. La primera propone explicar el comportamiento de las burocracias encargadas del sistema de seguridad y del de procuración de justicia y está relacionada con la formación de un cártel de la administración de la seguridad pública. La segunda se refiere al debate sobre una nueva concepción de justicia. La tercera explora la relación (implicación) entre la criminalidad y el aparato de procuración de justicia.

Debemos tener en cuenta el hecho de que la justicia es una cadena de producción de funcionarios públicos que está bajo la responsabilidad, en primer lugar, del Poder Ejecutivo, con la participación pasiva de los poderes Legislativo y Judicial.

Desde el momento en que ocurre un supuesto delito y se integra una investigación, el proceso está bajo la responsabilidad del Poder Ejecutivo. Una vez culminada esta etapa, el Poder Judicial entra a la escena. El sistema inicia su funcionamiento con la policía y continúa con el Ministerio Público.

La gran mayoría de los especialistas consideran al Ministerio Público como el pilar del sistema de procuración y justicia, y el primer paso en este camino. Considero que esta aseveración debe revisarse críticamente, pues demostraré cómo, en realidad, la ecuación empieza por las policías. El Ministerio Público es el que determina si existe o no un delito que deba ser procesado (puesto que decide si debe elevar cargos penales). Sus funciones cargan con el peso de todo el sistema que, a su vez, es dirigido por 32 procuradores estatales, además del federal.

La oficina del procurador general juega otro papel central en la organización de las funciones del Ministerio Público local, así como de la policía judicial, una disposición que trastoca la ecuación de cómo debería funcionar el sistema. El procurador y el Ministerio Público idean las políticas penales, deciden qué procesar, establecen políticas de persecución. Bajo estas circunstancias, son los intereses de los procuradores y sus superiores inmediatos (los gobernadores y el Presidente de la República) los que determinan la dirección que toman las funciones y los lineamientos oficiales para combatir la delincuencia. No así el Ministerio Público. Más aún, el trabajo de éste y de los procuradores requiere de las policías para trabajar. Ellos son el primer eslabón del proceso.

EL CÁRTEL POLICIACO

Las policías y el Ministerio Público operan con amplios poderes, lo cual contrasta con la usual suposición de que, en un Estado autoritario, es la elite política la que tiende a ejercer un fuerte control partidista sobre sus fuerzas de represión y, viceversa, que las fuerzas de seguridad “estatales” tienden a responder a los intereses de la elite política.

En contra de esta tesis, considero que la relación entre policía y autoridades no es de control político central; existe un cierto grado de independencia en el comportamiento de la policía, un hecho que nos obliga a proponer el modelo explicatorio, que llamo cártel de la organización de las fuerzas policiacas.⁵ Este modelo sugiere que la policía está organizada y coludida para llevar a cabo las tareas que oficialmente tiene asignadas, y que también está organizada para fijar sus propias metas (en relativa concordancia con las metas políticas establecidas), así como la organización, control y administración de las funciones que surgen de modo endógeno a partir del virtual monopolio que tiene de este servicio. Además, se encarga de establecer la durabilidad y confiabilidad de las transacciones peculiares al monopolio engendrado por su control sobre la seguridad física de la ciudadanía. También tiene por propósito asegurar y administrar los beneficios adicionales de esta labor (una renta ilícita); de manejar y solucionar problemas de información y oportunismo; de reducir comportamientos no cooperativos; por

⁵ Cártel en sentido de un acuerdo (informal o expreso) entre individuos o corporaciones policiacas para controlar el mercado (criminal, el de los recursos públicos), para evitar la competencia y regular la producción, los precios, las condiciones para hacer tratos y compartir el mercado de la actividad criminal y de la seguridad pública.

último, de controlar los problemas de agencia y delegación de poderes.⁶

¿Cómo explicar el surgimiento del cártel policial y su autonomía? El problema se origina en la concepción de la ley y la justicia de la Constitución de 1917. La coalición triunfante permitió al Poder Ejecutivo controlar al Poder Judicial, integrando la procuración y la justicia en manos del Presidente de la República y sus gobernadores. Como resultado, el Presidente y su coalición política (que posteriormente fue su partido) aplicaron varias medidas administrativas y legales, que permitieron al jefe del Ejecutivo un control efectivo sobre el acceso a la justicia, y demostraron las ventajas del uso partidista. Más aún, el control ejercido por el partido del Presidente sobre el Congreso permitió que la legislación sobre cuestiones penales y de justicia tuviera cierta afinidad con los intereses de la coalición, y a ello se debe que las leyes y reglamentos se coordinaran con las instituciones de control social y político. Ahora que el poder no es ejercido por un partido, esta contradicción institucional es más evidente y es un medio de lucha política entre facciones.

Una de las contradicciones constitucionales más claras aparece en el hecho de que exista una variedad de fuerzas policiacas, a nivel local y nacional. De conformidad con la Constitución, sólo deberían existir dos fuerzas: preventiva y judicial. Sin embargo, México tiene varias corporaciones policiacas. Las bases para su acción legal

⁶ Un argumento similar al del cártel, pero desde otra perspectiva teórica y disciplinaria, lo encontramos en Amadeu Recasens ("El complejo policial en el marco de la seguridad" p. 2): No habría por qué suponer que las funciones formales y reales de la policía operen sincronizadas. Muchos de los conflictos policia-les podrían ser vistos como el resultado de la interacción compleja de conflictos entre Estado-ciudadanos, policía-ciudadanos, Estado-policía o aparato policial-sistema policial (pp. 2-3).

son ambiguas y su sistema de comando, de origen militar, concede a los comandantes amplia discreción para controlar y manipular las labores. Las fuerzas evolucionan, manifestando alianzas y rivalidades entre los líderes de la burocracia política y las instituciones de la policía. Las reformas de 2008 pretenden resolver erróneamente estas contradicciones y coordinar las fuerzas en una serie de mandos jerárquicos uniformes.

El marco legal y constitucional otorga amplios poderes en las acciones de las autoridades ejecutivas. En lo que se refiere a cuestiones de poder, algunos principios de seguridad producen tensiones con las autoridades, y parecen mal ideados. Ciertos derechos, como aquel que llamo el derecho a la seguridad, están mal definidos en la Constitución y no quedan garantizados; además, algunas autoridades de la seguridad terminan poseyendo demasiada fuerza, poderes y recursos, sin que estén obligadas a rendir cuentas, no tienen controles o protección para los ciudadanos, lo cual conduce a la arbitrariedad. Aunque algunas reformas han aspirado a reforzar los derechos ciudadanos, en realidad los restringen cuando otorgan enormes facultades y recursos a las autoridades. Hoy por hoy las autoridades ejecutivas gozan de poderes casi ilimitados para procesar delitos. El Poder Judicial aún no cuenta con los medios para limitar las arbitrariedades.

El haber dispuesto este complicado y contradictorio marco institucional engendró una especie de Leviatán bicéfalo. Por un lado, permitió el surgimiento de un régimen soberano y representativo (desde la Constitución de 1917), con un conjunto de reglamentos oficiales y autoridades avocadas a asegurar el bienestar de los ciudadanos, protegiéndolos e imponiendo el orden. Pero luego surgió la otra cabeza, la de una autoridad que administra la coerción física, haciendo de la seguridad personal no una responsabilidad del Estado o sus autoridades, sino

el asunto de una corporación estatal “privada”, donde las leyes y su aplicación, además de inequitativas, se dan más por voluntad de la policía que por respeto a la ley.

El pacto que permitió el origen de este Leviatán fue un equilibrio producido en años posteriores a la Revolución.

Las burocracias que tomaron posesión de la seguridad pública estaban ligadas al desarrollo político de un régimen monopartidista y antidemocrático. Inicialmente, las corporaciones y los jefes de la policía formaban parte de la coalición gobernante y había una cohesión mínima. Para ellos era común hacer uso de la coerción, para controlar y reprimir a individuos y grupos opositores. Esto explica el uso político del aparato policiaco (incluso hoy en día, los arrestos, las operaciones de la policía judicial y los actos de los ministerios públicos siguen criterios políticos). Pero esta direccionalidad no operó de modo consistente con el modelo autoritario, especialmente durante los últimos 20 años; además, y debido a su conducta, la policía comenzó a causar conflictos políticos y legales, obligando al nuevo poder a imponer controles.

Durante los últimos 40 años las fuerzas policiacas desarrollaron su propia autonomía organizativa frente a la coalición gobernante, además de hacerse parcialmente independientes del PRI (y hoy del PAN). Las facultades otorgadas, aunadas a los conflictos políticos y sociales, permitieron a las fuerzas de seguridad pública desarrollar una independencia de operaciones frente al liderazgo político. En tanto que se les permitió combatir la protesta social y la criminalidad, también desarrollaron sus propias actividades ilegales, las mismas que posteriormente se convirtieron en el núcleo mismo de su organización (véanse, como ejemplos, el desarrollo de unidades de Inteligencia y, particularmente en el departamento de policía del Distrito Federal, la formación de la Dirección de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia

(DIPD). A nivel federal tuvimos el Centro de Estudios en Seguridad Nacional (CISEN).⁷

De esta manera, la pérdida de control de la coalición gobernante sobre la policía puede relacionarse con su impacto en la lucha contra el crimen (directo e indirecto, a través de actividades ilegales, pero también ignorando la actividad delictiva, siendo incapaz de controlarla o coludiéndose con ella). Además, el hecho de que las propias autoridades no obedecieran las leyes produjo un efecto devastador sobre la lucha contra el crimen.

La policía, el ejército y otras fuerzas estatales de la seguridad desarrollaron su propia organización como cárteles, con el fin de resolver sus problemas y manejar sus labores. Comprender este proceso ayuda a explicar la dinámica contemporánea, donde no parece haber control alguno sobre la policía. Pero el personal policiaco no desarrolló esta organización por sí solo. Por el contrario, es resultado de la evolución del sistema monopartidista que fabricó sus propias reglas para monopolizar las ventajas del control, tanto político como policiaco, sobre todas las esferas e instituciones. Esta dinámica impidió el desarrollo de instituciones republicanas. Produjo leyes, y códigos civiles y penales, creados por mayorías artificiales. Creó beneficios para estas burocracias incontroladas, además de politizar la lucha contra la delincuencia. Estas facultades, ineptitudes e impunidad, junto con un prácticamente inexistente sistema de salvaguardas individuales y patrimoniales, son típicos de un sistema autoritario.

⁷ Hay evidencias de la autonomía de la policía durante los años setenta. Pero particularmente en los ochenta, con el “cierre” de cuerpos como la DIPD y el procesamiento de ex jefes de la policía como Arturo Durazo, Ríos Camarena y Ríos Galeana. La corporación cometía delitos. El notorio incremento en la actividad criminal coincide exactamente con el periodo de transición, en conjunción con una patente falta de control sobre las fuerzas policiacas (Davis y Alvarado, 2004).

Ahora bien, si podemos aceptar que cada organización policiaca se desarrolló gradualmente como un cártel para poder resolver sus problemas organizativos, ¿cómo podemos explicar la dinámica entre las diferentes policías? ¿Acaso no debe existir cierta competencia entre ellas?

Como parte del desarrollo del cártel, hacemos notar un conjunto de esferas de influencia traslapadas y en conflicto de las distintas policías, que intentan lidiar con sus tareas oficiales de combate a la delincuencia al mismo tiempo que compiten por el control de distintas fuentes de ingresos ilegales. La Ciudad de México ofrece un ejemplo de tal dinámica: mientras que la policía auxiliar se dedica a controlar los vendedores ambulantes y el tránsito de vehículos, la policía judicial se avoca a regular la industria de vicios. Para completar el cuadro podemos agregar a las policías federales y al ejército en actividades de control del crimen organizado, el narcotráfico, el contrabando, el tráfico humano y otras cosas. Tanto la policía como los empleados públicos a cargo de la seguridad pública operan con una doble dinámica: intentan suministrar los servicios que originalmente les fueron asignados, pero sin dejar de proveerse de recursos o ingresos adicionales, para que su organización industrial sobreviva. Esto produce una división del trabajo acorde con las esferas de influencia legales y territoriales, evitando así que los controles se traslapen (a decir verdad, efectivamente hay rivalidades entre cuerpos policiacos para controlar ciertos nichos del mercado, aunque existen otros “campos” donde se ven obligados a cooperar, por ejemplo, en operaciones ordenadas por las altas autoridades, y en la aprehensión de policías criminales).

Las autoridades a cargo de la seguridad también operan con una doble dinámica: por una parte, procuran hacer respetar la ley, en condiciones muy deficientes (sin fondos suficientes, sin equipo, sin protección y sin

cooperación y planificación adecuadas); por la otra, debe responder a sus propios intereses económicos y políticos. Como resultado, el trabajo policiaco es ineficaz.

Existe otro problema en la relación entre fuerzas policiacas y el Ministerio Público. La policía preventiva sólo puede arrestar y retener sospechosos, sin tener otras facultades (no obstante, ahora todas las policías podrán investigar, gracias a la reforma de 2008). En cambio, la policía judicial funciona como brazo armado del Ministerio Público, pero tiene sus propios problemas operativos, incentivos, desafíos, conflicto de intereses y desconfianza con el primero. Esta dinámica determina la lucha contra la delincuencia.

Incorporamos aquí un elemento adicional a las funciones policiacas anteriormente descritas, un significativo factor jerárquico y organizativo para el trabajo judicial: el verdadero jefe de un cuerpo de policías no es el Ministerio Público sino su comandante, y el comandante es, a su vez, un empleado del procurador de justicia, sea local o federal. La policía no sólo se desempeña dentro de su propio marco e intereses, sino a partir de órdenes y programas de trabajo dictados por el procurador, quien a su vez posee sus propios intereses políticos.

¿Cuáles son las consecuencias de esta organización industrial de seguridad pública sobre la justicia y el régimen de derecho? Exploremos la segunda línea de argumentación.

EL MINISTERIO PÚBLICO COMO ESLABÓN CRUCIAL DEL SISTEMA

Este actor entra en escena en el momento que un presunto delito es denunciado. Si el Ministerio Público considera que es apropiado iniciar acción sobre un asunto penal, inicia una averiguación previa. Desde el momento en que se

perpetra un delito y hasta que concluye la investigación, el proceso queda bajo su responsabilidad que, a su vez, está bajo la dirección del Poder Ejecutivo.

Pero en realidad el sistema inicia su proceso productivo con el oficial de policía. Sin delincuentes no hay mucho que hacer y sin policía no hay delincuentes, y por consiguiente nadie a quien procesar, juzgar, sentenciar o absolver. Más aún, la policía debe probar ante el Ministerio que el presunto delincuente debe ser procesado, debe encontrar las pruebas de su culpabilidad y así, agregar valor a la materia prima. La confesión es el proceso productivo necesario para que pase la prueba del Ministerio. El presunto detenido se convierte en materia penal cuando lo toma el Ministerio Público, autoridad constitucional para definir comportamientos y establecer si deben o no ser procesados. Las evaluaciones hechas por académicos, juristas y especialistas en el tema generalmente concuerdan en la falta de legalidad que hay en el comportamiento del Ministerio Público, así como en lo inadecuado, incompetente y corrupto de sus labores (Zepeda, este libro; Concha, este libro, Sarre, 1997 y 1999; Castro, 2000, 2002; Fix-Zamudio, 2002, Carbonell, 2004).

Todos los estudios consideran al Ministerio Público el pilar del sistema de procuración y justicia, además del primer paso del proceso; es quien determina si existe o no un delito a procesar (decide si imputará cargos penales). Sus funciones son la base de todo el sistema penal, que a su vez está a cargo de 32 procuradores estatales, y de los del gobierno federal.⁸

⁸ En México, el Estado tenía el monopolio para procesar delitos (de la "acción penal"), mediante la acción iniciada por el Ministerio Público. Este monopolio se rompió con la reforma el artículo 21 reciente permitiendo a particulares impugnar el desistimiento o no ejercicio de acciones penales (*vid supra*).

Una vez concluida esta etapa, entra en acción el Poder Judicial, que queda a cargo del proceso de litigación y determina si el demandado es culpable, o si el caso se sobresee. Si se determina la culpabilidad, impone un castigo al delincuente; el Poder Ejecutivo se encarga del proceso de rehabilitación.

Según Zepeda (2004 y este libro) la averiguación previa, punto inicial del sistema, sigue los lineamientos de un procedimiento inquisitorial. Para Zepeda y Sarre, la confesión es la principal evidencia que consideran los magistrados, lo cual produce consecuencias nocivas para el sistema, puesto que toda la labor del Ministerio Público y sobre todo de la policía está dirigida a obtenerla.

La contraparte de este proceso es el bajo índice de efectividad del Ministerio Público y la enorme carga de trabajo para las oficinas del procurador general. De cada 100 supuestos delitos, sólo 20 se reportan ante el Ministerio Público. Además, Zepeda indica que 93.3% de los delitos se quedan en la etapa de investigación preliminar (2003, p. 19). De éstos, la investigación se completa en 4.6% de los casos. Restan 1.3% que son procesados y de ellos apenas 1.97% culminan en una sentencia. Como resultado, 97 de cada 100 crímenes quedan impunes y apenas una de cada cinco averiguaciones concluye satisfactoriamente. Así, hay un enorme vacío entre el número de delitos reportados y la cantidad de sujetos acusados. Según Zepeda (este libro) y Alvarado (2004), la probabilidad de producirse un arresto con inculpación es de 0.032. Zepeda también sostiene que hay un gigantesco rezago de labores en el Ministerio Público; del trabajo de un año promedio, 42% consiste en casos pendientes del año anterior. Luego de un proceso prolongado y costoso, la gran mayoría de las sentencias son de menos de dos años (Zepeda, 2004) y la gran mayoría de los presos son procesados por el delito de

robo por un monto menor a dos salarios mínimos (Azaola y Bergman, en este libro).

Además, sólo 3.3% de las investigaciones (en asuntos de jurisdicción local) culminan en casos con arrestos. En la gran mayoría de estos casos, el arrestado fue sorprendido *in fraganti*, y a ello se debe que la policía preventiva, y no la judicial, tiene un papel activo en el combate contra el delito. Así, el sistema de seguridad a través de las policías y su jerarquía produce la materia base de toda la justicia (Alvarado, 2004).

En consecuencia tenemos que en la realidad el sistema está cimentado en la actuación de la policía preventiva o auxiliar y no, en la acción del Ministerio Público. Los jueces sólo pueden analizar y juzgar lo que les presentan ambos.

LA LEGISLACIÓN Y LOS ACTOS DE LAS AUTORIDADES

Otro elemento central en la producción de la justicia lo constituyen las normas. El sistema de justicia mexicano está conformado por un cuerpo de leyes y reglamentos en los que no hay homogeneidad o consistencia interna. Esto tiene significativas consecuencias para el funcionamiento del sistema.

Además, la tradición política (del antiguo régimen autoritario, y también del actual gobierno) está orientada a usar reformas constitucionales y la creación de leyes (a través de mayorías legislativas artificiales) como principales instrumentos de procuración y justicia, sin un análisis de las acciones gubernamentales y sin tratar de mejorarlas, y desde luego sin comprender el comportamiento criminal o desarrollar formas para prevenirlo.

La transformación del “sistema doctrinario de justicia penal” (Pavón, 2005) ha producido un notorio efecto sobre

el proceso de procuración de justicia. Este nuevo enfoque contribuyó a la consolidación de un sistema de justicia penal más punitivo y contradictorio.

Al mismo tiempo, la naturaleza del sistema político del que surgió esta corporación, un sistema no competitivo sobre el que ejerce enorme control una coalición bajo el mando del Poder Ejecutivo, explica tanto la dependencia política de los jueces, como su nueva búsqueda de independencia.

En síntesis, la justicia es un sistema de transacciones sociales, con actores y reglas que compiten por productos (beneficios) llamados justicia. Estos productos se distribuyen desigualmente entre los integrantes de la sociedad y los balances entre los individuos y grupos que compiten son también desiguales. Se trata de un juego de suma cero que produce un beneficio para algunos, y un costo para muchos otros.

Las reglas del modelo mexicano de justicia son numerosas, complejas e incluso contradictorias. Aparecen en la Constitución, en los códigos civiles, laborales y penales, y en las reglamentaciones gubernamentales de las funciones judiciales desempeñadas por las diversas autoridades administrativas (jueces civiles de la Ciudad de México, autoridades federales de migración, autoridades recaudadoras). También existen muchas reglamentaciones y declaraciones de principios internacionales que pueden ser válidas en territorio mexicano, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Similarmente, existen mecanismos reguladores internacionales y tribunales internacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Los políticos y los legisladores continúan modificando la Constitución con enmiendas contradictorias y violatorias de principios de derechos humanos y de convenciones internacionales (firmadas por México). Las enmiendas recientes (2008) van en contra

de la corriente internacional de despenalizar el sistema y hacerlo más afín a los derechos humanos, el ejemplo más claro ya citado es el del artículo 20 de la carta magna donde primero implantaron el principio de presunción de inocencia y luego lo anularon con la prisión preventiva unos párrafos adelante.

Concha, Schatz y Magaloni (en este volumen) critican el discurso hegemónico del gobierno y los juristas. Su estudio critica el discurso político que habla de homogeneidad de preceptos; para ellos, en realidad, tal discurso implica la supremacía y hegemonía política e ideológica de un modo punitivo de administrar la justicia; además, tal discurso mantiene viejos usos erróneos profundamente arraigados en la labor de la judicatura, los abogados, y el sistema de justicia penal. Los autores añaden que, en el caso de México, pluralidad no necesariamente significa consenso múltiple, tolerancia o diversas formas de tener acceso a la justicia, sino más bien heterogeneidad, tensión y confrontación (*idem*). Para ellos, dos de las cuestiones más importantes en el debate contemporáneo son la inobservancia de las leyes y un acceso desigual, inequitativo y discriminatorio al sistema. El debate es tanto político como judicial, donde no hay hegemonía o unidad en las teorías y doctrinas que rigen sobre los actos del sistema de justicia y el gobierno.

Hernández (este libro) también demuestra el contraste que hay entre la nación pluralista que somos, y la manera en que una minoría políticamente dominante aplica restrictivamente un concepto limitado y pseudo-homogéneo de la ley y la justicia. A pesar de una larga tradición en el uso de varios procesos de toma de decisiones y de la existencia de instrumentos de usos y derechos consuetudinarios, el discurso de los líderes políticos, la elite judicial y el sistema de justicia de México siguen aplicando políticas que no van en armonía con las necesidades de

la población. Un ejemplo obvio de este problema son los obstáculos impuestos a la legislación que otorgaría pleno reconocimiento a los derechos de los indígenas, de acuerdo con la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General de la ONU el 13 de septiembre de 2007. Los esfuerzos para incorporar varios mecanismos pluralistas de la ley a la autonomía indígena están en conflicto con la propuesta política de que nuestra nación es unitaria y no puede ser dividida.

La literatura concuerda en que los sistemas de justicia y seguridad pública están guiados por un modelo de justicia punitivo, no preventivo (Sarre, 2001; Zepeda, 2004 y este libro; Fix-Fierro, este libro). La legislación punitiva ha sido implantada sin fundamento legal ni respeto por los derechos humanos. Existen dos aspectos de la justicia que tienen en común esta orientación punitiva: primero, un modelo de justicia penal que postula un esquema de penas para todo tipo de infracciones, sean administrativas, penales, o de cualquier otra clase, sin reconocer la importancia de un sistema de mínimos derechos para la víctima y el presunto perpetrador (las recientes reformas pretenden resolver esta carencia); segundo, la existencia de un aparato judicial que simplemente castiga al delincuente sin requerir restitución. Ambos problemas fueron considerados en las reformas constitucionales recientes, pero tendremos que esperar varios años para examinar sus consecuencias.

Este tipo de sistema punitivo ha sido impuesto gradualmente por las vías político-administrativas y de la reforma constitucional. Una de las modificaciones más significativas del sistema de justicia penal ocurrió al modificarse las formas de definir la gravedad de un delito e imponer un castigo. Entre 1991 y 1994 se reformó el sistema de justicia penal mexicano de forma tal que se clasificó toda una serie de actos como delitos graves, donde la condena significa encarcelación (Del Villar, 2001). Bue-

na parte de la reforma se refería a delitos de narcotráfico, que comenzó a cobrar forma como importante cuestión criminal debido a las presiones de Estados Unidos durante los años ochenta, y a conflictos en las relaciones México-Estados Unidos (lo cual también ha ocurrido en otros países latinoamericanos). Además, se amplió el de por sí arbitrario poder del Ministerio Público para imponer órdenes de aprehensión y detención preventiva, lo cual implicó un incremento en la cantidad de personas encarceladas en espera de sentencia.⁹ Estos problemas no fueron atendidos por los legisladores. El Ministerio Público sigue trabajando con criterios políticos.

Para concluir con esta sección, es de interés señalar que existen muchas autoridades administrativas que funcionan como “tribunales” con facultades judiciales, aunque sin pertenecer al Poder Judicial, como las juntas de conciliación y arbitraje, tribunales agrarios electorales, una corte militar y consejos tutelares para menores, para mencionar algunos. En la Ciudad de México, los jueces cívicos forman parte del gobierno central del Distrito Federal, el personal es empleado del jefe de gobierno. También hay otras autoridades federales y locales que desempeñan funciones similares a las del Poder Judicial, como la Procuraduría Ambiental y la del Consumidor.¹⁰

México posee un régimen federal y 32 sistemas estatales para cuestiones civiles y penales con sus cuerpos

⁹ La Suprema Corte de Justicia se había declarado en 2005 contra la práctica de la detención preventiva.

¹⁰ El sistema de justicia penal de México no es la única entidad gubernamental que hace uso de sentencias penales o acciones punitivas similares. En el derecho administrativo hay “sentencias penales”, y en el sistema administrativo de migración hay penalizaciones al mismo nivel. Por ejemplo, la expulsión del país es una sentencia o, cuando menos, equivale a un castigo penal, porque afecta las libertades básicas, derechos constitucionales y derechos humanos (Monclus, 2002).

policiales y ministeriales; además, hay varios tribunales administrativos: impositivos, laborales, agrarios, electorales, y un tribunal administrativo del Distrito Federal (Concha, 2002; Kossik y Minutti, este libro). A estos tribunales tan disímolos debemos agregar otras instituciones que pueden ejercer funciones de justicia, aunque no tengan las características de un tribunal y no pertenezcan a la judicatura. Me refiero principalmente a los paneles y otros cuerpos colegiados como los establecidos por el Tratado de Libre Comercio. En este contexto, el “régimen de derecho” se ha convertido en un complejo de reglas y reglamentaciones locales e internacionales que compiten entre sí, donde el ciudadano y las autoridades mismas pasan por dificultades topándose con mecanismos nuevos de rendición de cuentas, receptividad y transparencia. También existe en la actualidad una tendencia a otorgar enormes poderes “punitivos” a tribunales administrativos bajo el control de los poderes ejecutivos locales, donde un ejemplo es el de los jueces cívicos del Distrito Federal (reporte de DDHS, 2005; CDHDF, 2005).

La reforma constitucional de 1994 implicó una reestructuración total del Poder Judicial y en la actualidad los resultados de ello siguen sin ser claros. Además, se creó el CJF (Consejo de la Judicatura Federal), encargado de desarrollar la carrera judicial.

La judicatura se compone de una compleja serie de organizaciones, que si bien no compiten entre sí, tampoco están coordinadas para ser más eficientes.

El desempeño de las judicaturas estatal y federal presenta una ambigua hoja de balance. Por una parte, en años recientes la judicatura federal ha reforzado su autonomía y decisiones; no obstante, se topa con límites para ejercitar su autoridad, puesto que está fragmentada y no es un tribunal de revisión constitucional. Existen muchos tribunales independientes y el Poder Legislativo

sigue teniendo la capacidad de modificar reglas básicas de operación judicial (Zepeda, 2003 y este libro; Concha, este libro).

En contraste, las judicaturas estatales padecen debilidades y son dependientes de los gobernadores, quienes tienen poderes para nombrar magistrados y, en algunas instancias, poderes limitados sobre las legislaturas, que pueden alterar la independencia de la judicatura local. Un estudio de Concha (2004), mostró que casi un tercio de los jueces no tienen plazas permanentes.

LA JUSTICIA, LAS MAYORÍAS Y LA LEY

“La ley es la voluntad de la mayoría (legislativa)”

¿Cuál es la relación entre el concepto de justicia y las leyes, que refleja la anterior evaluación? La ley y la definición de legalidad y delito son cuestiones sujetas a votación. Siguiendo esta línea de pensamiento, es apropiado recordar la tesis de J. Waldron (1999). Toda definición legal y cada construcción de las mayorías es una construcción parcial de las mayorías e incluso de minorías sociales, y debe definir los términos de su legitimidad, de la validez y límites de un orden. Ésta es la situación para la nueva mayoría, y tiene implicaciones para su configuración, especialmente para el quehacer de las asambleas y legislaturas, su diversidad y el grado y profundidad de sus desacuerdos (y de cada grupo y partido). Estos factores determinan importantes cuestiones legales, como la definición misma de la ley y su alcance, la naturaleza y alcance del poder de la autoridad que emana de la ley, y el problema de interpretar las leyes. La acción de las autoridades no necesariamente se basa en el voto sino en cómo prefieren interpretar las leyes. Además, en cualquier

decisión legislativa hay problemas de definición y de coherencia legal. Así, podemos notar la importancia que tiene el tamaño de la coalición que emite su voto respecto a una propuesta para conformar una disposición social como un código penal o la asignación de fondos para combatir el crimen o hacer valer los derechos básicos.

Ahora bien, si el acto legislativo de votar una ley es discrecional, ¿qué implicaciones tiene para las leyes? ¿Qué sucede si una ley aprobada no es la mejor opción de los legisladores o del gobierno encargado de aplicarla? ¿Qué sucede si se aprueba una ley por una mayoría artificial, que no representa el porcentaje de votos que obtuvo? La legislación no siempre incluye el consenso y las enmiendas de la oposición.

La formación de mayorías artificiales puede traducirse en leyes que satisfacen las demandas específicas de poblaciones minoritarias, que pueden imponer sus intereses a la mayoría e incluso a toda la población. En lo que a leyes de seguridad y justicia se refiere, fueron elaboradas por una mayoría legislativa priísta, que cada vez fue más incapaz de representar a los votantes. Esa mayoría aprobaba legislaciones punitivas y mantenía un aparato de procuración de justicia que controlaba política y militarmente las políticas de seguridad, y que respondía a los intereses de los líderes. La legislación incluyó cuestiones de intereses y derechos, individuales y colectivos; durante muchos años no hubo un balance entre las leyes aprobadas, de manera que se respetaran sus objetivos y se aplicaran para las mayorías. ¿Qué sucedió cuando los legisladores priístas perdieron la mayoría? Entraron en acción nuevas coaliciones, algunas entre dos o más partidos (el PRI controló así la agenda de la seguridad pública). De este modo, la legislación continuó siendo arbitraria. Un ejemplo son las leyes que permitieron consolidar los oligopolios en los medios de comunicación en 2005 y que luego fueron polí-

ticamente derogados por los legisladores. Otro ejemplo de esta continuidad lo muestra la integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal con una mayoría del PRD que aprobó la Ley de Cultura Cívica en el Distrito Federal, que viola derechos humanos y convenciones internacionales. De este modo, es posible imponer un concepto de orden que no garantiza justicia para todos.

¿Y qué sucede si una determinada legislación es ilegal, débil, contraria a los intereses de las mayorías, o si contraviene otros principios? ¿Qué sucede si hay desacuerdo? Ciertamente, una interpretación de la criminalidad es desobediencia, desacuerdo, rebelión.¹¹

Toda definición de la legalidad está sujeta a la formulación y aprobación que le da la mayoría. Por consiguiente, la necesidad de formar mayorías dista de ser gratuita. Específicamente, el problema en México radica en la representación de los partidos en el Congreso; en la actualidad, no hay un partido con la mayoría suficiente para definir una agenda y un conjunto básico de acuerdos legislativos. Hoy ha sido necesario forjar mayorías legislativas pluripartidistas para realizar las reformas. Y la seguridad pública es una de las políticas para las que no hay un consenso político o social mayoritario. Toda decisión legal o política afecta el bienestar de algún grupo a expensas de otros. Una coalición puede bloquear fácilmente cualquier decisión, y algunos grupos tenderán a aprovechar privilegios mejor que otros ciudadanos. De este modo, las políticas de seguridad afectan o determinan la (justa) distribución de un bien público, afectan el bienestar de los individuos y su acceso al bien público que no sólo se llama “seguridad” sino también “justicia”.

¹¹ Esto contraviene la idea rawlsiana de la sociedad bien ordenada, cuyos integrantes “comparten un ideal común de la justicia”. J. Rawls, *The Domain of the Political & Overlapping Consensus*, p. 246.

Buena parte de la lucha legal y política en México durante este periodo ha consistido en ganarse el derecho a fijar la agenda, a proponer y aprobar leyes y administrar el gasto, en vista de las reglas de la democracia incipiente, las luchas partidistas y las batallas entre facciones burocráticas. En el pasado, el PRI mantenía una mayoría (artificial) que le permitía imponer sus políticas públicas y legislativas. En el presente, vemos el surgimiento de cuando menos dos nuevas fuerzas políticas que compiten en un mercado oligopólico para establecer y aprobar una agenda legislativa. Este surgimiento sigue una trayectoria similar a la que sigue la formación de empresas económicas, y su ingreso al mercado político produce un efecto de “cartelización” de estos mercados, como el que describí detalladamente al examinar las fuerzas policíacas y que las recientes reformas legislativas muestran con nitidez.

EL ESTADO DE INJUSTICIA RESULTANTE

El resultado es una situación donde los gobiernos han ido creando un marco legal que no respetan. Esto se propaga a todas las relaciones entre individuos, el Estado y la sociedad. En tal contexto, las arbitrariedades, la impunidad y la injusticia persisten como base de cualquier acuerdo entre ciudadanos y la autoridad.

En un contexto de cambio político en un régimen autoritario, el estado de la ley podría asociarse (y de hecho lo está) con una distribución injusta y desigual del ejercicio de los derechos y libertades de los bienes públicos, entre ellos la seguridad pública. ¿Qué ocurre entonces con la seguridad pública?

La provisión del servicio de seguridad implica el control de las elites gobernantes sobre sus propias coaliciones y sobre la oposición; es más probable que los funcionarios

públicos castiguen a los opositores que se quejan del orden público, y protestan contra las leyes y el orden político. Posiblemente estos funcionarios y los miembros de la coalición queden impunes.

Teniendo en mente los razonamientos previos, es evidente que en ningún momento de nuestra historia reciente los mexicanos realmente vivimos bajo un régimen de derecho; por el contrario, hemos vivido bajo un gobierno que dominó con leyes aprobadas por una mayoría legislativa artificial, formada por la coalición autoritaria. No eran leyes justas en el sentido de un orden mínimo sentado por acuerdo común, o en el sentido de una democracia razonable, justa y constitucional (Rawls, 1999, p. 11). La justicia ha sido una sinecura de las minorías gobernantes, un derecho limitado a unos cuantos, con enormes costos para el resto de la población. Debemos preguntarnos: ¿quién obtiene qué, en términos de acceso a la justicia? Y en lo que a servicios de seguridad pública se refiere, nos preguntamos: ¿quién obtiene los beneficios, y quién el castigo? ¿Quién tiene más posibilidades de obtener justicia? ¿Quién tiende a evadirla, y quién termina en prisión?

¿HACIA UN NUEVO MODELO DE JUSTICIA?

A continuación presento un examen de las recientes reformas legislativas aprobadas por el Congreso de la Unión de México en febrero de 2008 en materia de seguridad pública y justicia penal. A partir de entonces discurriré sobre el papel que podrían desempeñar los derechos humanos en la creación de un nuevo modelo de justicia y sus vínculos para la construcción de una democracia.

El 28 de febrero el Senado aprobó el proyecto de decreto de reformas constitucionales en materia de justicia penal y seguridad pública, por 73 votos a favor y 25 en

contra. El proyecto fue turnado a las legislaturas de los estados. La reforma afecta diez artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a saber 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del Apartado B del artículo 123. Las disposiciones aprobadas proponen:

- A. Establecer un estándar de pruebas para librar una orden de aprehensión.
- B. Establecer un concepto constitucional de flagracia.
- C. Definir (y “elevar”) el arraigo y la prisión preventivas al texto constitucional.
- D. Establecer un concepto constitucional de delincuencia organizada y las excepciones en su tratamiento procesal; éstas contemplan sólo parcialmente la definición de la convención de Palermo.
- E. Precisar los requisitos y alcances de las órdenes de cateo.
- F. Establecer los requisitos para grabar comunicaciones entre particulares.
- G. Crear la figura y establecer las facultades de los jueces de control.
- H. Señalar mecanismos alternativos de solución de controversias y dar las bases para crear una defensoría pública más eficaz y eficiente.
- I. Cambiar la denominación de la pena corporal, de reo por sentenciado, de readaptación por reinserción, del auto de vinculación a proceso.
- J. Autorizar constitucionalmente los centros especiales de reclusión preventiva y ejecución de sentencias.
- K. Precisar los requisitos para el auto de vinculación a proceso.

- L. Establecer las bases jurídicas para el sistema procesal acusatorio, fortaleciéndose los principios de presunción de inocencia, derechos de la víctima, cargas procesales, acción privativa.

A continuación ofrezco una síntesis de las reformas constitucionales que pueden entenderse mejor al leer el libro. Ofrecemos los pasajes en donde fueron introducidas figuras e instituciones nuevas de acuerdo con los doce puntos expuestos en los párrafos anteriores.

Artículo 16. ... La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona,... sin que pueda exceder de cuarenta días... Este plazo podrá prorrogarse... En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.

Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.

Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control...

Artículo 17. Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. La Federación, los estados y el Distrito Federal garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad.

Artículo 18. Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas.

Para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada se destinarán centros especiales. Las autoridades competentes podrán restringir

las comunicaciones de los inculcados y sentenciados por delincuencia organizada...

Artículo 19. ... El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes... El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

Toda audiencia se desarrollará en presencia del juez... Ningún juzgador podrá tratar asuntos que estén sujetos a proceso con cualquiera de las partes sin que esté presente la otra.

Toda persona imputada tiene derecho a... que se presuma su inocencia... Tratándose de delincuencia organizada, la autoridad judicial podrá autorizar que se mantenga en reserva el nombre y datos del acusador.

La prisión preventiva... en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado.

De los derechos de la víctima o del ofendido: ... I. Recibir asesoría jurídica;...II. Coadyuvar con el Ministerio Público... IV. Que se le repare el daño. ... V. Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, secuestro o delincuencia organizada... VII. Impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de

la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño [rompe monopolio ejercicio acción penal].

Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva... La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil...

a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública.

b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública.

d) Se determinará la participación de la comunidad...

Artículo 22.

Establece el término de confiscación de bienes e introduce el concepto de extinción de dominio... que...Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas...

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:... XXI. (para)... legislar en materia de delincuencia organizada.

Artículo 123. Establece un régimen de excepción laboral para los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales... Si la autoridad jurisdiccional resolviera que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio...

Entre los artículos transitorios, el primero establece que el procedimiento acusatorio deberá implementarse a más tardar en un término de ocho años en todo el país; el séptimo determina que el Congreso de la Unión, a más tardar dentro de seis meses, expedirá la ley que establezca el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Además, establece las bases para la nueva ley, las policías y la de delincuencia organizada.

Las recientes reformas a la justicia penal aprobadas por el Congreso de la Unión en 2008 parecerían un avance que responde a los problemas de los gobiernos en todos los órdenes, federal, estatal y municipal. Un ejemplo sería el establecimiento de un proceso acusatorio, el crear garantías a las víctimas, incluir en la Constitución el principio de presunción de inocencia, así como mejorar los instrumentos para defender los derechos de los presuntos responsables.

Las reformas deberían contemplar el establecimiento pleno de los derechos humanos y convertirlos en raíz de un verdadero Estado democrático de derecho. En materia penal, el reto es combatir el delito y mantener el respeto a los derechos humanos. Armonizar nuestra carta magna

con convenciones internacionales y no al contrario. Para lograr estos fines es fundamental establecer mecanismos de control que permitan que las amplias facultades que se otorgan a la policía y al Ministerio Público, tengan un contrapeso judicial. La reforma adolece de los controles necesarios.

La reforma constitucional en materia de justicia penal responde a una preocupación particular de los poderes ejecutivos federal y algunos estatales para combatir a la delincuencia organizada.

Pero esta reforma aún no concilia el equilibrio necesario entre la demanda de seguridad pública de la población con la exigencia de preservar los derechos humanos y construir un Estado de derecho. La reforma contiene piezas contradictorias de un rompecabezas de excepciones a los derechos constitucionales y abre las puertas a la arbitrariedad.

La delincuencia y el crimen organizado son combatidos correctamente sólo con el establecimiento de un régimen de garantías plenas, no con limitaciones a las libertades y derechos básicos. Ambos conceptos —derechos humanos y seguridad pública— son complementarios e interdependientes.

Esta reforma incorporó a la Constitución un régimen de excepción bajo el pretexto de la lucha en contra de la delincuencia organizada, porque esto da lugar a varias medidas de excepción que construyen un Estado semi-policíaco. Las reformas en materia penal y policial constituyen violaciones a los derechos humanos al menos en nueve aspectos.

En primer lugar, en el arraigo, en los cateos y en el allanamiento de domicilio por parte de las policías sin orden judicial previa (Art. 16); en segundo lugar, la incomunicación a internos en penales especializados para delincuencia organizada y otros internos (Art. 18); la

extradición bajo la suspensión del proceso judicial (Art. 19); la prisión preventiva que impone una pena de hasta dos años sin sentencia (Art. 20); las facultades de investigación a las policías y al Ministerio Público sin controles externos (Art. 21). En el caso de delincuencia organizada, la autoridad judicial podrá autorizar que se mantenga en reserva el nombre y datos personales del acusador. Además, el hecho que el Ministerio Público pueda conocer la documentación que por ley tenga carácter reservado, cuando se encuentre relacionada con la investigación del delito, sin previa autorización judicial. En su versión inicial abría la posibilidad de que el Ministerio Público registre conversaciones privadas y que fueran elementos de prueba en un juicio.

El arraigo ha sido declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia mexicana y reconocidos especialistas y organismos internacionales han llamado a la eliminación de la prisión preventiva.

La policía y el Ministerio Público son los cimientos del sistema de justicia y debido proceso, en virtud que su trabajo determina el curso de las actividades de investigación y proceso. Los jueces no tienen capacidad real de investigar ni la están adquiriendo con estos cambios, requieren y siguen trabajando con lo que el policía y el Ministerio Público les presentan. La reforma no consideró al Ministerio Público, por lo que éste continúa sin controles.

Otro aspecto de la reforma que inicialmente aprobó la Cámara de Diputados en diciembre de 2007, pero que eliminó el Senado, era la facultad para que los agentes policiacos, bajo el supuesto de flagrancia o peligro para la vida de una persona, allanaran cualquier domicilio sin mediar una orden judicial.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública y los órganos federales, estatales y municipales deberían estar

supervisados por el propio Congreso, así como por la nueva figura de los jueces de control y por las comisiones de derechos humanos respectivas, que tendrían facultades para sancionar sus actos.

Las reformas modifican al artículo 19 de la Constitución y establecen que en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves en contra de la seguridad nacional, entre otros, el juez ordenará siempre la prisión preventiva. Esto contradice el espíritu de lo consagrado en los instrumentos internacionales de derechos. Además, puede ser el pretexto para continuar con la criminalización de la protesta social, en tanto define de manera tendenciosa el concepto de “delincuencia organizada”, bajo un dudoso fundamento en la Convención de Palermo de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada, de la cual México es parte.

¿Qué podemos esperar de estos cambios? En lugar de discutir los valores y concepciones de la justicia de cada uno de los actores que han aprobado las reformas (o los que votaron en contra), examinaré el sistema de justicia visto como un juego, una competencia para obtener bienes públicos entre los actores institucionales y sociales, entre individuos y corporaciones, donde los resultados son balances producto de las estrategias de cada uno de los actores que reclaman derechos en las instituciones de justicia (acceso a éstos, protección de éstos; el juego se inicia con la labor policial, continúa con el Ministerio Público, luego con los tribunales, en las cárceles, y ocasionalmente con las comisiones y organismos nacionales o internacionales de derechos humanos). Cada actor procede con base en diferentes estrategias y dispositivos, posee un conjunto de recursos y de información, un modo de acceso al sistema,

y la expectativa de obtener algún beneficio (o cuando menos de reducir los daños).

Dentro del modelo de justicia del sistema autoritario, los ciudadanos (y el pueblo en general) formaron para sí una idea, una concepción de la justicia, y con ésta calcularon lo que podrían esperar del sistema. En la medida que el sistema produjera beneficios, los ciudadanos lo aceptaron (como algo parcialmente injusto), lo reconocieron como un sistema de autoridad (viable), y se comportaron de tal manera que el sistema funcionó, cumplió con sus expectativas y permaneció vigente. No tenían forma de poner la situación a su favor. Este concepto de justicia, como una competencia entre actores, es una disputa por obtener el bien público, implica que el actor más fuerte tiene más posibilidades de imponer sus intereses; sin embargo, los desposeídos siempre disputan lo que se les impone.

Shue (1980) postula que el principal problema de la justicia es garantizar la seguridad física personal. Los derechos básicos son barreras para fuerzas políticas y económicas, que de otro modo serían demasiado fuertes para oponerles resistencia. Cada individuo está en posición de procurarse de modo individual (y privado, separadamente del Estado) los bienes necesarios para asegurar su seguridad física, contratando equipo y guardias privados. Éste es un modo de satisfacer una necesidad básica mediante medidas privadas, principalmente de mercado. Es una operación individual de bienestar, aunque ineficiente desde el punto de vista social. Pero, y lo que es más importante, el disfrute y ejercicio de este derecho es básico porque, sin él, sería imposible pensar que existen otros bienes primarios o derechos básicos que podrían satisfacerse.¹²

¹² Shue, 1989, p. 16. Esto podría significar que hay un “piso”, un punto inicial para los derechos. Pero este piso no existe como garantía

En nuestras actuales circunstancias en México, este derecho primario a la seguridad no está garantizado. No se le salvaguarda por acción pública ni por actividades privadas.

Pero justicia es también algo que imponen los poderosos, y es necesario comprender esto al examinar el proceso de cambio en México bajo el cual los poderosos, pasados y presentes, tienen más capacidad de imponer sus condiciones a la sociedad que en tiempos del régimen autoritario (Barry, 1989).

Rawls también enfoca este problema desde la perspectiva de la dificultad de establecer un pacto básico en una sociedad con creencias y valores divergentes (y yo añadido, especialmente en una sociedad con profundas desigualdades sociales y políticas), un pacto donde existe un conjunto mínimo de reglamentaciones, razonables y aceptables para el público, de forma que todos están dispuestos a obedecerlas y cooperar, y las autoridades están dispuestas a encargarse de que estas reglas sean obedecidas (Rawls, 1999). No existe una doctrina de la justicia completa y única. Como resultado, la justicia prevaleciente fue impuesta, o acordada por un procedimiento de mayorías.

No todas las instituciones funcionaron “bien” ni significaron beneficios. Pero esta diferencia entre las expectativas y lo que se logró hizo que los individuos actuaran y modificaran su noción de “justicia” política hasta alcanzar un nuevo balance. Los procesos y las instituciones electorales ejemplifican esta interpretación: aquí, la diferencia entre expectativas y logros obligó a los individuos a actuar y modificar su idea de “justicia electoral”; por consiguiente, surgieron varias competencias

absoluta, sino que se decide por consenso social y por balances entre quienes luchan por un derecho y quienes se le oponen.

entre actores (partidos, candidatos) que lucharon por el poder y cada una produjo un resultado, y estos balances hicieron surgir nuevas estrategias de juego, que a su vez resultaron en las autoridades electorales que tenemos hoy en día.

EL DERECHO A LA SEGURIDAD
COMO PROBLEMA CRUCIAL EN EL ACCESO
A LA JUSTICIA

Ahora propondré una interpretación que nos permitirá comprender el problema de la seguridad pública en un contexto más amplio del cambio político, legislativo y la conformación de un régimen de derecho. Mi punto de partida consiste en un intento por comprender los diferentes estados sociales por los que ha pasado la sociedad mexicana, hasta llegar a su actual sistema de justicia, con privilegios para las minorías gobernantes y derechos limitados a los pocos, con enormes costos para toda la población.

Lo que está en juego en la seguridad pública

Ahora podemos ofrecer una interpretación distinta de la ola de criminalidad y los cambios en el sistema de seguridad gubernamental que ha experimentado el país. La cuestión consiste en los derechos patrimoniales y las reglas de convivencia. Un aumento en la actividad criminal puede significar que se respeten menos las leyes, o que la violencia aumente o ambos. Sin embargo, por encima de todo, la cuestión en debate es el concepto autoritario de acceso a los bienes y a las reglas de la coexistencia. Un gobierno y una sociedad que permiten una ola de criminalidad como la que se ha experimentado en años recientes son injustos. Tenemos una sociedad que tolera

tal criminalidad (mediante la acción individual y colectiva, con importantes excepciones, tales como las acciones de numerosos organismos no gubernamentales); tenemos un gobierno sin la capacidad, la eficiencia o el interés para resolver este problema, porque no afecta los intereses de la elite gobernante, puesto que siempre pudo procurarse de los bienes y servidores públicos básicos para salvaguardar su propia seguridad. Peor aún es el hecho que parte de la actividad criminal es causada por los actos del gobierno. Reconocer tal injusticia es parte del proceso contemporáneo de construcción de un nuevo orden y lo que está ahora en discusión es el uso y desarrollo de los bienes no sólo para la elite, sino también para toda la población.

Es obvio que debe existir un conjunto básico de derechos civiles y humanos, un conjunto de libertades sociales y políticas que nos permitan discutir y definir nuestros valores sociales, y en este aspecto hay progresos para permitir y obtener el acceso a los derechos políticos básicos para toda la población, aunque sigue habiendo individuos y grupos en clara desventaja, y otros más totalmente desprovistos del acceso a tal bien. Esto es una conquista de la sociedad, que obtuvo mediante un proceso de cambio y facultación social, aunque con resultados incompletos y que en cierta medida, están en riesgo, puesto que en la actualidad la “cartelización” de la seguridad pública y las reformas regresivas son el principal obstáculo para el ejercicio de los derechos humanos y civiles. Y no es sólo porque la inseguridad afecte los derechos básicos y patrimoniales, como afirma el discurso oficial, sino por la falta de interés y la ineptitud de las autoridades cuando de prevenir y combatir al crimen se trata, y por su insistencia en imponer políticas punitivas para reducir la criminalidad que restringen los derechos básicos. De esta manera, las políticas de seguridad pública afectan la distribución del bienestar público. Toda restricción de las

libertades es un atropello contra el régimen de derecho y no resolverá la criminalidad. Ésta sólo se resolverá con el ejercicio de los derechos.

Lo que está en juego es la seguridad personal de los gobernados, la protección de su bienestar físico y sus pertenencias. Una política de seguridad óptima mejoraría la protección tanto de las personas como de sus pertenencias, y me parecería efectiva una administración pública orientada a maximizar esa utilidad. Pero en cuanto se examina el problema de la seguridad desde la perspectiva de las autoridades, las cosas son distintas. Para entender la importancia de las políticas de seguridad y el poder y los recursos que están en juego, es esencial hacer notar el porcentaje de recursos públicos que se están gastando en seguridad a nivel federal y estatal (véanse las figuras 3 y 4). El ejemplo más ilustrativo es el súper-secretariado de fuerzas policiacas del Distrito Federal, la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), es la mayor organización en la capital en términos de recursos y nóminas y, relativamente hablando, de todo el país. La SSP tiene más de 35 000 empleados y un presupuesto de más de 15 mil millones de pesos (c. 2006). Pocos estados o entidades públicas cuentan con tales recursos. La SSP, mediante sus actividades, afecta la vida diaria de la ciudadanía y la actividad económica de todos los agentes; facilita o entorpece las transacciones sociales y económicas, y es la entidad que permite directamente el acceso a los bienes y derechos básicos.

Oficialmente, la política de seguridad apunta a combatir la delincuencia (actos de conducta criminal) y lo que la población percibe como inseguridad; pero, en realidad, las razones para iniciar y determinar las políticas, así como las razones por las que hay criminalidad, poco tienen que ver con esto. Cuando establece políticas de seguridad, el nuevo grupo en el poder está maximizando

sus posibilidades de permanecer en el poder; esto no significa maximizar la lucha contra la delincuencia. Muchas organizaciones civiles están convencidas de que uno de los mayores peligros que corren las libertades civiles, y uno de los más graves obstáculos para instrumentar los derechos básicos de los ciudadanos, es la facultad que tiene el gobierno para manipular a su favor las reglas para proteger a la población y su patrimonio. Así, para reforzar el proceso democrático es necesario garantizar la seguridad pública y el régimen de derecho, y no basta con seguir luchando contra la hegemonía gubernamental del PRI o del PAN.

EL RESURGIMIENTO DE LA JUSTICIA
COMO BIEN PÚBLICO:
COMENTARIOS FINALES

En este capítulo hemos demostrado que, desde el punto de vista legal y político, las leyes y el funcionamiento de las instituciones de justicia dentro de un régimen autoritario que está pasando por una transición ya no funcionan como antes, o simplemente ya no funcionan. No producen más los beneficios que esperaba la coalición gobernante, y mucho menos el pueblo; al mismo tiempo, la población disiente profundamente sobre lo que la legislación regula y sobre la forma que es creada. Ello no significa que durante el gobierno autoritario existiera un acuerdo mayoritario acerca de la legislación, y mucho menos acerca de un régimen de derecho. Simplemente, en ese entonces las expectativas de la población eran otras.

El suministro de seguridad pública y la manutención del orden también están regidos por reglas y reglamentos no legales, no transcritos en leyes o procedimientos de gobierno. Más aún, los gobiernos no actúan de conformidad con un régimen de derecho, sino con discreción, arbitra-

riedad e impunidad y tal conducta afecta al individuo y a la sociedad. Esto no significa que no haya reglas, pero cuando ciudadanos y autoridades intentan comportarse adecuadamente y actuar en apego a la ley, enfrentan una serie de problemas y límites no oficiales que obstaculizan el acceso a la justicia.

A partir de la experiencia histórica, creemos que el problema de la justicia no es mantener una norma universal, sino formar mayorías que puedan decidir sus propias reglas para tener acceso a la justicia. La transición significa conformar una nueva mayoría legisladora. Pero también necesitamos saber qué es esta nueva mayoría, cuáles son sus intereses y qué espera lograr (maximizar) con una nueva política legislativa.

Durante este periodo de transición observamos un doble fenómeno: por una parte, una mayor autonomía y poder para las autoridades de procuración de justicia; por la otra, un desusado incremento en los índices de criminalidad. Esto ha producido una paradoja: si bien la ciudadanía tiene más facultades y ha obtenido nuevos derechos (elecciones libres, derechos adquiridos aunque no ejercidos), en la cotidianeidad vive sin protección del Estado; se ve obligada a coexistir con la delincuencia y la impunidad, además de servidores públicos a todo nivel que abusan de las leyes sin mostrar respeto por ellas. Así, surgen obstáculos para ejercitar los derechos básicos y los beneficios de un régimen democrático.

Según la primera hipótesis que enuncié, lo que sucedió dentro del aparato de seguridad del Estado (los sistemas de seguridad y de procuración de justicia) fue interpretado como “cartelización” de las instituciones. Producto de esto, tenemos un servicio público ineficaz y una justicia politizada. El cambio político añade una presión adicional al intento de restaurar un régimen de derecho. Éste no surge como resultado del cambio, e incluso cuando se hace

lo posible para lograrlo, no se produce una estructura justa y legal. Los cambios políticos tienen consecuencias para las leyes y prerrogativas que ya no constituyen un régimen de derecho, sino un régimen desigual de reglas políticas y jurídicas para tener acceso a la justicia.

Al mismo tiempo, el cambio electoral en la conformación de las coaliciones políticas, en particular la derrota del PRI, ha producido un reordenamiento político en la seguridad pública. Las nuevas coaliciones electas deben lidiar con los mismos desafíos que tenía el PRI y hasta ahora lo han hecho aplicando políticas similares, pero, lo que es más significativo, con el mismo aparato y personal burocrático con el que PRI gobernaba. Es obvio que hay muy pocos cambios en los funcionarios públicos. Tampoco hay grandes cambios en las tendencias legislativas.

La principal dificultad reside en el control de la policía y los ministerios públicos, los principales agentes que cometen abuso de autoridad, arbitrariedades, ilegalidad y violación de los derechos humanos. Las autoridades también cometen actos abusivos e ilegales pero no han pagado el costo político necesario para reformar a la policía y los ministerios públicos, u obligar a los procuradores a rendir cuentas. ¿Cómo afecta todo esto a la justicia y al acceso de los ciudadanos a ella?

Durante el periodo de transición ha tenido lugar un desplazamiento de poderes, y la elite ha perdido el control de las burocracias. Hallamos en esto cuatro consecuencias significativas para el funcionamiento del aparato estatal: primero, la formación de cárteles; segundo, una enorme ineficiencia en el gasto y una concentración de fondos en tareas que dan más poder a las burocracias; tercero, una sistemática violación de los derechos por la forma en que estas burocracias acostumbran realizar sus labores, lo que a su vez es resultado de la forma en que fueron conformadas. Cuarto, una legislación cada vez más com-

pleja, contradictoria e inaplicable que produce políticas públicas irreales.

La batalla de la transición hacia una mejor justicia no está ocurriendo entre la coalición ganadora y la vieja elite política, sino entre los nuevos líderes y la burocracia del aparato de seguridad. Una vez en el poder, los nuevos líderes deben obtener el control de sus funcionarios responsables de la seguridad (entre ellos los militares), procurar empleos a sus aliados, ofrecer servicios y privilegios a sus seguidores y clientelas, cambiar leyes y coordinar los servicios del aparato de justicia para favorecer a quienes están en su coalición o luchan contra la oposición. Esto hace más evidente que “justicia” y “criminalidad” son armas políticas en el combate entre grupos políticos. Buena parte de la presente disputa entre el partido en el gobierno nacional y la coalición de Andrés Manuel López Obrador es por el uso de las leyes, su legitimidad y la autoridad que la ejercita, así como el uso de las fuerzas públicas para favorecer intereses particulares.

Es importante tener en mente que este proceso de cambio también significa un reordenamiento de fuerzas al interior de las policías, procuradores generales y militares y con ello el surgimiento de conflictos internos. Entre los ejemplos de conflicto está la actual lucha entre las autoridades federales y los cárteles del narcotráfico.

Hemos apuntado que la arbitrariedad policiaca puede explicarse en términos de arreglos políticos hechos dentro de la coalición del partido dominante. Pero la conclusión más significativa es que el cambio político no afectó la organización del cártel ni su caída. Tampoco dismanteló las conductas tradicionales de abuso policial y militar. Como resultado, presenciamos el surgimiento de diversos mercados legales e ilegales que evidencian la ineficacia de las leyes y políticas de la seguridad.

La situación de acceso a la justicia continúa deteriorándose. A los ciudadanos y las organizaciones civiles nos preocupa el peligro que plantea la ineficacia del gobierno para preservar los derechos básicos y la lucha contra la delincuencia, comenzando con las mismas actividades ilegales de quienes están en el poder. Cuando las leyes no se aplican a nombre del pueblo, y cuando las autoridades mismas tienden a desobedecerlas o manipularlas por razones políticas, nos encontramos ante la situación descrita por Thomas Hobbes: “cuando la ley se acaba comienza el pecado, pero también se acaba el poder del soberano, permitiendo a otros grupos construir un (nuevo) monopolio político” (Hobbes, 1964, p. 230, traducción mía).

BIBLIOGRAFÍA

- AGUAYO Quezada, Sergio, *El almanaque del Distrito Federal*, Ed. Hechos Confiables, México, 2004.
- , “Conflicto de intereses”, *Reforma*, 30 de abril de 2003.
- , *La charola: una historia de los cuerpos de inteligencia en México*, Grijalbo, 2001.
- ALVARADO, Arturo, MARTÍNEZ, Olivia, TORRES, Amparo y URUSQUIETA, Ulises, “Respuestas vecinales a la inseguridad pública en la Ciudad de México”. Reporte de Investigación para la Fundación Nacional para la Democracia, proyecto “Desafíos para una reforma policial en la democracia mexicana 2004”.
- y ARZT, Sigrid, *El desafío democrático de México: seguridad y Estado de derecho*, México, El Colegio de México, 2001.
- ARANGO DURÁN, Arturo, *Sistema de información delictiva: la estadística de seguridad pública en México*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2004.
- , “Más dinero a la seguridad pública”, en *Gaceta*, núm. 14, Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Seguridad, México, ICESI, 2004.
- ARROYO JUÁREZ, Mario, “Evaluando la cero tolerancia en México” (en este libro).

- , “Rendición de cuentas en la Procuraduría General de la República”. Documento de Trabajo presentado para Democracia, Derechos Humanos y Seguridad, A. C., 2004.
- , en colaboración con ALVARADO, Arturo y Diane DAVIS, “Institutions Organization and Activities on Public Security in México City (a monography)”, en el proyecto “Police Impunity, Public Insecurity, and Deteriorating Rule of Law in México City”, John D. and Catherine T. MacArthur Foundation”, 2001.
- ARZT, Sigrid, “La militarización de la Procuraduría General de la República: riesgos para la democracia mexicana” (en este libro).
- , “La Procuraduría General de la República en el contexto democrático de México en el caso de la Agencia Federal de Investigación”, documento de trabajo para el National Endowment for Democracy, agosto de 2004.
- BAILEY, John y GODSON, Roy (eds.), *Crimen organizado y gobernabilidad democrática: México y la franja fronteriza*, Grijalbo, México, 2000.
- BARRY, Brian, “Justice is What Would Receive Agreement of all Participants in a Hypothetical Contract”, en *Theories of Justice*, 1997
- , *Theories of Justice*, Berkeley, University of California Press, 1989.
- CANSINO, César, “El desafío democrático”, *Cuadernos de meta-política*, México, 2004.
- CARBONELL, Miguel (coord.), *Retos y perspectivas de la procuración de justicia en México*, UNAM, México, 2004.
- CASTRO, Juventino V., *El Ministerio Público en México: funciones y disfunciones*, Porrúa, México, 2002.
- , *Hacia el sistema judicial mexicano del siglo XXI*, Porrúa, México, 2000.
- CHABAT, Jorge y John BAILEY (comps.), *Crimen transnacional y seguridad pública: desafíos para México y Estados Unidos*, Plaza y Janés, México, 2003.
- CORNELIUS, Wayne y David SHIRK, “Reforming the Administration of Justice en Mexico”, Forthcoming Notre Dame, diciembre de 2006.

- COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL, <http://www.cd hdf.org.mx/>.
- CONCHA CANTÚ, Hugo, "Estado de derecho y transición jurídica", en José María SERNA DE LA GARZA *et al.*, *Estado de derecho y transición jurídica*, UNAM, México, 2002.
- , y José Antonio CABALLERO JUÁREZ, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, UNAM, National Center for State Courts, 2001.
- CUMARASWAMY DATO' PARAM, "Informe sobre los Derechos Civiles y el Poder Judicial, 2001", ONU.
- DEL VILLAR, Samuel, "El desafío de la seguridad pública en el Distrito Federal", en ALVARADO, Arturo y ARZT, Sigrid, *El desafío democrático de México: seguridad y Estado de derecho*, México, El Colegio de México, 2001.
- FIX-FIERRO, Héctor, "El papel de los abogados en la administración de justicia en México" (en este libro).
- , "La reforma judicial en México, ¿de dónde viene?, ¿hacia dónde va?", *Reforma Judicial*, México, núm. 2, julio-diciembre, 2003, pp. 251-324.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Función constitucional del Ministerio Público. Tres ensayos y un epílogo*, IIJ-UNAM, 2002.
- GONZÁLEZ RUIZ, Samuel, E. LÓPEZ PORTILLO y J. Arturo YÁÑEZ, *Seguridad pública en México, problemas, perspectivas, propuestas*, México, UNAM, 1994.
- HERNÁNDEZ ORTIZ, Héctor y HERNÁNDEZ, Rosalva Aída, "Diferentes pero iguales: los pueblos indígenas en México y el acceso a la justicia" (en este libro).
- HOBBS, Thomas, *Leviathan*, Nueva York, Washington Square Press, 1964.
- KOSSICK, Robert M. y MINUTTI, Ruben, "Citizen Access & Professional Responsibility in the Mexican Justice System" (en este libro).
- LUHMANN, Niklas, y BERTALANFFY, Ludwig VON, *Perspectivas en la Teoría General de Sistemas: estudios científicos-filosóficos*, Madrid, Alianza, 1992.
- , *Sociedad y sistema: la ambición y la teoría*, Barcelona, Paidós, 1990.

- MENA, Amalia, "La supervisión de la Auditoría Superior de la Federación: estudio de caso al presupuesto 2002 de la SSP", presentado en el seminario Seguridad, Derechos Humanos y Sociedad, 20 de mayo de 2005.
- MOLOEZNİK, Marcos Pablo, *Seguridad pública, justicia penal y derechos humanos en el estado de Jalisco (1995-2002)*, Paper, UCSD, 15-17 de mayo de 2003.
- MONCLUS, Marta, "La expulsión del extranjero como una cuestión de orden público. Un ejemplo de la pervivencia histórica del concepto de orden público", en MUNIAGORRI, I., *La relación seguridad-inseguridad en centros urbanos de Europa y América Latina*, Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñate, Madrid, 2003.
- OROPEZA, Manuel, "The Administration of Justice and the Rule of Law", en Mónica SERRANO y Víctor BULMER THOMAS (eds.), *Mexico after Salinas*, Londres, Universidad de Londres, 1996.
- PAVÓN VASCONCELOS, Francisco, "Peligrosidad, principio de culpabilidad e individuación de penas", colección ensayos y conferencias de los forjadores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, núm. 5, México, 2005.
- , *Derecho penal mexicano, parte especial*, vol. 5, Porrúa, México, 2005.
- RAWLS, John, *The law of Peoples*, Harvard University Press, 2003.
- , "The Idea of Public Reason Revisited", en *The law of Peoples*, Harvard University Press, p. 129, 2003.
- RECASENS BRUNET, Amadeu y DOMÍNGUEZ FIGUEREIDO, José Luis, *Aparato y espacio policial*, en BERGALLI, Roberto, *Control social punitivo. Sistema penal e instancias de aplicación*, Ed. María Jesús Bosch, Barcelona, 1996.
- , "The Domain of the political and overlapping Consensus", New York University, *Law Review*, mayo de 1989, 64(2), pp. 233-255.
- ROWLAND, Allison, "Assesing Decentralización: What Role for Municipal Government in the Administración of Justice" (en este libro).

- , a) “La seguridad pública local en México: Una agenda sin rumbo”, en Enrique CABRERA (ed.), *Gobiernos municipales en transición*, México, Porrúa, 2003.
- , b) “Local responses to public insecurity in Mexico: A consideration of the policía comunitaria of the Costa Chica and the Montaña de Guerrero”. Documento presentado en LASA 2003, en la sesión titulada “Seguridad pública y criminalidad en América Latina”, 27 de marzo de 2003, Dallas, Texas.
- SALGADO, Juan y NAVAL, Claire, “Irregularidades, abusos de poder y maltratos en el Distrito Federal. La relación de los agentes policiales y del Ministerio Público con la población”, Fundar, Centro de análisis e investigación, 2006, <http://www.fundar.org.mx/>.
- SARRE ÍÑIGUEZ, Miguel, “Improcedencia de la prisión preventiva para las personas procesadas por delitos cuya penalidad admite un sustitutivo de prisión”, en Cuadernos para la Reforma de la Justicia. Las penas sustitutivas de prisión, UNAM, IJJ, México, 2007.
- , “Seguridad ciudadana y justicia penal frente a la democracia, la división de poderes y el federalismo”, en ALVARADO, Arturo y ARZT, Sigrid, *El desafío democrático de México: seguridad y Estado de derecho*, México, El Colegio de México, 2001.
- , “Seguridad comunitaria y justicia penal”, Materiales de Trabajo de Derecho del ITAM, marzo de 1999.
- , *La averiguación previa administrativa: un obstáculo para la modernización del procedimiento penal*, Cuadernos de Trabajo, núm. 7, Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH), 1992, reimpresa en 1997.
- SHUE, Henry, *Basic Rights: Subsistence, Affluence, and U.S. Foreign Policy*, Princeton, N. J. Princeton University, 1980.
- STATON, Jeffrey K., “Lobbying for Judicial Reform: The Role of the Mexican Supreme Court in Institutional Selection” (en este libro).
- WALDRON, Jeremy, *Law and Disagreement*, Oxford University Press, 1999.

- YÁÑEZ, Arturo, *El modelo institucional de la Policía Federal investigadora de México*, INACIPE, México, 2006.
- , “Estudio de la seguridad pública en Iztapalapa, Distrito Federal”, ICESI, documento de trabajo, 2005.
- ZEPEDA LECUONA, Guillermo, “La investigación de los delitos y la subversión de los principios del sistema penal en México” (en este documento).
- , *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y Ministerio Público en México*, México, FCE, CIDAC, 2004.
- , “Desafíos de la seguridad ciudadana y la justicia penal en México”. Este documento fue preparado en el marco del proyecto, Participación Ciudadana en la Reforma de la Justicia, realizado por la Fundación para el Debido Proceso Legal y el Centro Nacional para Tribunales Estatales en México durante 2003-2004, con el apoyo de USAID. Será publicado por DPLF y NCSC en 2004 como parte del libro sobre la misma materia.
- , “Las cifras de la impunidad. La procuración de justicia penal en México”, *Renglones*, ITESO, Tlaquepaque, núm. 51, Guadalajara, México, 29 de junio de 2003.
- , “Políticas de procuración de justicia: disfunciones organizacionales”, en *Vórtice*, núm. 2, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2000.

Cuadro 1. Derechos humanos. Violaciones por la policía en la Ciudad de México, 2003

	<i>Casos</i>	<i>% del total</i>	<i>% de quejas del total de delitos*</i>	<i>% por presuntos delincuentes</i>	<i>% de quejas por arresto o detenciones arbitrarias</i>	<i>% de quejas contra las policías</i>
Quejas contra la policía judicial	826	19	0.5	4.84		23.6
Quejas contra el Procurador del Distrito Federal	1 957	45	1.19	11.47		
Quejas contra la policía preventiva	652	15	0.4	3.82		1.86
Total de las quejas (ind. Otras autoridades)	4 348	79	2.64	25.49	1.64	

Fuente: CDHDF 2003; INEGI, Anuario Estadístico. Delincuentes sentenciados y SSP, Internet.

* Estimación de 15 mil incidentes en el año y 17 mil presuntos delincuentes.

Cuadro 2. Servidoras y servidores públicos a los que se les impuso una sanción por recomendación de la CDHDF (2003)

<i>Dependencia</i>	<i>Suspensión</i>	<i>Destitución</i>	<i>Inhabilitación</i>	<i>Amonestación</i>	<i>Ejercicio de la acción penal</i>
Procuraduría General de Justicia	109	0	26	11	0
Gobierno del Distrito Federal	2	0	0	1	1
Secretaría de Seguridad Pública	8	0	0	3	6
Subtotal	119	0	26	15	7
Total de sanciones	167				

Fuente: <http://www.cdhdh.org.mx/index.php?id=informes>. Informe Anual ante la Asamblea Legislativa 2002 y 2003.

DIFERENTES PERO IGUALES: LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO Y EL ACCESO A LA JUSTICIA

ROSALVA AÍDA HERNÁNDEZ* Y HÉCTOR ORTIZ ELIZONDO**

Los nuevos vientos de la política mundial apuntan claramente hacia la necesidad de conformar Estados que reconozcan la diversidad étnica que caracteriza a la mayoría de las naciones del orbe. La aprobación por parte de la asamblea general de la ONU de la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas el 13 de septiembre de 2007, es un ejemplo más de la globalización de estas tendencias multiculturales.¹ Paralelamente, los pueblos indígenas

* Doctora en antropología e investigadora del CIESAS, de la Ciudad de México, especializada en estudios de género y antropología política.

** Etnólogo especializado en temas de antropología jurídica.

¹ Esta Declaración es un instrumento internacional cuyas negociaciones tomaron dos décadas y en cuya formulación y promoción jugaron un papel fundamental activistas y organizaciones indígenas de todo el mundo. Este nuevo instrumento protegerá a los más de 370 millones de personas pertenecientes a los pueblos indígenas en el planeta. El texto fue adoptado con 143 votos a favor, 4 en contra –Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelanda y Australia– y 11 abstenciones. La Declaración consta de 46 artículos y establece parámetros mínimos de respeto a los derechos de los pueblos indígenas, que incluyen propiedades de la tierra, acceso a los recursos naturales de los territorios donde se asientan, respeto y preservación de sus tradiciones y autodeterminación.

de Latinoamérica y de otras partes, tienden a centrar sus demandas frente al Estado en el reconocimiento de derechos específicos que, como sector de ciudadanos culturalmente diferenciado, afirman tener. Como bien han señalado varios autores (Speed, 2005), la trascendencia de estos cambios en la dinámica de la relación entre ciudadanía y Estado no puede ser sopesada correctamente sin considerar la concomitante globalización de un sistema económico neoliberal que aspira a la reducción del papel rector del Estado y a la privatización de los servicios públicos relacionados con los derechos sociales, políticos y culturales.

Ahora bien, dos de las obligaciones más complejas que tiene el Estado frente a los ciudadanos son garantizar la seguridad pública y la administración e impartición de justicia. Estas actividades son también susceptibles de ser privatizadas, en la medida en que sean concebidas más como servicios que como garantías de los ciudadanos frente al Estado. Por eso reconocemos la utilidad de una reforma del Estado que garantice la efectiva incorporación de la diversidad cultural a la nación y la expresión de la pluralidad en todos sus aspectos. Esta transición de un Estado-nación monocultural que reconoce un solo orden jurídico y diseña sus instituciones con base en los valores de la población mestiza dominante, a otro modelo de Estado que reforme sus instituciones para incorporar el pluralismo jurídico, es un camino que inicia en 1989 cuando se firmó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (oit), documento en el que se reconocen los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Sin embargo, no es éste un camino sin riesgos para los pueblos indígenas ni tampoco uno que el Estado mexicano esté dispuesto a recorrer sin resistencia.

En este capítulo queremos discutir algunos de los riesgos que implica el reconocimiento jurídico del carác-

ter multicultural de la nación y los retos que conlleva la construcción de espacios de mayor equidad y justicia para los pueblos indígenas de México. Queremos compartir también algunas reflexiones críticas sobre las reformas legislativas realizadas en 2001 en torno al reconocimiento de los derechos indígenas.

En una primera parte presentaremos el panorama general de pluralismo jurídico existente de hecho desde la época colonial, y medianamente reconocido en 1992 por la Constitución mexicana (en el párrafo primero del artículo 4o. constitucional). Después analizaremos las renuencias de los poderes Legislativo y Judicial a reconocer la diversidad cultural e incorporarla a las concepciones y prácticas del derecho. Posteriormente abordaremos un estudio de caso, para mostrar la manera en que los indígenas del estado de Guerrero han desarrollado sus propias estrategias para resistir la propuesta de derecho que ofrece el Estado mediante sus prácticas locales autónomas de impartición de justicia. Finalizaremos nuestra exposición con algunas reflexiones en torno al vínculo entre justicia y ciudadanía cultural analizando la forma en que las mujeres indígenas han respondido a las críticas a una política del reconocimiento cultural y participan en la construcción de una ciudadanía diferenciada no esencialista y abierta al cambio y la renovación.

LAS EXCLUSIONES DE LA CIUDADANÍA UNIVERSAL Y LA REALIDAD DEL PLURALISMO JURÍDICO

El Estado mexicano, heredero de la doctrina liberal de la Ilustración y del liberalismo francés, asumió desde sus orígenes el discurso de igualdad de la ciudadanía universal, que reivindica la unicidad del derecho y pone el acento de la personalidad jurídica en el individuo (Marshall, T. H., 1950). La triada un pueblo/un territorio/

una cultura, como prerequisite para la conformación del Estado, fue el proyecto para el cual se impulsó la política de aculturación e integración de los pueblos indígenas a una cultura nacional homogénea y mestiza. En nombre de la igualdad y de la necesidad de construir una nación moderna, se le negó a los pueblos indígenas el derecho de hablar sus propios idiomas y se impuso el castellano como lengua única; se les implantaron leyes que no entendían y que no consideraban el contexto cultural de los acusados; se deslegitimó la autoridad de sus instituciones político-religiosas, imponiéndoles autoridades municipales mestizas que concentraban el poder político y económico de regiones enteras.² Todas estas imposiciones se hicieron en nombre del “derecho a la igualdad”. Todos los mexicanos debían ser tratados como iguales, sin considerar las diferencias culturales, económicas y sociales que subsumía esta ciudadanía formal impuesta a través de la ley.

Paradójicamente, a la par que el Estado ha negado a los pueblos indígenas el acceso a sus instituciones, ha sido incapaz de eliminar algunos espacios paralelos de impartición de justicia que han facilitado la continuidad de las formas tradicionales de organización social y cierto nivel de acción autónoma frente al Estado. Con todo, éstos no deben ser vistos como espacios liberados, pues en muchas ocasiones el Estado se ha valido de ellos para mantener, a través de cacicazgos locales, el control y la hegemonía de los territorios indígenas (Rus, 1995; Garza Caligaris, 2000). El pluralismo jurídico ha sido una realidad presente en México desde la creación del Estado independiente, en parte reducto de la tradición indígena, en parte heredero de la legislación colonial que

² Para un análisis detallado de las implicaciones políticas y culturales que tuvo el proyecto nacional posrevolucionario para los pueblos indígenas, véase Hernández Castillo, 2001.

creó un sistema legal paralelo para la población nativa a través de las Repúblicas de Indios. El ahora llamado derecho indígena está constituido por una pluralidad de prácticas normativas que han reproducido y reelaborado los pueblos indígenas para resolver sus problemas comunitarios. Durante los siglos XIX y XX, el aislamiento y marginación en que se encontraban los pueblos indios, además de su propia resistencia, fueron factores que imposibilitaron que el sistema judicial hiciera efectiva su jurisdicción en todo el territorio nacional y permitieron que éstos generaran sus propios espacios de resolución de conflictos.³ Actualmente estos espacios siguen siendo transformados y reinventados permanentemente en una relación constante con la legalidad nacional y las condiciones específicas de cada región.

Mientras los juristas liberales continuaron reivindicando la unicidad y universalidad del derecho, haciendo caso omiso a las condiciones de su práctica real, algunos abogados y antropólogos interesados en la antropología jurídica se abocaron a analizar los mecanismos de resolución de conflictos que coexisten con el derecho nacional y las distintas concepciones de sujeto y de justicia que subsumen estos sistemas jurídicos paralelos.

A través de las ya clásicas etnografías de los procesos de disputa de autoras como Laura Nader (1990) y Jane Collier (1973), nos enteramos de que los delitos, los conflictos que éstos causan y su resolución, son asumidos por tzotziles y zapotecos como problemas comunitarios y no individuales y que, por lo mismo, le corresponde a toda la comunidad buscar una solución. También nos

³ La creación de espacios locales de resolución de conflictos no es exclusiva de las comunidades indígenas, Pablo Piccato (en este volumen) nos muestra desde una perspectiva histórica experiencias similares que se desarrollaron en la Ciudad de México ante la ineficacia del aparato estatal de justicia.

enteramos que las autoridades judiciales tienen un papel de mediadores, y que generalmente tienen cargos cívico-religiosos, para los que la experiencia y la edad es un elemento muy importante. Sus trabajos nos permitieron contrastar que, a diferencia del sistema legal mexicano —perteneciente a la tradición del derecho de raigambre española, heredero del derecho romano, en el que las denuncias se presentan ante un Ministerio Público, agente encargado de hacer la investigación con base en los códigos penal y de procedimientos penales, y el caso sigue un curso por medio de documentos escritos, sin que exista un juicio público— en las comunidades indígenas las audiencias en los cabildos son públicas y cada una de las partes lleva a sus respectivos testigos. Además, en las comunidades indígenas analizadas los procesos son principalmente conciliatorios, mientras que los espacios jurídicos nacionales son generalmente punitivos.

Trabajos posteriores nos mostraron que, aun reconociendo la existencia de lógicas culturales distintas entre la sociedad indígena y la mestiza —lo cual debe analizarse en cada contexto regional y ser un punto de llegada y no de partida—, no podemos seguir hablando del derecho indígena y el derecho nacional como dos esferas aisladas. Se trata de esferas que se entrecruzan continuamente a través de las estrategias legales de los actores sociales que recurren a ambos ámbitos de justicia (Sierra, 1993, 1995). Por lo mismo conviene hablar de un *mapa legal* compartido, en el que distintos órdenes normativos se sobreponen, se traslapan y en algunos contextos se contraponen, en un intercambio conveniente para ambas esferas que tiende a afectar los contenidos mismos de los distintos espacios legales.⁴

⁴ Se retoma el concepto de *mapas legales* de Bonaventura de Sousa Santos para referirnos al pluralismo legal como “diferentes espacios legales sobrepuestos, interpenetrados y mezclados tanto en nuestras

Sin embargo, esta permanente relación de interconexión entre los dos espacios de impartición de justicia ha sido hasta ahora una relación asimétrica en la que el sistema hegemónico guarda silencio ante la existencia de formas de resolución de conflictos independientes de su poder, pero sólo en la medida en la que las mismas no pongan en riesgo su propio poder. Una vez trasgredida esta frontera, entran en juego sus mecanismos punitivos, ya no contra quien ha cometido un delito común, sino contra quienes ponen en riesgo el poder del Estado al actuar de manera autónoma.

LAS RENUENCIAS DEL PODER LEGISLATIVO

Esta es la realidad que se proponía transformar la iniciativa de ley elaborada por diputados y senadores de todos los partidos políticos con base en los *Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena*, conocidos como Acuerdos de San Andrés, firmados entre representantes del gobierno y del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), con base en los cuales la Comisión de Concordia y Pacificación elaboraría después la iniciativa conocida como ley COCOPA. La importancia de estas negociaciones, las amplias consultas que se hicieron a escala nacional y el gran apoyo que alcanzaron en diversas regiones indígenas del país nos llevan a coincidir en que: “no es exagerado afirmar que los Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena ha sido el documento más consensado de cuantas propuestas de transformación se han realizado en nuestro país” (López Bárcenas, 2004:210).

mentes como en nuestras acciones, en ocasiones con saltos cualitativos o crisis arrasadoras en nuestras trayectorias de vida, así como en los ritmos rutinarios de nuestra vida cotidiana. Vivimos en una época de porosidad legal y legalidad porosa” (1987:289, traducción libre).

En esta iniciativa de ley se sentaban las bases para establecer una nueva relación entre el Estado mexicano y los pueblos indígenas a través de la modificación del marco jurídico, en el cual se esperaba fueran incorporados los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derecho y se reconociera su derecho a la libre determinación expresado en autonomía. Esto permitiría a los pueblos indígenas decidir y ejercer sus propias formas de organización social, política, económica y cultural, y aplicar sus sistemas normativos en la resolución de sus conflictos. La iniciativa se encaminaba a garantizar el acceso de los indígenas a la jurisdicción del Estado sin negar sus particularidades culturales, sus derechos colectivos sobre sus tierras y territorios, ni el acceso a los recursos naturales en ellos existentes (*Ibidem*).

Sin embargo, en abril de 2001 las principales demandas autonómicas de esta iniciativa, presentada por el Ejecutivo, fueron modificadas por la mayoría de las dos cámaras del Congreso, para aprobar a cambio una reforma constitucional recortada, que en su momento fue rechazada por los dieciocho estados de la República con mayoría indígena y fue también calificada por el EZLN y por el movimiento nacional indígena como una burla a sus demandas y una traición a los Acuerdos de San Andrés.⁵ Así, lo que debió ser un nuevo acuerdo de coordinación entre ciudadanos y Estado, pasó a ser una respuesta ante la exigencia internacional de reconocer

⁵ El 14 de agosto de 2001 se publicó el decreto de reforma constitucional por virtud de la cual se modificaron varios artículos de la Constitución mexicana para incluir en ella los derechos de los pueblos indígenas. En la actualidad los artículos constitucionales que hacen referencia a los derechos indígenas son: el artículo 2, que sustituyó al artículo 4 al que hicimos referencia anteriormente, el artículo 18, párrafo sexto, el artículo 27, fracción VII, párrafo segundo y el 115, fracción tercera.

el multiculturalismo, sin que este hecho redunde en una protección más efectiva del ejercicio autonómico de los pueblos indígenas.

Aunque en parte el nuevo marco jurídico llega a un nivel más específico en cuanto a reconocer la diversidad cultural de la nación, y en ese sentido algunos podrían considerarlo como un avance frente a los discursos monoculturales y homogenizadores del pasado, no genera las condiciones para un nuevo pacto político entre el Estado y los pueblos indígenas, sino que parece marcar el surgimiento de un discurso oficial sobre el multiculturalismo que separa al concepto de cultura de su dimensión política y territorial. Además, queda nuevamente abierta a futuro la necesidad de determinar los mecanismos que hagan efectivos los derechos ahí estipulados. En este sentido, las adecuaciones legislativas no logran generar transformaciones estructurales reales que posibiliten un mejor acceso a la justicia para los pueblos indígenas.

La trascendencia de la propuesta original como medio para redefinir las relaciones de poder en el Estado mexicano, explica el rechazo a la iniciativa de ley de la COCOPA a pesar de las amplias movilizaciones políticas que se realizaron en su apoyo, que culminaron en el recorrido de miembros de la comandancia del EZLN por doce estados de la República, la reunión de 3 383 delegados indígenas, pertenecientes a 41 grupos étnicos en Nurío, Michoacán, y la histórica comparecencia de la comandancia zapatista ante el Congreso de la Unión.

La reforma finalmente aprobada reconoce en la letra el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación, pero establece una serie de candados que dificultan, cuando no impiden, su efectiva puesta en marcha. Por ejemplo, se remite a las constituciones y leyes de los estados la atribución de determinar la forma en que se reconocerá la autonomía de los pueblos indígenas; se

limita el derecho colectivo al uso y disfrute de sus recursos naturales a un acceso “preferente” y se niega el *estatus* jurídico de sus sistemas normativos. Además, el nuevo marco jurídico desconoce a los pueblos indígenas como sujetos de derecho, remitiéndolos al nivel de comunidades (se reconoce al todo pero sólo se otorgan derechos a las partes), las cuales a su vez son construidas como objetos de atención por parte del Estado, al cambiar su carácter de entidades de derecho público, por entidades de interés público (Gómez, 2000; López Bárcenas, 2000). Tomando en cuenta que la mayoría de los congresos estatales continúan bajo el control de fuerzas conservadoras, el “derecho a la libre determinación y en consecuencia a la autonomía”, garantizada por el artículo 2o. de la Constitución mexicana,⁶ no pasará de ser un nuevo tigre de papel.

La propuesta negociada entre zapatistas, intelectuales y representantes del gobierno mexicano fue desechada sobre todo por el temor que, para los sectores más conservadores del Estado mexicano, representaba la noción de autonomía, con el argumento de que ésta abriría la puerta a la desintegración de la nación. De ahí que la nueva reforma inicie con la aclaración de que “la nación mexicana es única e indivisible”, aclaración inexistente en otras partes de la Constitución. El fantasma de la fragmentación nacional, el temor a la colectivización de los recursos naturales y la descalificación de sus sistemas normativos llevó a legisladores de todos los partidos a aprobar una ley que no respondía a las demandas centrales del movimiento indígena nacional.⁷

La plena incorporación de los pueblos indígenas a la estructura nacional, no sólo implica replantear su lugar en el Estado, sino en la sociedad mexicana en su conjunto. De

⁶ DOF, 14/08/2001.

⁷ Para un análisis jurídico de las limitaciones de la nueva ley véase Gómez, 2000 y López Bárcenas, 2000.

ahí que este debate sea el germen de una nueva manera de concebir la ciudadanía. Por ejemplo, reconocer los idiomas indígenas y sus formas culturales, plantea la necesidad de reestructurar el sistema educativo, de salud y judicial de la nación, para que las distintas instancias incluyan el reconocimiento de la diversidad. La libre determinación implica también impulsar modelos de desarrollo sustentable que retomen las técnicas agrícolas tradicionales y las complementen con agricultura orgánica. La autonomía económica que esto conlleva les permitiría apropiarse de los medios de comercialización de sus productos sin necesidad de intermediarios. Por último, la reivindicación de sus sistemas normativos y formas de gobierno, cuestiona también la democracia electoral como única vía para la participación política amplia.⁸

LAS RENUENCIAS DEL PODER JUDICIAL

Las reformas legislativas no son pasos progresivos en la evolución social. No se llega a un punto en el que se han “terminado” de plasmar los derechos de todos. Las afirmaciones sobre la “perfectibilidad del derecho” pretenden crear la imagen de un orden normativo que avanza sin desviaciones hacia un sistema legal cada vez más justo, ocultando así su carácter de producto histórico. La realidad es que la legislación se actualiza para enfrentar las necesidades y problemas del presente, que pueden o no coincidir con las demandas de la población. Se incorporan nuevos mecanismos de control y se eliminan los viejos. No es suficiente reformar la Constitución para transformar la relación de los indígenas con el Estado, ni mucho menos las estructuras sociales en su conjunto. La noción

⁸ Un acercamiento a las distintas propuestas autonómicas y a experiencias concretas de autonomía indígena se puede encontrar en Díaz Polanco, 1998 y Mattiace, 1996.

misma de Constitución refiere a una propuesta de país, no a su reflejo. Esto es particularmente cierto en lo que respecta a los aspectos relacionados con la aceptación de la diversidad en todos sus sentidos. La discriminación es una práctica social cuya solución requiere la puesta en marcha de políticas encaminadas a transformar la letra de la ley en nuevas formas de convivencia. El debate, a fin de cuentas, no se detiene en la escritura de la ley, sino que toma nuevas dimensiones en su lectura e interpretación, así como en la forma en que la ciudadanía y el Estado reaccionan frente a ella.

Por desgracia, un sector particularmente renuente a modificar sus prácticas tradicionales para entrar en concordancia con la consolidación de una nación mexicana plural son los mismos operadores del derecho.⁹ El vacío de jurisprudencia en materia indígena más el hecho de que la Suprema Corte de Justicia se haya declarado incompetente para discutir las controversias constitucionales que le presentaron algunos municipios indígenas en contra de las reformas constitucionales de 2001, demuestran que el Poder Judicial ha decidido mantenerse al margen del debate sobre el conjunto de los derechos indígenas (Escalante, 2002:27). Por el momento aquí nos abocaremos a discutir problemas relacionados con las prácticas de atención a los indígenas sujetos a proceso y a quienes se ven involucrados en juicios con cualquier otro carácter.

Como punto de partida, debemos reconocer que la aparente neutralidad de la ley, tanto en México como en

⁹ La diversidad de problemas que enfrentan los indígenas sometidos a juicio en México puede verse en Gómez, 1990. Fix Fierro (en este volumen) analiza críticamente la enseñanza del derecho en México mostrándonos como las perspectivas “tradicionales” de los años cincuenta (que por supuesto no incluyen ninguna reflexión sobre la diversidad) siguen siendo hegemónicas en la currícula de las escuelas de derecho.

Estados Unidos, oculta en el fondo el predominio de una perspectiva etnocéntrica y una hegemonía cultural y lingüística que inciden en las prácticas de las áreas policial, judicial y penitenciaria. En casos extremos, quienes se apartan de los estándares culturales dominantes llegan a ser procesados y encarcelados sin conocer los cargos en su contra, o a ser enviados a sanatorios psiquiátricos por no responder a las concepciones de “normalidad” reconocidas por los representantes de la justicia (véase Ortiz Elizondo, 1999, León Pasquel, 2001).

El reconocimiento de derechos a estos sujetos no impide las prácticas discriminatorias de los operadores del derecho puesto que aquéllos deben primero pasar por el tamiz interpretativo de la cultura propia de los operadores, una mirada social e históricamente determinada; por la misma cultura judicial que reduce particularismos en tipologías, e incluso por las condiciones materiales en que los operadores realizan su actividad. Esto, aunado a la persistencia de sistemas normativos de hecho en las comunidades indígenas, genera una situación de discordancia entre normatividad del Estado y realidad empírica que configura un entramado de ficciones legales. Si consideramos, por ejemplo, el manejo de la diferencia lingüística,¹⁰ la normatividad sobre intérpretes contenida en el Código Penal Federal (CPF) y en el Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP), hace recaer la determinación sobre la suficiencia en el manejo del español en el mismo agente del Ministerio Público (MP), por lo que el derecho al intérprete depende de lo que el sentido común del MP considere “suficiente”.¹¹

¹⁰ Para un análisis binacional de la problemática lingüística en juicios a indígenas véase Escalante, 2002.

¹¹ La reforma del CFPP del 2002 pretende subsanar este problema incluyendo en el artículo 154 la prescripción de hacer saber al inculcado “el derecho que tiene de ser asistido por un intérprete y por un

Incluso algo tan sencillo como asentar en actas el carácter de miembro de un pueblo indígena de un inculpado, base de cualquier derecho que se haga depender de dicha condición, es un elemento que con frecuencia se omite. En una muestra de expedientes en poder del Instituto Nacional Indigenista (INI) se detectaron algunos en los que ni siquiera se mencionó que el inculpado pudiera ser indígena; otros, la mayoría, en los que se menciona que el inculpado habla una lengua indígena o es indígena pero no se indican los derechos relacionados con dicha condición, y otros, los menos, donde se asienta la pertenencia a un pueblo indígena y se indican los derechos relacionados con ello.¹²

En diciembre de 2002 se reformó nuevamente el CFPP donde ahora los artículos 15, 18, 124 bis, 128, párrafo IV, 154 y 159, hacen obligatorio que los intérpretes y los defensores tengan conocimiento de las lenguas, cultura, usos y costumbres indígenas. Si bien esto significa otro avance en la letra de la ley, en la práctica judicial es evidente que los juzgados no cuentan con defensores de oficio que sean indígenas o al menos “conozcan la cultura de los procesados”. Además, en lugares como el Distrito Federal, el monto de casos es proporcionalmente tan bajo y el número de lenguas y variantes tan alto, que no es viable ni siquiera a largo plazo que las agencias cuenten con personal de base con tales características. Esto llevó a que el INI, actualmente ya desaparecido, se convirtiera en una rama no judicial de la defensoría de oficio.

Algo semejante ocurre con la obligación de que jueces y tribunales tomen en consideración los usos y costumbres de los pueblos o comunidades indígenas a que pertenez-

defensor que tengan conocimiento de su lengua y cultura”. Queda por resolver los mecanismos para hacerles saber este derecho sin que el intérprete se encuentre ya presente.

¹² Ortiz Elizondo, 2001.

can los procesados.¹³ Los medios para allegarse este tipo de información atraviesan por la intervención de algún especialista, sea este profesional o práctico. No obstante, las condiciones de necesidad de este tipo de opinión experta no están determinadas, por lo que en ocasiones se solicitan periciales sin motivo, y en otras, donde resultaría pertinente, no se presentan. Además, los requisitos para ser considerado experto en temas indígenas se encuentran abiertos a la discreción del juez, por lo que se presentan como tales igual a antropólogos que a abogados, a hablantes de cualquier variante de una lengua como a autoridades indígenas con conflictos de interés.

Por otra parte, tomar en cuenta los usos y costumbres de los pueblos o comunidades indígenas en los procesos judiciales, sólo tiene sentido en la medida en que el resultado final, es decir, la sentencia, se vea modificado por la existencia de dichos elementos. En los hechos, incluso en los casos en los que se han presentado opiniones periciales para argumentar condicionantes culturales en la realización de delitos, el resultado no ha sido la aceptación de prácticas en contrario, ni la legitimación por cualquier medio de las instituciones indígenas, ni la convalidación de sus actuaciones. Las razones esgrimidas por los jueces para desechar los argumentos periciales por lo general refieren a la igualdad ante la ley. Entonces, ¿cuál es la función del peritaje?

Dos excepciones solitarias en cuanto a incorporar prácticas reales de la población al marco legal son, por una parte, las disposiciones en materia indígena incorporadas a la Constitución del estado de Oaxaca, que entre otras cosas reconocen el carácter de entidades de derecho público de los pueblos indígenas y que han permitido aplicar el sistema de usos y costumbres como mecanismo para la

¹³ DOF, 11/12/2002.

realización de elecciones municipales, sustituyendo así la intermediación de los partidos políticos.¹⁴

La segunda excepción son las disposiciones contenidas en la *Ley de justicia indígena del estado de Quintana Roo* de 1997, por la cual se crea un *Sistema de justicia indígena* con representación de los centros ceremoniales mayas. Este sistema es precedido por un Consejo de la Judicatura de la justicia indígena, el cual vigila el desempeño de los jueces tradicionales, cuyas decisiones tendrán carácter de cosa juzgada.

Sin embargo, la legislación de Oaxaca no amplía el margen de acción de las autoridades indígenas ni fortalece la autonomía jurídica. Sólo reconoce prácticas que de hecho se realizaban y seguirían realizándose sin ese reconocimiento. En cuanto a Quintana Roo, hay una clara intención de dejar fuera de los juzgados “serios” los “pleitos de vecindad”. Así, por ejemplo, en la normatividad de los mismos se señala que quedan fuera de la competencia de los jueces tradicionales los delitos de abigeato que sean de ganado mayor (Art. 17, fracción II). Asimismo, en delitos de orden económico se establece como tope los cien salarios mínimos (Art. 15, fracción I y Art. 17, fracciones II, III, IV y VI). Cabe destacar también que la Ley orgánica del Poder Judicial del estado de Quintana Roo no especifica el lugar que ocupan en su estructura ni el Consejo de la Judicatura indígena ni los jueces tradicionales.

EL APOORTE INDÍGENA A LA SEGURIDAD PÚBLICA

Pero la ausencia de reconocimiento de parte del Estado de las prácticas normativas realizadas por los pueblos indígenas no desaparece las necesidades de seguridad y

¹⁴ Una crítica detallada de este marco jurídico se encuentra en López Bárcenas, 2000.

justicia en sus comunidades, ni tampoco impide que dichos pueblos hagan uso de sus recursos, tanto tradicionales como novedosos, para resolver conflictos y establecer el orden en las comunidades.

Así, por ejemplo, en la costa chica del estado de Guerrero, un numeroso grupo de comunidades indígenas tlapanecas, mixtecas y en menor medida nahuas y mestizas, asentadas sobre todo en los municipios de San Luis Acatlán y Malinaltepec, vienen desarrollando con éxito un proyecto de seguridad pública. Según versiones repetidas por miembros y simpatizantes, este proyecto tomó forma después de un periodo de delincuencia desenfrenada en la región a manos de gavillas de encapuchados fuertemente armados, y por la incapacidad y contubernio de los órganos de procuración oficiales existentes. Al día siguiente de la asamblea de comunidades que diera vida al sistema, fue enviado un documento al procurador general de justicia del estado de Guerrero, con copia al gobernador y al presidente de la República, en donde exponen su solicitud de que sea desaparecida la policía motorizada (estatal) y que su lugar sea ocupado por la policía comunitaria con el presupuesto de la anterior.¹⁵

Originalmente el Sistema de Seguridad Pública Comunitaria estaba encaminado exclusivamente a las labores policiacas y los detenidos eran entregados al MP. La diferencia con la estructura tradicional imperante hasta entonces, es que los llamados topiles o policías, ampliaron su rango de acción más allá de la zona habitacional comunitaria (urbanizada), para incluir caminos vecinales,

¹⁵ Una historia detallada de los orígenes de la Policía Comunitaria y un análisis de sus mecanismos de impartición de justicia se puede encontrar en Flores Félix, 2004 y Martínez, 2001. Rowland (en este volumen) analiza el caso de San Luis Acatlán como uno de los pocos ejemplos exitosos de descentralización de justicia en gobiernos municipales.

además de hacerlo en coordinación intermunicipal. Sin embargo, dos años después consideraron que ese sistema no era efectivo puesto que en muchos casos no se les seguía proceso a los detenidos que ellos entregaban (Martínez, 2001:47). De ahí que la estructura policiaca original fuera complementada con una nueva, la Coordinadora de Autoridades, encargada de “impartir justicia de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos”. El conjunto de instancias recibe actualmente el nombre de *Sistema comunitario de seguridad, impartición de justicia y reeducación*, y está formado por más de 200 personas.

La efectividad del sistema es difícil de determinar. Sin duda los asaltos en caminos han desaparecido, pero no se puede establecer una relación de causa efecto sin mayores estudios. Un dato suficientemente duro es que el director del Centro de Readaptación Social (*Cereso*) de San Luis Acatlán les otorga el crédito por la disminución en el número de internos desde 1997, lo que quizá convierte ese centro carcelario en el único del país sin sobrepoblación (*El Sol de Acapulco*, 26/01/2001).

La estructura del actual sistema es encabezada por la asamblea general de autoridades, formada por representantes de todas las comunidades del sistema y por la población en general. Es esta instancia la que decide sobre la culpabilidad y sobre la pertinencia de aplicar un proceso de reeducación. De la asamblea general dependen un comité y una coordinadora. El comité está formado por seis comandantes electos por un año y con igual jerarquía, quienes coordinan las actividades policiacas de aprehensión y vigilancia en comunidades y caminos vecinales. La coordinadora también está formada por seis miembros con igual jerarquía, electos por un año, en este caso llamados comisarios y cuyas actividades son las que ellos mismos denominan de impartición de justicia y que en efecto refieren a actividades de órgano investigador y

judicial. Una tercera instancia hace las veces de órgano normativo del sistema y está formado por dos delegados de cada una de las comunidades involucradas. Éstos vienen trabajando en un reglamento interno, en cuyo contenido se especifican las obligaciones y facultades de cada órgano del sistema, y en el cual la frase “respeto a los derechos humanos” se repite en todos los capítulos. La existencia misma del sistema se legitima en el reglamento con base en la Constitución mexicana y en el Convenio 169 de la OIT. Para los miembros del sistema, ellos están en regla, el gobierno del estado de Guerrero no lo está.

El local en donde se asientan las oficinas centrales y la cárcel del sistema, es una casa habitacional sin acabados, de cuatro habitaciones y un patio amplio, ubicada a cuatro cuadradas de la presidencia municipal de San Luis Acatlán. Ahí se encuentra el sistema de radio que sirve para comunicación con las comunidades del sistema. En esta oficina se resuelven los conflictos locales y todos los casos derivados ahí por los comisarios de comunidad, que se pretende sean sólo aquellos considerados graves. Todos los casos que les son presentados y los acuerdos de conciliación alcanzados son registrados por escrito, al igual que un registro de detenidos, liberados y presos. Es un sistema tradicional, pero la memoria colectiva no depende de los ancianos, sino de la labor de la secretaria.

Los policías rinden servicio rotativo por comunidad en periodos de 15 días y tienen como funciones principales realizar rondines por los caminos y las comunidades, vigilar las oficinas, acompañar a los vehículos de transporte y a las personas que así lo soliciten y vigilar a los detenidos mientras realizan labores de acondicionamiento de caminos, iglesias, escuelas, etcétera, parte central del proceso de reeducación. Cada policía tiene a su cargo un rifle (por lo general de bajo calibre aunque dicen con-

tar con algunos M1), y mientras rinden servicio deben utilizar el uniforme. Éste consta de gorras y camisetas estampadas en verde o negro, con el emblema de la corporación. Portan además credenciales emitidas por el ayuntamiento municipal con foto y fecha de vencimiento. Los traslados entre comunidades se realizan en dos camionetas seminuevas donadas por el ayuntamiento.

Ahora bien, si todo este despliegue de organización estuviera encaminado a perseguir robos de gallinas o acusaciones de brujería, a lidiar con borrachos y maridos golpeadores, probablemente nadie repararía en ellos. Sin embargo, el sistema de seguridad ha enfrentado delitos de robo, asalto, violación, homicidio y siembra de estupefacientes, además de las faltas menores mencionadas, delitos para los cuales imponen penas privativas de la libertad, lo que ha llevado a la detención de personas por periodos de más de un año. Los alcances de esta forma de organización social los ha hecho objeto de acusaciones de subversión.

Sin duda un sistema tan amplio no puede operar sin recursos, pero éstos no provienen de oscuros intereses extranjeros, sino de donativos y subvenciones públicas hechas a la luz del día. Parte de las armas con que cuentan son rifles de cacería que ya tenían de antaño. Hubo también una donación de 20 rifles hecha por el mismo gobernador del estado. Además, el ayuntamiento de San Luis Acatlán viene proporcionando una subvención en efectivo que actualmente es de 50 000 pesos mensuales. Adicionalmente, este año como en años anteriores el INI entregará a la policía comunitaria y mediante concurso para proyectos de justicia, un fondo de más de 100 000 pesos para el desarrollo de sus actividades. También ha habido cooperación con el DIF para la obtención de despen-sas y con Liconsa (organismo del Estado para la distribución de leche) para la protección de sus vehículos.

El aspecto más relevante en cuanto a la interconexión de estructuras normativas con el estado es que el sistema actúa respetando un acuerdo verbal con la agencia del MP para que cada instancia resuelva los problemas que le sean turnados, y que una vez iniciado el procedimiento en una, la otra no intervendrá. Con todo, el sistema es ilegal, no porque la Constitución no permita su existencia, sino porque las leyes secundarias y los funcionarios de gobierno los persiguen y desconocen.

Así, por ejemplo, en febrero de 2002 el magistrado del Tribunal Superior de Justicia del estado de Guerrero, Julio Lorenzo Jáuregui, afirmó que el acuerdo tomado por las asambleas generales comunitarias que dio origen al sistema de seguridad indígena “es totalmente infundado, carente de sustento jurídico y, como consecuencia, contrario al Estado de derecho que debe prevalecer en nuestra entidad federativa”. No menos significativa es la afirmación del subprocurador de justicia del estado de Guerrero, quien declaró: “yo no puedo decir si es legal o ilegal la Policía Comunitaria, porque para nosotros esta corporación no existe”. Persecución y negación, las dos ofertas del estado a los sistemas de derecho indígena. De hecho, hasta 2004 existían 19 órdenes de aprehensión en contra de miembros del sistema, otros cinco miembros libres bajo fianza, y una recomendación de la CNDH (14/2003) al gobierno del estado de Guerrero para que sea liberado uno de los 21 detenidos que en ese entonces estaba sometido a proceso de reeducación, paradójicamente, uno al cual denunció su propia madre.¹⁶

Sin embargo, el segundo párrafo del artículo 2o. constitucional reformado dice que la Constitución reconoce y

¹⁶ Esta recomendación quedó sin sustancia al ser liberado el detenido el 4 de mayo de 2004, a solicitud de su madre.

garantiza el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación para:

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y de manera relevante la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces y tribunales correspondientes.

El párrafo es susceptible de diversas interpretaciones. Por ejemplo, en la medida en que el sujeto de derecho es la comunidad y no el pueblo, se puede argumentar que son conflictos internos aquellos que no rebasan el ámbito de la comunidad, como ocurre con los asaltos en caminos vecinales. Además, al decir que “la ley determinará los casos y procedimientos de validación” no sólo se deja abierto especificar a qué ley se refiere y si ésta ya existe o está por escribirse, sino que recae en el Estado el derecho de establecer las condiciones de la convalidación de la normatividad indígena, lo que implica una injerencia del Estado en su conformación. En cualquier caso, los jueces y tribunales del estado de Guerrero no han decidido aún convalidar ni en su totalidad ni en ninguna de sus partes al sistema de seguridad pública indígena que opera en el estado. Tampoco se les ofrece ni se discute un modelo de seguridad pública controlado y financiado por autoridades del estado que cumpla con las exigencias del ámbito semiurbano y rural. A fin de cuentas, no todas las actividades de los operadores del derecho están encaminadas a combatir el crimen. Al menos una parte de sus actividades se encamina a la preservación del sistema mismo y la existencia de éste y otros sistemas de derecho indígena ponen en riesgo

la identidad misma del sistema de derecho nacional, monocultural y monolítico.

DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA
O REFORMA DEL ESTADO:
REPENSANDO LA CIUDADANÍA

Algunos analistas han hecho hincapié en que el reconocimiento al derecho de los pueblos indígenas a sus propios espacios de impartición de justicia que han realizado varios países de América Latina en los últimos años (como Colombia en 1991, Paraguay en 1992, Perú en 1993, Bolivia en 1994 y Venezuela en 1999), no sólo son una respuesta limitada a las demandas autonómicas de los pueblos indígenas, sino que también responden a las presiones de organismos financieros internacionales para descentralizar el poder del Estado (Sieder, 2002).

El llamado derecho indígena ha venido a jugar así un papel semejante al que en países como Estados Unidos, han jugado los procesos alternativos de resolución de disputas (*Alternative Dispute Resolutions*) o de justicia restaurativa (*Restorative Justice*), que ofrecen espacios cívicos de resolución de conflictos en que se apoya el aparato legal para simplificar los procesos de impartición y descentralizar el aparato del Estado.¹⁷ Sin embargo, en México, la interconexión del sistema judicial estatal con los espacios indígenas de impartición de justicia ha dependido hasta ahora de la incapacidad del Estado de imponer su ley en todo el territorio nacional o bien de una tolerancia interesada que continúa hasta que el poder del Estado se ve afectado. Este tipo de descentralización, por más positiva que pueda ser considerada a la luz de un federalismo democrático, tiene poco que ver con las

¹⁷ Véase www.aic.gov.au/rjustice/index.html.

demandas autonómicas de los pueblos indígenas y con los derechos colectivos que el gobierno mexicano dice reconocer.

Las demandas autonómicas del movimiento indígena mexicano no dependen de la descentralización administrativa ni derivan su legitimidad del reconocimiento del Estado, sino que apuntan a la necesidad de los pueblos de conservar el control de partes del territorio nacional tradicionalmente ocupados por ellos y condición para la reproducción de sus culturas. A estos planteamientos se opone, por parte del Estado, el interés de recuperar el manejo de espacios potencialmente explotables y cada vez más atractivos para los capitales extranjeros e intercambiables por bienes necesarios en las zonas urbanas.

También es posible decir que la lucha de los pueblos indígenas apunta hacia la construcción de un nuevo tipo de *ciudadanía diferenciada* o *ciudadanía cultural* en la que ser diferente étnica o lingüísticamente frente a las formas de comunidad dominantes, no perjudique el derecho a pertenecer o participar en los procesos democráticos del Estado (Rosaldo, 2000; De la Peña, 1999 y 2002).

LA PARTICIPACIÓN DE LA MUJER

Uno de los problemas que enfrenta la construcción de este nuevo tipo de pacto ciudadano es la idealización del pasado indígena, en parte como reacción ante el racismo con que han sido tratadas las culturas indígenas por algunos sectores de la sociedad mexicana. La descalificación tajante que se ha hecho de sus formas culturales ha llevado a líderes indígenas, a sus asesores y a muchos simpatizantes del movimiento indígena a presentar una visión idealizada de las comunidades, en la que se enfatiza el carácter armónico de sus sistemas normativos, el enfoque ecológico de su cosmovisión y el sentido democrático de sus formas de gobierno.

Tanto la visión racista como la idealizada son visiones ahistóricas que niegan la complejidad de las identidades culturales. Pareciera que no existen más que dos representaciones posibles: las decimonónicas que ven la cultura indígena como primitiva, residual y atrasada, y por tanto desechable, y las esencialistas que la presentan como milenaria, ecológica y democrática, y que basan en estas características su viabilidad como identidades.

Las mujeres indígenas organizadas cuestionan ambas representaciones demandando frente al Estado su derecho a la diferencia cultural y frente al movimiento indígena su derecho a cambiar aquellas formas culturales que atentan contra sus derechos humanos. Sus voces en el Congreso de la Unión, en el Congreso Nacional Indígena (CNI) y en los múltiples espacios de discusión que han surgido a partir del levantamiento zapatista, indican cómo imaginar la autonomía indígena desde una concepción dinámica de la cultura y una perspectiva histórica de las identidades étnicas y genéricas (Hernández Castillo, 2002a y 2002b).

Al comparar las críticas liberales con el derecho indígena, acusado de atrasado y antidemocrático, las mujeres indígenas han señalado el carácter dinámico de sus sistemas normativos, que se están reconfigurando constantemente y que en los últimos años reflejan las transformaciones y luchas que han promovido estas mujeres. Al intervenir en defensa de la ley de la COCOPA frente al Congreso de la Unión, dos mujeres indígenas, la comandante zapatista Esther y la representante del CNI, María de Jesús Patricio, cuestionaron las representaciones estáticas de la tradición que se han utilizado para descalificar sus “usos y costumbres”. Ahí plantearon que los sistemas normativos indígenas están en un proceso de revisión en el que las mujeres indígenas tienen una participación fundamental. Respecto de esta última señaló:

Lo que puedo decir es que los pueblos indígenas reconocemos ahora que hay costumbres que debemos combatir y otras que debemos impulsar, y eso se nota en la participación más activa de las mujeres en las decisiones de nuestra comunidad. Ahora las mujeres ya participamos más en las decisiones de la asamblea, ya nos eligen para algún cargo y en general participamos más en la vida comunal (*La Jornada*, abril 3, 2001, p. 9).

La comandante Esther centró su intervención en un recuento de las desigualdades y exclusiones que la legislación vigente permitía y argumentó que la iniciativa de ley de la COCOPA iba a servir

para que seamos reconocidas y respetadas cómo mujer y cómo indígena [...] en esa ley están incluidos nuestros derechos como mujer, que ya nadie puede impedir nuestra participación, nuestra dignidad e integridad en cualquier trabajo, igual que los hombres.

Contrario a los cuestionamientos que se hicieron a la ley de la COCOPA, y que en muchos casos significó el uso de las banderas de las mujeres como ariete para derrotar la lucha por la autodeterminación de los pueblos indígenas, gracias a la activa participación de las mujeres en las mesas del diálogo de San Andrés Larrainzar, quedó claro que esta ley venía a reforzar la lucha de las mujeres indígenas por incluir el reconocimiento a sus derechos en las formas de impartición de justicia que *de facto* vienen funcionando por décadas en las comunidades indígenas.

CONCLUSIONES

El estado de Nuevo León ha comenzado a manejar el sistema de juicio oral y la mediación para la resolución de algunos conflictos con el fin de agilizar procedi-

mientos y disminuir el papeleo. Al mismo tiempo, en el Distrito Federal se discute la puesta en práctica de un sistema de “policías de barrio”, a fin de que la actividad de éstos se vincule más directamente con la ciudadanía a la cual presta servicio. Ambas son características que ya están en marcha en comunidades indígenas. Ambas funcionan ahí desde hace mucho tiempo, pero no se les toma en cuenta para generar nuevos modelos, ni se exploran mecanismos para incorporarlos al sistema normativo vigente. Una prueba más del desprecio que se tiene en México a las prácticas ancestrales de los pueblos indígenas.

Como hemos señalado antes, lo que está en juego en la lucha política y legislativa en México en los últimos años no es sólo el reconocimiento constitucional de la existencia de los pueblos indígenas y de los derechos que a ellos corresponden, sino la necesidad de replantear el proyecto nacional y establecer un nuevo pacto social entre los mexicanos que incluya a los indígenas como parte integrante del Estado mexicano.

Podríamos decir entonces que la lucha por la autonomía de los pueblos indígenas es una lucha contra el racismo de la sociedad mexicana, contra el centralismo del Estado, contra las compañías transnacionales, contra los partidos políticos que niegan otras formas de construcción de la democracia, contra los intermediarios locales que se apropian de las ganancias de los pueblos indígenas. Se trata de una lucha en muchos frentes, y por lo mismo llena de complejidades y obstáculos.

BIBLIOGRAFÍA

- COLLIER, Jane, *El derecho zinacanteco: procesos de disputar en un pueblo indígena de Chiapas*, CIESAS/UNICACH, México, 1973, 1995.

- DE LA PEÑA, Guillermo, "Social Citizenship, Ethnic Minority Demands, Human Rights and Neoliberal Paradoxes: A Case Study in Western Mexico", en Rachel SIEDER, *Multiculturalism in Latin America: Indigenous Rights, Diversity and Democracy*, ILAS, Londres, 2002.
- , "Reflexiones preliminares sobre la ciudadanía étnica", en Alberto OLVERA (ed.), *La sociedad civil de la teoría a la realidad*, El Colegio de México, México, 1999.
- DE LEÓN PASQUEL, Lourdes, "Lenguas minorizadas, justicia y legislación en México y Estados Unidos", en Lourdes DE LEÓN PASQUEL (coord.), *Costumbres, leyes y movimiento indio en Oaxaca y Chiapas*, CIESAS/Porrúa, México, 2001.
- DE SANTOS SOUZA, Boaventura, "Law: A Map of Misreading. Toward a Postmodern Conception of Law", en *Journal of Law and Society*, vol. 4, núm. 3, 279-302, otoño, Oxford, Inglaterra, 1987.
- DÍAZ POLANCO, Héctor, *La rebelión zapatista y la autonomía*, Siglo XXI, México, 1998.
- ESCALANTE BETANCOURT, Yuri, "La eliminación de la alteridad lingüística en los procesos judiciales", en Yuri ESCALANTE BETANCOURT et al., *La experiencia del peritaje antropológico*, INI, México, 2002.
- FLORES, FÉLIX, José Joaquín, "Reinventando la ciudadanía. La construcción social de la democracia en la Montaña de Guerrero", tesis de doctorado en antropología social, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), México, 2004.
- GARZA CALIGARIS, Anna María, *El género entre normas en disputa: interlegalidad en San Pedro Chenalhó*, UNACH-UNAM, San Cristóbal de las Casas, 2002.
- GÓMEZ, Magdalena, "La defensoría jurídica de presos indígenas", en Rodolfo STAVENHAGEN y Diego ITURRALDE, *Entre la ley y la costumbre. El derecho consuetudinario en América Latina*, III-IIIDH, México, 1990.
- , "Iniciativa presidencial en materia indígena. Los acuerdos con los Acuerdos de San Andrés", en Gabriel GARCÍA COLORADO e Irma Eréndira SANDOVAL (coords.), *Autonomía y derechos de los pueblos indígenas*, Cámara

- de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 2000.
- , “La constitucionalidad pendiente. La hora indígena en la Corte”, en Rosalva Aída HERNÁNDEZ CASTILLO, Teresa SIERRA y Sarela PAZ (coords.), en *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN*, México, CIESAS-Porrúa, 2004.
- HERNÁNDEZ CASTILLO, Rosalva Aída, “National Law and Indigenous Customary Law: The struggle for justice of the indigenous women from Chiapas, México”, en Maxine MOLYNEUX y Shahra RAZAVI, *Gender, Justice, Development and Rights*, Oxford University Press, Londres, 2002.
- , “Género y ciudadanía diferenciada en México”, en Marco CALDERÓN *et al.*, *Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina*, COLMICH/IFE, Michoacán, 2003.
- LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, “La diversidad negada. Los derechos indígenas en la propuesta gubernamental de reforma constitucional”, en Gabriel GARCÍA COLORADO e Irma Eréndira SANDOVAL (coords.), *Autonomía y derechos de los pueblos indígenas*, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 2000.
- , “La diversidad mutilada. Los derechos indígenas en la Constitución de Oaxaca”, en Gabriel GARCÍA COLORADO e Irma Eréndira SANDOVAL (coords.), *Autonomía y derechos de los pueblos indígenas*, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 2000.
- , “La lucha por la autonomía indígena en México. Un reto al pluralismo”, en Rosalva Aída HERNÁNDEZ CASTILLO, Teresa SIERRA y Sarela PAZ (coords.), *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN*, México, CIESAS-Porrúa, 2004.
- MARTÍNEZ SIFUENTES, Esteban, *La policía comunitaria. Un sistema de seguridad pública comunitaria indígena en el estado de Guerrero*, INI, México, 2001.
- MATTIACE, Shannan, “Zapata Vive. The EZLN, Indian Politics and the Autonomy Movement in Mexico”, en *Journal of Latin American Anthropology* 3, núm. 1-2:32-71, 1996.
- MATTIACE, Shannan, R. Aída HERNÁNDEZ y Jan RUS, *Tierra, libertad y autonomía. Impactos regionales del zapatismo*, México, IWGIA/CIESAS, 2002.

- NADER, Laura, "Styles of Court Procedures: To Make the Balance", en Laura NADER (ed.), *Law in Culture and Society*, Chicago University Press, Adine, 1972.
- ORTIZ ELIZONDO, Héctor, "Impartición de justicia, ciencia y diferencia cultural: instantáneas de un viajero perdido", en *Dimensión Antropológica*, núm. 6, vol. 15, 1999.
- , *Impacto del marco jurídico vigente en el reconocimiento de la diferencia cultural a procesados indígenas*, INI, México, 2001 (informe).
- ROSALDO, Renato, "La pertenencia no es un lujo: procesos de ciudadanía cultural dentro de una sociedad multicultural", en *Desacatos*, núm. 3, 2000, pp. 39-51.
- RUS, Jan, "La comunidad revolucionaria institucional. La subversión del gobierno indígena en Los Altos de Chiapas (1936-1968)", en Juan Pedro VIQUEIRA y Mario RUZ (coord.), *Chiapas los rumbos de otra historia*, CIESAS/CEMCA/UNAM/UF, México, 251-279.
- SIEDER, Rachel, "Introduction", en Rachel SIEDER, *Multiculturalism in Latin America: Indigenous Rights, Diversity and Democracy*, ILAS, Londres, 2002.
- SIERRA CAMACHO, María Teresa, "Usos y desusos del derecho consuetudinario", en *Nueva Antropología*, vol. XIII, núm. 44, México, agosto de 1993.
- , "Articulación jurídica y usos legales entre los nahuas de la Sierra Norte de Puebla", en SIERRA, María Teresa y Victoria CHENAUT (eds.), *Pueblos indígenas ante el derecho*, CIESAS, México, 1995.
- SHANNON, Speed, "Dangerous Discourses: Human Rights and Resistance in Chiapas", en *Polar* 28 (1): 29-51, 2005. Número especial editado por Shannon Speed y Teresa Sierra.
- YOUNG, Iris Marion, *La justicia y la política de la diferencia*, Valencia, Cátedra, 2000.

LA INVESTIGACIÓN DE LOS DELITOS Y LA SUBVERSIÓN DE LOS PRINCIPIOS DEL SISTEMA PENAL EN MÉXICO

GUILLERMO ZEPEDA LECUONA*

“...las antinomias, presentes en todos los sectores de un ordenamiento jurídico complejo, entre principios de nivel normativo superior y normas y prácticas de nivel inferior: los primeros caracterizados por cierto grado de *inefectividad* y las segundas, por un grado correspondiente de *invalidéz* o de *ilegitimidad*. Las antinomias son particularmente graves en el derecho penal: tanto porque éste incide directamente sobre la libertad de los ciudadanos, como porque en esta materia la distancia entre los principios constitucionales y legislación, y entre legislación y jurisdicción, ha alcanzado... proporciones alarmantes resolviéndose en el vaciamiento de

* Guillermo Zepeda Lecuona es profesional asociado del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), donde coordina el proyecto “Justicia, crimen y derechos humanos en México”. El autor agradece el apoyo de la Fundación Hewlett para la realización de este estudio.

hecho de gran parte de las garantías y en el desarrollo incontrolado del arbitrio”.

Luigi Ferrajoli
(Ferrajoli, 1995:27)

Desde una primera aproximación al sistema de seguridad ciudadana y justicia penal y el análisis preliminar de la evidencia empírica disponible, destaca la trascendencia legal¹ y la preeminencia práctica del Ministerio Público, particularmente durante la fase de investigación de los ilícitos (especialmente la denominada “averiguación previa”).² Por ello se ha considerado pertinente dedicar este

¹ Se afirma que el Ministerio Público tiene una gran trascendencia legal e institucional en el sistema penal mexicano en virtud de que se trata la autoridad encargada de la investigación de los delitos y tiene el monopolio de la acción penal (con leves e ineficaces excepciones introducidas por una reforma constitucional en 1994 y las reformas de 2008, N. del E.), es decir, tiene la llave del proceso. Por otra parte, también es la parte acusadora en el proceso penal, una parte que por sus características legales y ventajas relativas frente a la defensa del inculpado, es denominada por la doctrina como “parte privilegiada”. En algunos análisis de la institución del Ministerio Público, tanto nacionales como de naturaleza comparada, llaman la atención las amplias atribuciones de este funcionario y la trascendencia legal y probatoria de sus actuaciones.

² La investigación de los delitos es sólo uno de los ámbitos de competencia del Ministerio Público dentro de la materia penal, en la que también le corresponde la responsabilidad de participar como parte acusadora durante el proceso penal. En otras materias, como la civil y la familiar (y en materia de amparo en la competencia federal) es el representante de la sociedad encargado de vigilar la legalidad y el interés público. En algunas entidades federativas, el procurador de justicia sigue siendo el asesor jurídico y abogado del gobierno. En el ámbito federal, si bien ya no es el consejero jurídico del presidente de la República, conserva el papel de abogado del gobierno. Por ejemplo, es quien a nombre del ejecutivo puede promover las acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

capítulo al desempeño del Ministerio Público durante esta fase procedimental y su impacto en la eficacia de los principios que rigen e inspiran al sistema penal mexicano.

PUNTO DE PARTIDA: INSEGURIDAD CIUDADANA

Las encuestas y sondeos de opinión muestran que los mexicanos tenemos la percepción de inseguridad, y consideramos que nuestra integridad física, nuestra vida y nuestro patrimonio están constantemente amenazados por los delincuentes. Por ejemplo, la *Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2005* del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A. C. realizada en febrero y marzo de 2005, muestra que 54% de los encuestados se sentían inseguros (ICESI, 2005:112). En esa misma encuesta 40% de la muestra señaló que los delitos se habían incrementado durante 2004 y 45% percibía que seguían igual (ICESI, 2005:110).

A pesar de que nuestro país ya enfrentaba tendencias delictivas crecientes desde mediados de los años ochenta, el incremento en el número de delitos a partir de 1994 fue descomunal: el número de reportes sobre posibles ilícitos en todo el país se incrementó de 809 mil denuncias durante 1991, a un millón cuatrocientos mil reportes en 2005 (gráfica 1).

Se suele señalar que el comportamiento de las variables delictivas está vinculado con variables socioeconómicas y políticas.³ Por ejemplo, indicadores de desempleo

Al respecto puede consultarse Fix-Zamudio, Héctor, *Función constitucional del Ministerio Público*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002.

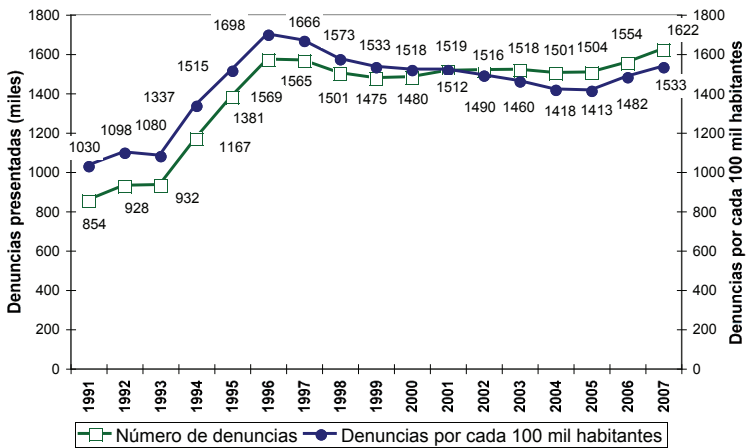
³ Desde luego existe gran controversia entre los criminólogos y muchos matices en la formulación de hipótesis, así como diversas interpretaciones sobre los mecanismos causales que pretenden explicar las correlaciones entre variables. Además, en diversos casos

y bajos ingresos se asocian a la comisión de delitos patrimoniales (como el robo); en tanto que variables como desigualdad social se reflejan en crímenes violentos como las lesiones y el homicidio (Fajnzylber *et al.*, 1998).

En gran medida este planteamiento es cierto para México: las denuncias comenzaron a incrementarse notablemente durante la crisis económica y financiera de 1994-1995, en el que las tasas de interés se dispararon y la economía tuvo serios retrocesos que se reflejaron en el empleo y en el ingreso de millones de familias.

No obstante, llama la atención el que a pesar de que México presenta indicadores económicos menos desalentadores que los que predominaron entre 1994 y 1997, los niveles delictivos se mantienen altos (en 2001 se reportaron un millón 398 mil ilícitos de competencia local). ¿Es que la delincuencia llegó para quedarse? ¿Cómo se podría revertir esta tendencia de inseguridad y violencia?

la magnitud de la asociación e incluso el sentido de dichas correlaciones tiene enorme variación en los estudios empíricos disponibles. Pueden apreciarse los lineamientos de este debate en textos como: Fajnzylber, Pablo, Daniel Lederman y Norman Loayza, *What Causes Violent Crime?*, Office of the Chief Economist Latin America and the Caribbean Region, The World Bank, sin lugar de publicación, 1998; *Crime and Criminal Justice in Europe and North America*, Kristiina Kangaspunta, Matti Joutsen y Natalia Ollus (eds.), Instituto Europeo para la Prevención y Control del Crimen afiliado a la Organización de Naciones Unidas (HEUNI), Helsinki, 1998; Van Dijk, Jan J. M., "Cómo interpretar las estadísticas delictivas", en *Revista Mexicana de Procuración de Justicia*, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, vol. 1, núm. 1, México, febrero de 1996, pp. 77-98. Originalmente publicado en el *British Journal of Criminology*, vol. 34, Londres, 1994, con el título "Understanding Crime Rates. On the Interactions between the Rational Choices of Victims and Offenders"; y Kahan, Dan M., "Between Economics and Sociology: The New Path of Deterrence", en *Michigan Law Review*, Ann Arbor, agosto de 1997, pp. 2477-2497. En México la investigación empírica de sociología criminal es apenas incipiente.

Gráfica 1. Evolución de la delincuencia, 1991-2007⁴

Fuente: estimaciones del autor con base en Informes del Gobierno Federal e INEGI.

El análisis de las experiencias de otras sociedades que han experimentado incrementos en sus niveles delictivos a raíz de inestabilidad política y crisis económicas, muestra que se da una “inercia delictiva” que perdura a pesar de que las condiciones socioeconómicas mejoren. Asimismo, los estudios comparados coinciden en que la diferencia entre la posibilidad de que esas sociedades

⁴ Para 2007 se estima con base en la información a junio del Informe del Gobierno Federal. Generalmente esta estimación suele ser más baja que los años precedentes, en virtud de que en la estimación no se incluye el último trimestre del año, cuando usualmente se incrementa la incidencia delictiva. Contrario a este fenómeno, en 2007 la estimación da una tendencia de incremento en el fenómeno delictivo. Quizá esto se debe a que el combate al narcomenudeo ha implicado un incremento significativo en arrestos y, por tanto, en el inicio de averiguaciones previas por delitos federales. Los indicadores definitivos sobre el fenómeno delictivo en 2007, estarán disponibles a partir de febrero de 2008.

se precipiten en una espiral de impunidad y violencia o, por el contrario, puedan contener y revertir las inercias delictivas, depende, en gran medida, de la efectividad y solidez de las instituciones encargadas de combatir al crimen (Fajnzylber *et al.*, 2001).

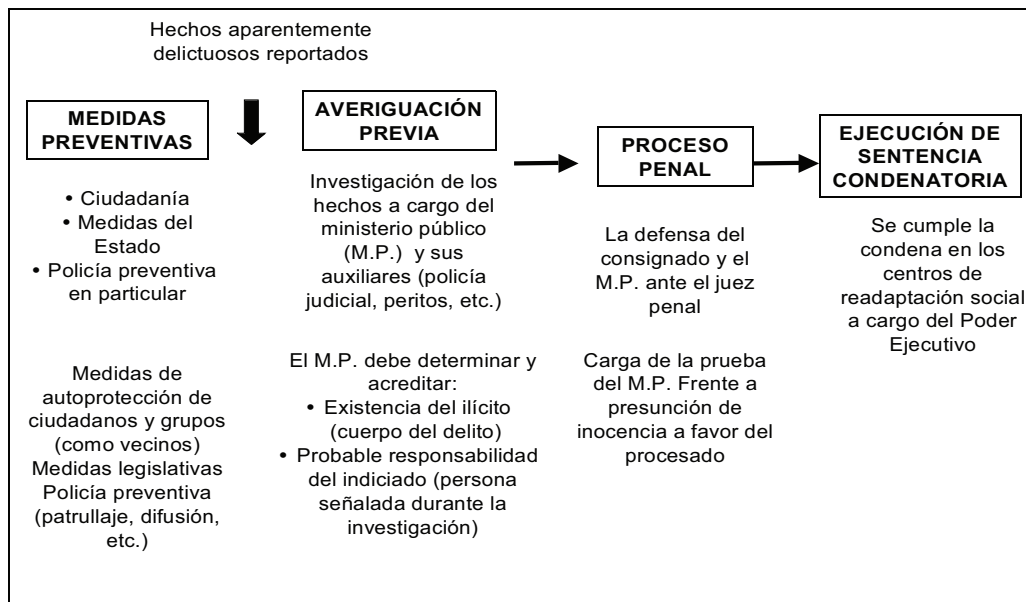
Desde luego es fundamental que las sociedades atiendan las causas socioeconómicas y políticas de la inseguridad ciudadana (pretender sólo concentrarse en las variables institucionales, equivaldría a privilegiar el castigo sobre la prevención y el combate a las causas de los problemas sociales); pero también es muy importante que, tanto durante las crisis como una vez que los detonantes sociales del crimen hayan disminuido, el crimen organizado y los delincuentes potenciales perciban que se enfrentan a sólidas instituciones encargadas de procurar e impartir justicia. Por eso es muy importante el diagnóstico y el análisis de las instituciones encargadas de brindar los servicios de seguridad ciudadana y justicia penal en nuestro país.

LA CAPACIDAD DE RESPUESTA INSTITUCIONAL FRENTE AL CRIMEN: EL SISTEMA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y LA JUSTICIA PENAL MEXICANA

El sistema de enjuiciamiento o diseño institucional del proceso penal, contemplado por la Constitución mexicana pertenece al modelo mixto, pues si bien el artículo 21 de la Constitución establece una de las principales características del sistema acusatorio: la separación de funciones entre acusación y juicio, la averiguación previa, a cargo del Ministerio Público, sigue los lineamientos de un procedimiento de características inquisitivas.

Podemos simplificar la exposición del sistema penal mexicano separándolo en cuatro etapas o segmentos en los que interactúan e interrelacionan los diversos

Figura 1. Sistema social: factores socioeconómicos que inciden en el fenómeno delictivo, la seguridad ciudadana y la justicia penal



Fuente: Tomado de Zepeda, 2004:96.

actores de las políticas de seguridad ciudadana y del proceso penal. Estas etapas son: I. Medidas preventivas o de seguridad ciudadana (integrada por las políticas preventivas y de vigilancia policiaca). II. Averiguación previa (una vez que se han cometido actos aparentemente delictivos, el Ministerio Público, la policía judicial y los peritos, bajo el mando del primero, comienzan las investigaciones correspondientes). III. Proceso penal o Administración de justicia (el juez considera y emite las órdenes de aprehensión y determina si existe sustento en los señalamientos del Ministerio Público. Después de las diversas etapas de presentación de pruebas y alegatos, condena o absuelve al procesado). IV. Sistema de ejecución de sanciones y readaptación social (el conjunto de instituciones encargadas de ejecutar y administrar las condenas, así como de velar por la readaptación del reo). Salvo la tercera etapa (cuya dirección procesal corresponde a las instancias del Poder Judicial), las otras tres se dan dentro de instituciones pertenecientes a la esfera del Poder Ejecutivo.

Los distintos eslabones no están separados, tienen una intensa interacción, y de su desempeño se desprenden repercusiones para el resto de los eslabones; por ejemplo, los poderes judiciales tienen la función constitucional de revisar que las condiciones en las que se detenga a un ciudadano reúnan los requisitos exigidos por la Constitución para que una persona sea privada de su libertad, por lo que esta etapa tiene vital importancia para controlar, anular y, en su caso, castigar, cualquier abuso de fuerza o poder por parte de otros actores del sistema, como podría ser la policía preventiva, la policía judicial o los ministerios públicos. De igual forma, si la readaptación social no se da en el sistema carcelario, se establecerá un antecedente que significaría una fuerte adversidad para las medidas preventivas del sistema de seguri-

dad ciudadana, pues podrían registrarse altas tasas de reincidencia.

El marco normativo e institucional también establece una serie de valores o consensos sociales que determinan la orientación del sistema penal, esto es, una serie de principios que informan, conforman y dan validez a la estructura y a los procedimientos. Estos valores o consensos son los principios que rigen al sistema e informan y conforman el conjunto de derechos y deberes de los particulares, así como la estructura y procedimientos de las organizaciones encargadas de la investigación y el proceso penal, evitando el autoritarismo y la discrecionalidad.

Estos principios están plasmados en la Constitución (de manera poco sistemática) y en las convenciones e instrumentos multilaterales de los que México es signatario. Los principios son interpretados y articulados por la jurisprudencia del Poder Judicial Federal, la legislación y la doctrina. Los autores difieren en el número y contenido de los principios que rigen el derecho penal. Con el propósito de facilitar su exposición aquí se enlistan las categorías más generales y en torno a las que existe mayor consenso en la doctrina:

- a) Justicia.
- b) Principio de legalidad.
- c) Principio de persecución pública u oficiosa.
- d) Principios relativos a la estructura del proceso y la actuación de las partes.
- e) Principio de verdad histórica y principios sobre la prueba.

La justicia es el fin último del derecho y la inspiración que debe guiar a todas las instituciones jurídicas. Es el principio de mayor abstracción y los demás principios que rigen la investigación y el proceso penal están su-

peditados a él. Una de las formas de abordar panorámicamente el concepto es señalar que tiene un aspecto formal y uno sustantivo. Para ilustrar el primer aspecto puede mostrarse la siguiente definición de uno de los autores fundamentales del debate contemporáneo:

“La regla correcta, tal como es definida por las instituciones, es regularmente observada y adecuadamente interpretada por las autoridades. Esta administración imparcial y consecuente de las leyes e instituciones, cualesquiera que sean sus principios sustantivos, podemos llamarla justicia formal” (Rawls, 1993:79).

No obstante que la eficacia de esta noción formal permitiría evitar un número significativo de actos injustos, el aspecto formal no es suficiente, pues debe atenderse al contenido de la disposición aplicada. La noción sustantiva, siguiendo la exposición del mismo autor, debe apelar a la equidad tanto de que todos tengan derecho a un extenso catálogo de libertades básicas iguales, como de incluir en el diseño institucional la consideración de las desigualdades sociales y económicas entre los miembros de una sociedad. Esta justicia como libertad y equidad requiere:

“Las desigualdades sociales y económicas habrán de disponerse de tal modo que sean tanto a) para proporcionar la mayor expectativa de beneficio a los menos aventajados, como b) para estar ligadas con cargos y posiciones asequibles a todos bajo condiciones de una justa igualdad de oportunidades” (Rawls, 1993:105).

En el análisis empírico del ámbito penal mexicano resulta fundamental considerar tanto el aspecto formal como el sustantivo de la justicia, pues de la investigación y

del proceso en materia penal se pueden derivar injusticias tanto por el divorcio entre lo que establece la norma y lo que sucede en la realidad, como por la aplicación imparcial y regular de disposiciones sustantivamente injustas.

El principio de legalidad refiere que los funcionarios deben apegarse a los mandatos legales, así como que en materia penal no hay espacio para la discrecionalidad o el condicionamiento de la aplicación de la ley a consideraciones de índole política, económica o incluso social. Es decir, la ley se debe aplicar exhaustivamente y sin excepciones en las formas y los términos especificados por la propia legislación. Este principio, como señala Julio B. Maier, implica:

“Frente a la noticia de un hecho, eventualmente punible, perseguible por acción pública, es obligatorio promover la persecución penal y, tras el trámite procesal pertinente, arribar a la decisión judicial que solucione el caso según las normas del derecho penal y ponga fin al proceso” (Maier, 2002:830).

Este principio de legalidad busca brindar seguridad jurídica y minimizar las oportunidades para que las autoridades se aparten de sus mandatos legales. El antagónico de la legalidad es el principio de oportunidad que se caracteriza por introducir espacios para la discrecionalidad de la autoridad, así como casos de excepción para la aplicación estricta del mandato legal.⁵ También el principio de legalidad busca impedir que los delitos queden impunes,

⁵ Nuestro marco institucional ha incorporado recientemente figuras que significan excepciones al principio de estricta legalidad, por ejemplo, en casos de la denominada “delincuencia organizada”, cuya legislación particular permite que los presuntos responsables reciban beneficios y penas menos severas si cooperan con las autoridades, brindando información sobre sus cómplices.

pues la ley obliga al Ministerio Público a investigar y determinar si existe, o no, delito que perseguir.

El principio de persecución pública u oficiosa comparte rasgos con el principio de legalidad, e incluso hay autores que consideran que este principio está incluido en aquél. Aquí se señala por separado por qué resulta de gran relevancia en el sistema penal mexicano, particularmente en lo referente al monopolio de la acción penal por parte del Ministerio Público, así como a los derechos de las víctimas y ofendidos por el delito.

En México la persecución de los delitos sólo puede ser realizada por el Estado y esta atribución ha sido delegada de manera exclusiva (monopólica) al Ministerio Público, único que puede investigar los delitos, examinar los datos reunidos, decidir autónomamente si ejerce o no la acción penal y que tiene la potestad de sostener esta acción durante el proceso penal. Este “monopolio de la acción penal” sufrió una reciente fractura, cuando por una reforma al artículo 21 de la Constitución se contempló la posibilidad de que se impugne el no ejercicio de la acción penal.

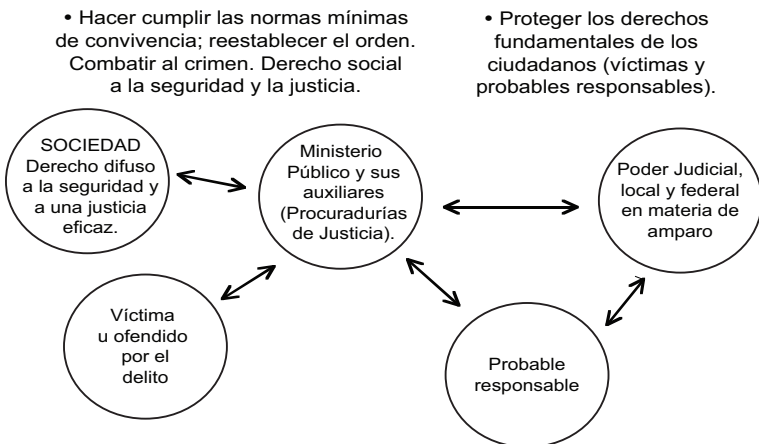
Los principios relativos a la estructura del proceso y la actuación de las partes, conforman el entorno institucional para la interacción de los actores que participan en la averiguación previa y el proceso penal. Entre estos principios destaca la separación entre órgano de acusación (el Ministerio Público) y órgano de juicio (los jueces y magistrados penales); igualdad entre las partes del proceso, aunque en nuestro país la legislación y la doctrina hacen del Ministerio Público una parte “privilegiada”. También se pueden referir dentro de esta lista de principios del proceso, el derecho de audiencia, el principio de contradicción y la defensa adecuada.

El principio de verdad histórica y los principios sobre la prueba también están relacionados con el aspecto de la legalidad, pues buscan llegar a la verdad de los hechos

y actuar con base en los supuestos legales y sus mandatos para determinar si se ejerce o no la acción penal, o si se absuelve o condena al sentenciado, según el caso. La verdad histórica implica el conocimiento auténtico de los hechos que van a ser calificados legalmente por el juzgador y busca cubrir la brecha entre la verdad legal o formal y la realidad de los hechos, pues en la medida que ambas coincidan, el derecho estará cumpliendo con el fin social de lograr la justicia basada en la verdad.

Presentado de manera dinámica en la figura 2, puede mostrarse la interacción entre los participantes del proceso penal. El Ministerio Público como un actor fundamental, único que puede iniciar proceso penal, con las restricciones al “monopolio de la acción penal” ya comentadas. Estas restricciones han resultado estadísticamente poco significativas en la práctica, por ello aparece como mediador obligado entre el juez y las víctimas, ofendidos y sociedad en general. No existe relación directa entre

Figura 2. Principios y orientaciones establecidos por la Constitución y articulado por la legislación y demás normas del sistema



víctima y probable responsable, en virtud de que no existe venganza privada, sino persecución pública a cargo de un profesional jurídico imparcial, funcionario del Estado, como es el Ministerio Público.

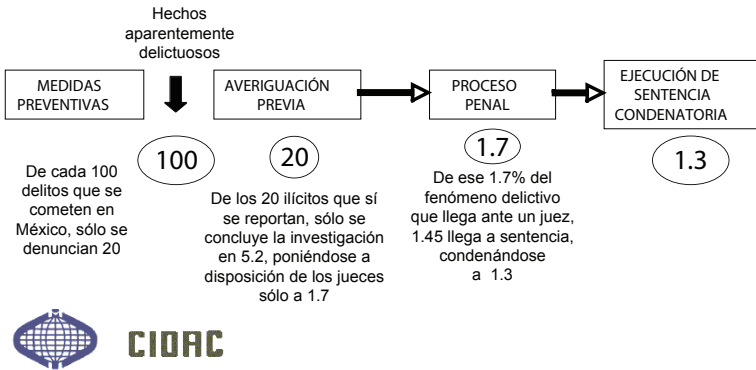
LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA PENAL Y LA AVERIGUACIÓN PREVIA: SATURACIÓN E IMPUNIDAD

Una primera aproximación a la evidencia empírica disponible destaca la trascendencia y preeminencia práctica de las organizaciones de procuración de justicia penal y de su protagonista, el Ministerio Público. Como puede apreciarse en la figura 3, es la averiguación previa (realizada por el Ministerio Público dentro de las procuradurías de justicia) un punto crítico y fundamental del entorno institucional de la seguridad ciudadana y la justicia penal. Es el corazón de la impunidad.

La evidencia empírica muestra una incapacidad por parte de las procuradurías para dar cabal atención a la demanda de servicios solicitados por la ciudadanía. El principio de legalidad asume que en todos y cada uno de los casos planteados a los ministerios públicos se debería de determinar si existe, o no, un delito; sin embargo, en la práctica sólo en uno de cada cinco casos se concluye satisfactoriamente la investigación (figura 4).

En lo referente a la atención o desahogo de averiguaciones previas, como puede verse en la figura 4, en México poco más de una de cada cinco investigaciones (21%) llega a concluirse efectivamente, en tanto que en el 79% restante no se concluye satisfactoriamente la investigación, quedando defraudada la expectativa de justicia de los denunciantes. Una proporción muy significativa de las averiguaciones previas no se atiende (pendientes: 42.6%); se archivan porque no se pudo obtener evidencias suficien-

Figura 3. El fenómeno delictivo y sistema penal durante 2004

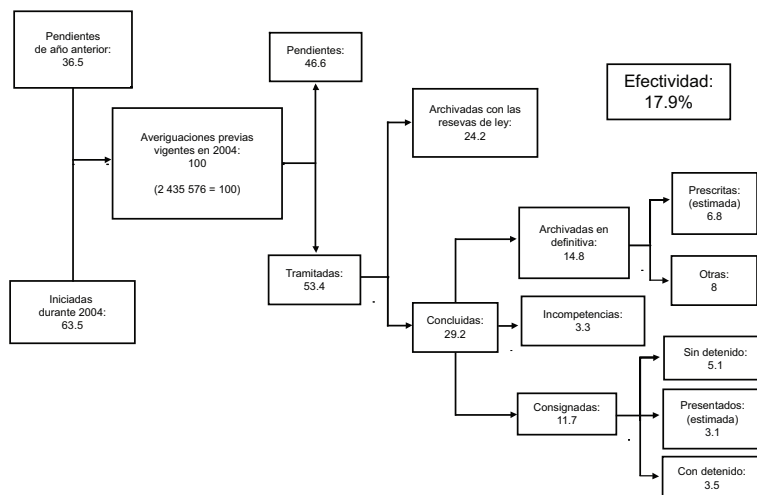


Fuente: estimación propia con proporción de delitos denunciados (ICESI, 2005:47); desahogo de las averiguaciones previas de anuarios estatales del INEGI, 2005, con información de las procuradurías locales; desahogo de expedientes judiciales y monto de las sanciones de acuerdo con el Cuaderno de Estadísticas Judiciales en Materia Penal, núm. 13, del INEGI, con información de los tribunales locales.

tes para esclarecer el caso (“archivadas con las reservas de ley”: 24.6%); no se captura al presunto responsable (consignados sin detenido: 5.0%); o terminaron archivados definitivamente por prescripción (murieron jurídicamente porque el término legal para que se esclareciera el caso concluyó: 6.8 por ciento).

Las averiguaciones que se consideran como concluidas satisfactoriamente (los cuadros sombreados en la figura 4) son aquellos asuntos en los que: a) hay un delito que perseguir, consignando el caso ante un juez, logrando detener al presunto responsable (con detenido: 3.5%) o bien presentándolo ya sea en cumplimiento de una orden judicial de captura o bien cuando se presenta el inculpado,

Figura 4. Averiguaciones previas en México durante 2005



* Sólo incluye rezago de 2004.

Fuente: Anuarios estadísticos de los estados del INEGI 2004-2006.

siguiendo en libertad garantizada con una fianza o con el beneficio de un amparo (presentados: 3.7%); b) no hubo competencia (casos turnados a la Procuraduría General de la República, por ser de materia federal o al consejo tutelar para menores de edad: 3.3%); y c) se archivaron definitivamente porque se determinó que no hubo delito que perseguir o que, a pesar de que probablemente existiera un delito, la ley permitió que (por perdón de la víctima, por ejemplo) pudiera cerrarse el caso: 10.5%. Estos tres rubros suman el 21% que se señala como efectividad.

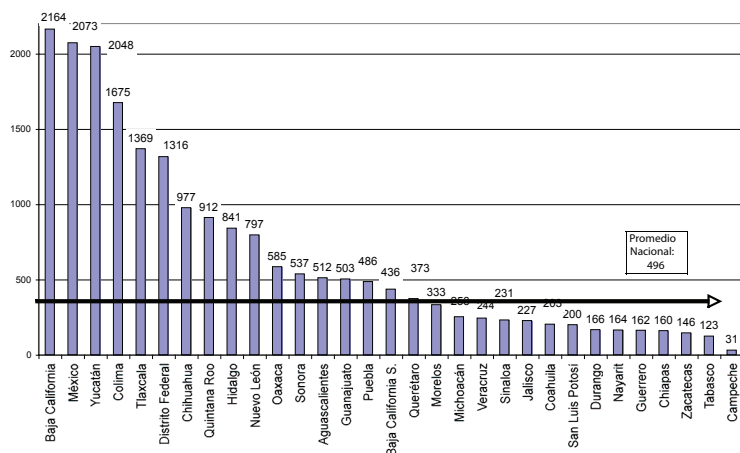
Se consideran efectivamente concluidos estos casos porque las procuradurías cumplieron con su encomienda de esclarecer el caso, ya sea concluyendo que había delito (y capturando o presentando al presunto responsable); concluyendo que no había delito que perseguir; o bien

determinando que por la naturaleza del caso (federal o de menores infractores) correspondía turnarlo a otra autoridad para su trámite. En los casos en que se considera como inefectiva la actuación de las procuradurías, es cuando las procuradurías no han podido esclarecer el caso, ya sea porque los asuntos permanecen sin atención (pendientes), inconclusos (archivo con las reservas de ley), prescribieron o bien, a pesar de que la investigación concluyó que había delito que perseguir y se consignó el expediente, no se logró capturar al presunto responsable (“consignados sin detenido”).

Una de las principales causas de esta baja efectividad en la resolución de investigaciones criminales es la gran carga de trabajo que enfrentan las procuradurías. Como puede verse en las figuras 1 y 3, no existe un “filtro” previo a la averiguación previa. En otros países las comandancias de policías u oficinas de las propias fiscalías clasifican y evalúan las evidencias del caso, desechando o canalizando a otras instancias infracciones menores, casos notoriamente improcedentes. En cambio en México toda la demanda de servicios sobre hechos presuntamente delictivos llega a las agencias del Ministerio Público. También las agencias reciben asuntos que no son propiamente denuncias, sino las denominadas “consignaciones de hechos” que son declaraciones sobre cuestiones que no son delitos pero que podrían llegar a serlo y que no tienen otra intención por parte del declarante, que manifestar su buena fe y eximirse de cualquier responsabilidad posterior (estos casos representan alrededor de 10% de los servicios solicitados en las procuradurías).

Por este motivo la saturación de las agencias del Ministerio Público es alarmante. En estados en los que se dispone información desagregada el promedio de carga de trabajo casi se duplica, en virtud de que algunas agencias

Gráfica 2. Denuncias por agencia
del Ministerio Público local, 2004



Fuente: Elaboración propia con información de los anuarios estadísticos estatales del INEGI.

están adscritas a juzgados civiles, en donde son representantes sociales que velan por la legalidad de los procesos, así como que no todas las agencias son “investigadoras” o también denominadas “integradoras”, pues otras están encargadas de promover los procesos ante los jueces. Con tales cargas de trabajo es evidente que no puede brindarse servicios de calidad y *de facto* el Ministerio Público se “apodera” de atribuciones discrecionales, pues tiene que discriminar casos y administrar sus escasos recursos. De estas facultades discrecionales de hecho (no sólo no reguladas, sino ilegales) y de difícil supervisión (el superior jerárquico no podrá determinar fácilmente cuándo se archivan los casos porque no se puede materialmente atender el caso y cuándo se margina intencionalmente o por negligencia) se derivan espacios de impunidad y ocasiones para actos de corrupción.

De esta visión panorámica resulta evidente que la ineficiencia de las procuradurías durante la investigación y en la presentación de presuntos responsables ante los tribunales, se refleja en una inquietante impunidad. De acuerdo con lo que se muestra en el cuadro 1: si de cada 100 delitos sólo se denuncian 20 (ICESI, 2005:47), si del total de los delitos denunciados sólo se esclarece 26% (21% de efectividad más 5.0% que se esclareció pero no se presentó a la persona: “consignados sin detenido”, figura 4) y si cuando se logra esclarecer la identidad del presunto responsable se logra poner a disposición de los jueces a 55% de los inculpados (por detención en flagrancia, por cumplimiento de una orden de aprehensión o por presentación);⁶ entonces esto indica que la posibilidad de que una persona cometa un delito y sea puesta a disposición de un juez es de 2.9% (cuadro 1).

Incluso si excluyéramos de este cálculo la cifra negra (proporción de los delitos no reportados a la autoridad), partiendo sólo de los delitos que son denunciados, como se muestra en el cuadro 2, la impunidad es muy alta, pues la probabilidad de que el responsable de un delito denunciado sea puesto a disposición de la autoridad judicial es de 14.3% (tercera columna del cuadro 2).⁷

⁶ La presentación se da cuando la persona se presenta voluntariamente o es presentada por la policía judicial o ministerial, sin quedar detenido, en virtud de tener derecho a la libertad provisional bajo caución. De igual forma sucede cuando el inculcado se presenta ante el juez protegido por la suspensión en un juicio de amparo.

⁷ Cuando se presenta la impunidad en términos del cuadro 1, las autoridades señalan que no se les puede pedir cuentas de los delitos que no llegan a su conocimiento; sin embargo, debe puntualizarse que de forma indirecta la actuación de las instituciones es fundamental en la proporción de denuncia ciudadana. Una encuesta de victimización realizada en México señala que 50% de las personas que no denunciaron los ilícitos de que fueron víctimas argumentaron que no denunciaron porque lo consideraron “pérdida de tiempo y trámites

Cuadro 1. Estimación de la impunidad penal en México durante la etapa de averiguación previa y cumplimiento de órdenes de aprehensión (ámbito local, 2004)

<i>Delitos denunciados</i>	<i>Averiguaciones concluidas</i>	<i>Presentación o captura de consignados</i>	<i>Probabilidad de que el presunto responsable llegue a ser detenido</i>
20 de cada 100	23 de cada 100	55 de cada 100	2.9 de cada 100 (0.0286)

Cuadro 2. Aportación de la averiguación previa a la impunidad penal en México (ámbito local, 2004)

<i>Averiguaciones concluidas</i>	<i>Presentación y captura de consignados</i>	<i>Probabilidad de que el presunto responsable llegue a ser detenido</i>
26 de cada 100	55.14 de cada 100	14.3 de cada 100 (0.143)

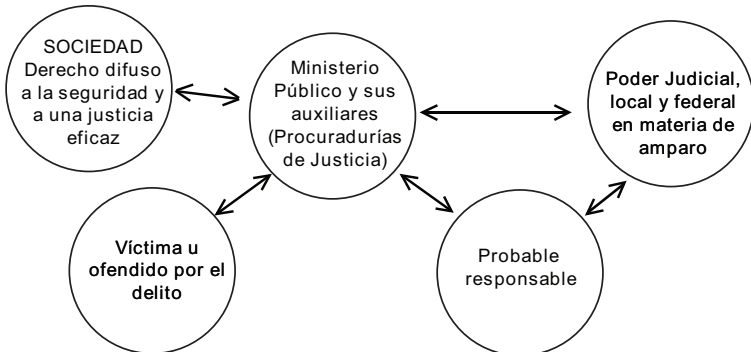
largos y difíciles”; en tanto que 19% de quienes no reportaron señalaron que desconfiaban de la autoridad (ICESI, 2003:18).

LA SATURACIÓN E INEFICIENCIA
DE LAS PROCURADURÍAS EN LA INVESTIGACIÓN
DE LOS DELITOS Y SUS PRINCIPALES EFECTOS
SOBRE LA EFICACIA DE LOS PRINCIPIOS
DEL SISTEMA PENAL

Los aspectos cualitativos (atribuciones discrecionales sin control eficaz durante la averiguación previa; inequidad entre Ministerio Público y defensa; sistema inquisitivo no adversarial) y cuantitativos (saturación, mala gestión; inexistencia de mecanismos de justicia restaurativa o salidas alternas) provocan que en el desempeño cotidiano de las procuradurías, los principios del sistema penal no sólo no se cumplan, sino que, además, se subviertan. Es decir, se presenten situaciones totalmente distintas o contrarias a lo esperado por el diseño institucional del sistema. Comentamos brevemente estas subversiones.

Principio de legalidad y Ministerio Público. Las condiciones institucionales, materiales y laborales en que el Ministerio Público desarrolla sus actividades, no

Figura 5. La subversión de los principios
del sistema penal



le permiten cumplir sus trascendentes misiones constitucionales y legales, ni corresponder a las expectativas de la ciudadanía en general (el Ministerio Público es el representante de la sociedad), y de los denunciantes y víctimas del delito en particular.

Se incumple el principio de legalidad que asume que deben atenderse todos los casos y que en todo planteamiento (delito grave o no, delito de querrela o de oficio) debe analizarse y ser objeto de una investigación que nos lleve a la verdad material puesta al servicio de la justicia penal. En la práctica se da un principio de oportunidad no regulado (por lo que deviene arbitrario), se jerarquizan los casos, se atiende prioritariamente delitos graves, mientras que los delitos menores o hechos potencialmente delictivos se marginan. Además, la investigación del CIDAC ha reunido evidencia sobre las estrategias por las que las procuradurías de justicia combaten sus rezagos archivando algunas denuncias (como robos de teléfonos celulares, robo de documentos) y brindando “constancias” a los denunciantes para cobrar seguros, tramitar reposiciones o eximir de responsabilidad por mal uso; sin que se abra la investigación penal respectiva. Algunas acciones de asignación discrecional de recursos y “filtro”, y clasificación y administración de expedientes son legítimas (desde luego no lo son la marginación y la renuncia a la investigación) y necesarias, y se realizan en la mayoría de los sistemas penales del mundo; sin embargo, en México, además de la ilegalidad de algunas de estas modalidades, la mayoría de mecanismos son discrecionales y no están debidamente regulados ni sujetos a un sistema adecuado de control.

Entre las anomalías cotidianas de la actividad de las procuradurías, destaca el que por la saturación de las agencias, el Ministerio no pueda dirigir personalmente la investigación, delegando informalmente muchas de sus

atribuciones en la policía judicial (Juventino V. Castro ha llamado al Ministerio Público el “amanuense de la policía judicial”).

Sociedad, víctimas y denunciantes sin una representación eficaz. El Ministerio Público no puede corresponder a su papel de investigador de oficio y necesario de los casos penales que le son planteados. El derecho penal, como un derecho “transpersonal”, es decir, que al agravio particular de la víctima, se suma el agravio social que significa la transgresión de las normas básicas de convivencia, ha creado la figura del Ministerio Público, un perito en derecho, encargado de la investigación penal, para que reúna evidencia y represente a la sociedad y a la víctima y denunciante en sus legítimas expectativas de justicia. Sin embargo, ante la imposibilidad de los funcionarios de realizar las investigaciones en todos los casos que le son planteados, en la práctica se endosa indebidamente a la víctima muchos de los costos de la investigación (la víctima tiene que llevar hasta el escritorio de la autoridad evidencias y pruebas, si quiere que su caso prospere). De hecho se ponen barreras indebidas e inconstitucionales a la presentación de denuncias y a la participación de la víctima. Además de los tiempos de espera, se han extendido prácticas como la “ratificación” de denuncia, calificación de procedencia de las denuncias, así como altos costos de participación en la averiguación previa y en el proceso penal. Por eso también las víctimas (cuyos derechos a partir de 2000 tienen rango constitucional) y la sociedad aparecen desvanecidos en la figura 5, pues sus derechos no son debidamente tutelados ni reciben apoyo suficiente de las autoridades.

Los derechos humanos de los probables responsables. Frente al Ministerio Público, la esfera de derechos del

presunto responsable es muy vulnerable, pues a pesar de ser la autoridad que investiga, es también la encargada de la custodia de los detenidos, por lo que existen sólo controles administrativos internos que han demostrado ser muy laxos. Además, la legislación y la jurisprudencia le han dado a la averiguación previa gran peso probatorio, por lo que en esta etapa marcadamente inquisitiva (investigación y evaluación de la situación jurídica del inculpado a cargo de la misma autoridad), realizada ante autoridades administrativas y primordialmente bajo controles administrativos internos, se realizan actos y diligencias que tendrán gran trascendencia en caso de llegar a proceso. Las facultades discrecionales sin control eficaz están relacionadas con la incertidumbre y las violaciones de derechos humanos (muchas de ellas documentadas por las comisiones estatales de la materia). De las recomendaciones de las comisiones de derechos humanos, 70% sigue teniendo como destinatario al sistema penal (principalmente procuradurías: 50% de las recomendaciones y las instancias penitenciarias: 15 por ciento).

ALGUNAS LÍNEAS DE ACCIÓN

Las procuradurías de justicia ya no admiten reformas superficiales y cosméticas; nuestro sistema penal necesita una transformación profunda que aborde los desafíos cualitativos (redimensionamiento de la averiguación previa, fortalecimiento del sistema acusatorio y adversarial, impulso de la oralidad) y cuantitativos (reformular y mejorar la capacidad de respuestas de áreas preventivas, de justicia cívica, procuración social, simplificación procesal, salidas alternas, justicia restaurativa para delitos no violentos). Se debe hacer conciencia de que la institución del Ministerio Público y la forma en que operan las

procuradurías no corresponden más a los requerimientos de nuestra sociedad.

El Ministerio Público se creó y ha permanecido dentro de la esfera administrativa del Poder Ejecutivo, en un país en el que por décadas la presidencia no tuvo contrapesos reales. La procuración de justicia penal que hoy padecemos los mexicanos es la procuración de justicia incubada durante las décadas del presidencialismo. El Ministerio Público, por vía legislativa o jurisprudencial ha recibido atribuciones desorbitadas de las que no puede pedírsele cuentas. Los alcances de las atribuciones del Ministerio Público pueden resumirse en una frase: discrecionalidad sin control eficaz. Hemos sido muy exitosos en esa persistente tarea de quitarle cascabeles al gato.

Estas atribuciones sin contrapeso no son casuales, corresponden a una visión del poder público que hacía que el ejecutivo deseara conservar en su esfera de dominio, con plena discrecionalidad y sin control externo, la investigación y la persecución de los delitos, así como la posibilidad de hacer valer incontestablemente sus determinaciones ante los jueces, para lograr la condena de los procesados. Estas atribuciones hicieron de las procuradurías una instancia más de esa extensa red de control a disposición de intereses políticos hegemónicos. En la aplicación selectiva del derecho penal, el asegurar un castigo al disidente y garantizar la impunidad al aliado, está gran parte de la razón de ser del actual diseño institucional de nuestra procuración de justicia penal.

Una transformación profunda debe garantizar la autonomía técnica de la instancia encargada de investigar los delitos y de perseguir a los presuntos responsables; aislarla de pretensiones y vaivenes políticos; dotarla de autonomía y de un servicio civil de carrera; así como establecer un sistema claro de supervisión ordinaria a cargo de organismos independientes.

Una vez que se tenga un nuevo diseño institucional con esos elementos del Estado de derecho: transparencia en las atribuciones y control en su ejercicio, podríamos referir y atender los requerimientos de infraestructura y organización para una mejor investigación de los delitos y para reivindicar los derechos fundamentales tanto de las víctimas del delito como de los presuntos responsables procesados.

El reto fundamental de la investigación de los ilícitos y la atención a las denuncias es la organización del trabajo y los sistemas de administración de expedientes, que permita dar cabal atención a las expectativas de justicia de los ciudadanos. En la administración de expedientes deben emprenderse medidas en al menos tres rubros: la capacidad de reacción inmediata de la autoridad; la clasificación (no jerarquización) de los asuntos (para brindar atención especializada y canalizar mejor los recursos escasos); y la organización para el desahogo de las investigaciones (que los agentes investigadores dispongan de personal suficiente y bien capacitado para poder enfrentar la demanda de servicios).

La reivindicación de los derechos de las víctimas y procesados se beneficiaría del nuevo diseño institucional que se propone en el que la investigación de los delitos y el proceso penal sean transparentes y que las atribuciones de las autoridades estén sujetas a un sistema de control eficaz.

Víctimas y procesados deben contar con salvaguardas e instrumentos institucionales para coadyuvar e inconformarse con la labor de los investigadores; asimismo, deben existir organismos y profesionales encargados de dar eficacia a dos principios constitucionales que han sido sistemáticamente olvidados por las actuales procuradurías (que por ello se llaman procuradurías): la persecución pública y oficiosa de los ilícitos, principio establecido para

relevante a las víctimas de los altos costos de investigar los hechos y de patrocinar un proceso penal; así como el principio de legalidad y buena fe de las autoridades de investigación, que deben de apegarse a los mandatos de las normas en beneficio de los derechos fundamentales y de la dignidad de las personas que se ven involucradas en una investigación penal.

Desde luego es un listado apenas incipiente de las áreas de una reforma integral en la procuración de justicia, que deben realizarse de manera articulada con las reformas de las instituciones de prevención, impartición de justicia y del sistema de readaptación social. Cada línea de acción amerita un profundo debate nacional y la elaboración de diagnósticos sólidos, así como programas particulares de instrumentación.

El cambio no será sencillo pues las inercias de las instituciones tienen ochenta años de impulso y la discrecionalidad sin control eficaz devino en una lucrativa arbitrariedad que no será fácil abatir. Pero nuestra sociedad tiene que enfrentar este desafío, pues con el actual estado de nuestras instituciones, las inercias delictivas que nos flagelan podrían perpetuarse envolviéndonos en una espiral de violencia e impunidad.

BIBLIOGRAFÍA

- FAJNZYLBER, Pablo, Daniel LEDERMAN y Norman LOAYZA (1998), *What Causes Violent Crime?* Sin lugar de publicación, The World Bank.
- (2001), “Crimen y victimización, una perspectiva económica”, en *Crimen y violencia en América Latina*, editado por Pablo FAJNZYLBER, Daniel LEDERMAN y Norman LOAYZA, Bogotá, Banco Mundial y Alfaomega.
- FERRAJOLI, Luigi (1995), *Derecho y razón: teoría del garantismo penal*, Madrid, Trotta.

- INSTITUTO CIUDADANO DE ESTUDIOS SOBRE LA INSEGURIDAD (ICESI) (2005), *Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2005 (ENSI-3): análisis de resultados*, México, en <http://www.icesi.org.mx>.
- MAIER, Julio (2002), *Derecho procesal penal*, t. I, *Fundamentos*, 2a. ed., Buenos Aires, Editores del Puerto.
- RAWLS, John (1993), *Teoría de la justicia*, Madrid, Fondo de Cultura Económica.
- ZEPEDA LECUONA, Guillermo (2004), *Crimen sin castigo: procuración de justicia penal y Ministerio Público en México*, México, Fondo de Cultura Económica y Centro de Investigación para el Desarrollo.

EL PAPEL DE LOS ABOGADOS EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO

HÉCTOR FIX-FIERRO*

INTRODUCCIÓN

En la discusión sobre la administración de justicia y la reforma judicial en México, la mayoría de los análisis se han centrado en los aspectos institucionales, como la capacitación y la calificación profesional de los jueces, la corrupción, las restricciones organizacionales, y temas similares. Pocos estudios, si acaso, destacan el papel, tanto positivo como negativo, de los abogados en el funcionamiento cotidiano del sistema de justicia (véase, como excepción, Gudiño Pelayo, 2003). Esto resulta bastante sorprendente si tomamos en cuenta, por ejemplo, que los jueces no podrían resolver ninguna controversia sin la indispensable contribución de las partes... ¡debidamente representadas por sus abogados! Tanto la judicatura como la barra dependen la una de la otra: algunas veces cooperan estrechamente; otras veces sus posturas son encontradas. Su relación podría describirse como “rivalidad amistosa”. De hecho, una observación muy general nos dice que el funcionamiento de los tribunales depende del comportamiento y las prácticas de otros actores y organizaciones,

* Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

y un lugar prominente entre ellos lo ocupan los abogados y sus asociaciones (Fix-Fierro, 2006a, 246 y ss.).

Los jueces mexicanos se quejan de que los abogados pueden ser un importante obstáculo externo para el adecuado funcionamiento de los tribunales. Así, por ejemplo, 25% de los jueces y magistrados entrevistados para el estudio de Concha y Caballero sobre la justicia local (2001, 188, 215 y ss.), mencionó la existencia de “factores externos” como principal obstáculo a sus actividades. Muchos de ellos señalaron que los abogados se encontraban entre tales obstáculos. Varios hicieron referencia a la falta de conocimientos profesionales de los abogados y a sus cuestionables prácticas, como el uso de la prensa para hacer presión sobre los juzgadores. Preguntados sobre el desempeño de los abogados, 40% de los jueces civiles y 55% de los penales lo consideraron “regular”, mientras que 18% opinaron que era “malo”. A la pregunta sobre el papel de las barras y colegios de abogados en la administración de justicia en su estado, 22% de los presidentes de los tribunales superiores dijeron que era “regular” y otro 22% lo consideró “inexistente”. Varios de ellos observaron que, desde un punto de vista profesional, las barras y colegios de abogados eran escasamente representativos, porque con frecuencia sus objetivos eran puramente políticos, por lo que “florecían” sólo en tiempo de elecciones. Finalmente, al preguntárseles sobre la formación que reciben los abogados en las facultades de derecho, la mayoría de los juzgadores la consideró de “regular” calidad (40% de los magistrados entrevistados y 49% de los jueces de primera instancia) o incluso “mala” (18 y 19%, respectivamente).

Bien puede ser que tales opiniones no sean imparciales. Sin embargo, nos ofrecen un indicador de los problemas ligados al desempeño de los abogados en la administración de justicia. Desafortunadamente, resulta difícil someterlas a examen crítico a la luz de datos al-

ternativos, ya que prácticamente no hay estudios sistemáticos sobre la calidad de la formación y el desempeño profesionales de los abogados.¹ No obstante, los datos existentes sobre el crecimiento acelerado en la matrícula de las escuelas y facultades de derecho en las últimas décadas, así como la explosión de nuevas escuelas de derecho privadas, justifican la hipótesis de un declive general en la calidad de la educación jurídica. Esto lo confirman otros observadores del sistema jurídico (López Ayllón/Fix-Fierro, 2003, 559 y ss.). En resumen, se puede asegurar que los niveles de formación y desempeño de la mayoría de los abogados tienden a ser deficientes en comparación con los de una reducida elite jurídica.

¿Por qué han quedado la educación y la profesión jurídica fuera de los profundos cambios introducidos en el sistema jurídico y judicial mexicano durante las últimas dos décadas? ¿Por qué la reforma en estos dos ámbitos se encuentra relativamente ausente de la agenda pública? Una posible respuesta radica en la autonomía de que gozan ambos ámbitos. Las escuelas de derecho, tanto públicas como privadas, tienen que satisfacer ciertos requisitos para lograr el reconocimiento de las autoridades gubernamentales y tener derecho a expedir títulos profesionales. Sin embargo, tales requisitos no son demasiado exigentes y, más allá de ellos, tales escuelas gozan de un amplio margen de autonomía para decidir el tipo y la calidad de la educación que imparten. La profesión jurídica —o al menos los abogados litigantes— no está sometida a una densa regulación por parte de las autoridades públicas ni por conducto de las asociaciones profesionales. Cuando un presunto delincuente sale libre, o cuando un ciudadano inocente es enviado a prisión, es habitual que

¹ Véanse, sin embargo, algunos de los estudios reunidos en Fix-Fierro (2006b).

la ciudadanía le eche la culpa al juez, no a los abogados. Por último, el carácter fragmentario y no sistemático de muchas reformas han puesto a la educación y la profesión jurídicas fuera de sus objetivos inmediatos.

Este trabajo tiene el propósito de destacar el papel de los abogados en el sistema de justicia. Para tal fin, ofrece un marco básico para el análisis de su comportamiento y prácticas profesionales en tanto se relacionan con la administración de justicia en México, especialmente en el ámbito penal. El trabajo se divide en cuatro partes. Las dos primeras presentan un panorama general de la educación y la profesión jurídicas en México. Este panorama resulta necesario para una mejor comprensión de las circunstancias y condiciones que rodean al ejercicio profesional del derecho en México.² La tercera parte analiza dos de las principales áreas en las que el comportamiento de los abogados tiene un mayor impacto en la administración de justicia. La última parte ofrece un breve examen de algunas ideas para futuras reformas e investigaciones.

PANORAMA DE LA EDUCACIÓN JURÍDICA

Estudiantes y escuelas de derecho: la explosión invisible

La educación superior en México se ha expandido a una tasa acelerada en las últimas décadas. Mientras que en 1970 había un total de 210 mil 111 estudiantes universitarios en el nivel licenciatura (0.45% de la población total), este número había aumentado casi diez veces a 1 millón 865 mil 475 en 2003 (1.7% de la población) (ANUIES, 2003a).

² Un panorama más amplio puede verse en Fix-Fierro/López Ayllón (2006).

Cuadro 1. Estudiantes en la licenciatura de derecho (1979-2004)

<i>Año</i>	<i>Estudiantes de derecho</i>				<i>Egresados (año anterior)</i>		<i>Titulados (año anterior)</i>		<i>Plante- les/Pro- gramas</i>
	<i>Total</i>	<i>/100 mil hab.</i>	<i>% mujeres</i>	<i>% ma- trícula</i>	<i>Total</i>	<i>% mujeres</i>	<i>Total</i>	<i>% mujeres</i>	
1979	57 973	89	28.2	8.3	6 011	n.a.	n.a.	n.a.	87
1991	11 025	132	41.0	10.0	12 781	n.a.	6 077	n.a.	118
1997	155 332	162	46.7	11.9	20 983	45.7	10 960	42.0	309
2004	204 828	199	49.8	10.6	31 111	50.5	20 290	48.8	630

Fuente: ANUIES, 1979, 1991, 1997 y 2003a.

Nota: El número de planteles o programas es superior al de instituciones que imparten la carrera, ya que una escuela o facultad puede tener dos o más planteles en uno o más estados o el Distrito Federal.

* Este número se refiere al número de planteles o programas que reportó la página Web de ANUIES (www.anuies.mx) en enero de 2004.

La matrícula de licenciatura en las escuelas de derecho también ha crecido rápidamente, en especial en los años noventa. El cuadro 1 muestra el número de estudiantes de derecho, egresados, titulados y planteles o programas entre 1979 y 2004.

El cuadro 1 muestra claramente el incremento acelerado en el número de estudiantes inscritos en la licenciatura de derecho en los años ochenta y, de manera especial, en los noventa, tanto en números absolutos como relativos. Entre 1979 y 2004, el número de estudiantes de derecho aumentó 250%. En relación con la población, este incremento fue de 122%. En 1997, la carrera de derecho era todavía la segunda más demandada en la educación superior; en 1999 ya ocupaba el primer sitio —que ha conservado hasta ahora— por encima de las carreras de administración y de contaduría.³

La matrícula de la licenciatura en derecho se incrementa también (aunque luego decrece ligeramente) en relación con otras carreras. El número de estudiantes de derecho, considerados como porcentaje de la matrícula total en la educación superior (incluyendo institutos tecnológicos), pasó de 8.3% en 1979 a casi 12% en 2000. Esto resulta un tanto sorprendente, ya que más bien cabría esperar que la creciente diversificación de las carreras universitarias condujera a una reducción relativa en el número de estudiantes que escogen el estudio del derecho y de otras disciplinas “tradicionales”. Si acaso, esto sucede

³ Desafortunadamente, los datos estadísticos que ofrece ANUIES no están completos. De acuerdo con una investigación doctoral en curso, realizada por Luis Fernando Pérez Hurtado, en 2004 existían en realidad unos 950 planteles que ofrecían más de mil programas de licenciatura en derecho, con una matrícula total de unos 250 mil estudiantes (datos consultables en <www.educacionjuridica.org>). Sin embargo, estos datos no cambian en lo esencial el fenómeno de crecimiento revelado por las estadísticas oficiales.

a un ritmo lento. En 1997, las carreras de contaduría, derecho, administración y medicina representaban 38.4% de la población estudiantil; en 2003, este porcentaje se había reducido apenas a 33.4%, a pesar del considerable crecimiento de otras carreras como la ingeniería industrial y la informática, que conjuntamente representaron, en ese último año, casi 10% de la matrícula total (ANUIES 1997; 2000, y 2003a).

La composición de género presenta también importantes cambios. La proporción de mujeres que estudiaban derecho en 1979 era menor a un tercio del total (28.2%); en 2004 era prácticamente de 50%, si bien en algunas escuelas de derecho el porcentaje de mujeres rebasa ya esa cifra. Es el caso de la Facultad de Derecho de la UNAM, en la que las mujeres representaban 59% de la matrícula en 2003 (ANUIES, 2003a). Lo anterior contrasta notablemente con otras carreras, que son consideradas todavía como predominantemente “masculinas” (como las ingenierías) o “femeninas” (como psicología o pedagogía). En las escuelas de derecho, aunque no en el ejercicio profesional, las mujeres han alcanzado la igualdad.

El cuadro 1 ofrece también datos sobre el número de estudiantes egresados y titulados en los años inmediatamente anteriores. Podemos observar fácilmente que el número de egresados, es decir, los estudiantes que han obtenido la totalidad (o casi) de sus créditos, se incrementa más de cinco veces después de 1979, mientras que el número de estudiantes que se titulan crece más de tres veces a partir de 1991. No todos los estudiantes concluyen sus estudios después de cuatro o cinco años y menor aún es el número de los que obtienen su título y la cédula profesional que los habilita para ejercer la profesión.⁴

⁴ Dos desincentivos para concluir la carrera son el hecho de que un número significativo de estudiantes empieza a laborar antes o poco después de inscribirse en la escuela de derecho, y el requisito de una

En términos generales, entre una quinta y una cuarta parte de los estudiantes inscritos en la carrera de derecho tendrían que egresar y titularse cada año. Así, por ejemplo, en 1997 ingresaron a la carrera 34 470 estudiantes. Cinco años más tarde (2001), el número de egresados fue de 87% de esa cifra. Hay que tomar en cuenta, sin embargo, que tal porcentaje incluye a egresados que iniciaron sus estudios antes de 1997, de modo que el porcentaje de los estudiantes de la generación 1997-2001 que concluyeron a tiempo sus estudios es mucho menor, y lo fue más aún en años anteriores. Aunque ya no tan reciente, contamos al respecto con un cuidadoso estudio sobre el desempeño de tres generaciones de estudiantes de derecho que iniciaron sus estudios en la Universidad Nacional en 1980, 1985 y 1990 (Blanco/Rangel, 1996). De acuerdo con este estudio, el número de estudiantes que concluyeron sus estudios después de 10 semestres, que es la duración normal de la carrera, no alcanzó 30%. Aunque este porcentaje se incrementó con el tiempo, lo hizo a un ritmo bastante lento. Si bien el número de egresados continuó acumulándose, el número de titulados no se modificó mucho entre los 15 y los 20 semestres a partir del inicio de la carrera. Esto significa que los estudiantes que no obtienen su título después de un cierto tiempo, ya no lo harán más. Aproximadamente 20% de la generación abandonó sus estudios antes de los cinco años, y después de 10 años, entre 9 y 13% de los alumnos de la generación se encontraba todavía inscrito.⁵

tesis profesional para obtener el título universitario. Por esta razón, muchas escuelas de derecho exigen ahora, o dan opción, a tomar un examen general de conocimientos, el cual es preferido por muchos estudiantes.

⁵ De acuerdo con una evaluación más reciente, un promedio de mil 433 estudiantes ingresaron por primera vez en la Facultad de Derecho de la UNAM cada año entre 1997 y 2000. Sin embargo, el

Conviene hacer notar que los estudiantes de derecho que no cumplen todos los requisitos para obtener su título y cédula profesionales no están necesariamente impedidos de ejercer la profesión. Las leyes de profesiones de varios estados, por ejemplo, permiten autorizar a los llamados “pasantes”, que son estudiantes que han cubierto entre 80 y 100% de los créditos de los estudios, el ejercicio profesional por un plazo limitado (hasta tres años). Además, y a diferencia de otros países, como Alemania, los abogados en México no gozan de un monopolio legal sobre la asesoría jurídica, ni es necesario el título profesional para la representación judicial de clientes en ciertas materias, como la penal, la laboral y la agraria. La fracción IX del apartado A del artículo 20 constitucional, por ejemplo, garantiza a los inculcados en un procedimiento penal el derecho a una defensa adecuada, por sí, por abogado o por persona de su confianza. Si no quiere o no puede nombrar defensor después de haber sido requerido para ello, el juez le nombrará un defensor de oficio. Desafortunadamente, la mayoría de los defensores de oficio carece de una formación adecuada (se trata por lo común de estudiantes o de abogados recién egresados de los estudios), su paga es muy reducida y su carga de trabajo del todo desproporcionada, lo que los obliga a ocuparse muy superficialmente de los asuntos, si es que llegan a hacerlo de manera efectiva (Lawyers Committee for Human Rights, 2001, 45-47). No obstante, y como regla general –al menos en el Distrito Federal– solamente los profesionistas cuyo título haya sido debidamente registrado por las autoridades

número de estudiantes (pertenecientes a varias generaciones) que concluyeron sus créditos disminuyó de mil 555 en 1997 a mil 84 en 2001. La reducción en el número de egresados coincide con el egreso de la primera generación con el nuevo plan de estudios establecido en 1993 (Facultad de Derecho de la UNAM, 2002, 16-18).

competentes tienen derecho a representar a clientes en procedimientos administrativos y judiciales.

El cuadro 1 muestra también el gran crecimiento en el número de escuelas y planteles que imparten la carrera de derecho, especialmente en los años noventa. La mayoría de estos planteles pertenece a pequeñas instituciones privadas. Hasta los años ochenta, la mayoría de los estudiantes de derecho acudía a las universidades públicas. Las dos escuelas de derecho públicas más grandes eran la Facultad de Derecho de la UNAM y la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Puebla, con diez y doce mil estudiantes, respectivamente, en 1991. En ese entonces, solamente un porcentaje reducido de estudiantes (15.6%) estaba inscrito en escuelas de derecho privadas (independientes o como parte de una universidad). Las escuelas de derecho privadas más prestigiadas o conocidas habían sido establecidas, en su mayoría, a partir de los años sesenta. El cuadro 2 muestra los cambios ocurridos en este terreno en la década posterior a 1991.

El cuadro 2 documenta el espectacular crecimiento en el número y la matrícula de las escuelas de derecho privadas. En 1991, estas escuelas tenían un total de menos de 18 mil estudiantes. Este número se incrementó en 68 mil para alcanzar 86 mil estudiantes en 2001, es decir, un aumento de casi 400%. En el mismo periodo, la proporción de estudiantes en escuelas privadas pasó de menos de 16% a más de 45%. Por el contrario, la matrícula en las universidades públicas creció poco más de 10%. El número total de programas y planteles, que son en su mayoría privados, también creció de modo espectacular, de 118 a más de 600. La gran mayoría de los nuevos planteles privados tiene una matrícula reducida y pertenecen a pequeñas universidades y otras instituciones de educación superior. Su tamaño relativo en términos de matrícula se muestra en el cuadro 3.

Cuadro 2. Estudiantes de derecho y planteles/programas (1991 y 2001)

<i>Año</i>	<i>Estudiantes de derecho</i>					<i>Programas/planteles</i>		
	<i>Total</i>	<i>Régimen privado</i>		<i>Régimen público</i>		<i>Total</i>	<i>Privados</i>	<i>Públicos</i>
		<i>Total</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Total</i>	<i>Mujeres</i>			
1991	110 944	17 282	6 875	93 662	38 528	118	72	46
		(15.58%)	(39.78%)	(84.42%)	(41.13%)		(61.02%)	(38.98%)
2001	189 864	85 911	40 213	104 481	51 943	506	431	75
		(45.25%)	(46.80%)	(54.75%)	(49.71%)		(85.18%)	(14.82%)

Fuente: ANUIES, 1991 y 2001.

El cuadro 3 enseña que una proporción considerable de las escuelas de derecho privadas (entre 63 y 70%) tiene menos de 250 estudiantes inscritos. Las nuevas escuelas privadas tienden a ser más pequeñas de lo que eran anteriormente. Así, por ejemplo, en 2001, un 20% de todos los planteles privados tenía menos de 50 estudiantes, y un 40% tenía hasta 100. En cambio, las escuelas públicas tienden a ser relativamente grandes. En 1991, alrededor de la mitad de las escuelas públicas tenían entre mil y 2 mil 500 estudiantes. Diez años más tarde, y considerando que no se han creado nuevas universidades públicas desde la década de los ochenta, los 29 planteles públicos adicionales significan que ha habido un proceso de descentralización dentro de las instituciones existentes. Así, en 2001, más de 40% de los planteles tenía menos de 500 estudiantes y solamente un tercio contaba con entre mil y 2 mil 500 estudiantes.

Por lo que se refiere al crecimiento en el número de estudiantes y escuelas de derecho, y especialmente de las instituciones privadas, es necesario explorar dos cuestiones. Primero, debemos preguntarnos cómo puede explicarse tal incremento. ¿Es la creación de tantos planteles nuevos un signo de la creciente relevancia del derecho y de los abogados en la sociedad mexicana? ¿O es más bien un indicador de que la educación jurídica es buen negocio? ¿Cuál es el factor determinante, la oferta o la demanda?

En términos generales, en México existe todavía una demanda insatisfecha de educación superior. Las universidades públicas han limitado o reducido la matrícula, a pesar de que la demanda ha seguido creciendo. En el caso de la Universidad Nacional, la demanda de ingreso a la carrera de derecho creció un 10% anual promedio entre 1985 y 1995, de 7 856 a 20 627 aspirantes, pero la oferta (plazas de primer ingreso) no aumentó y, de hecho, se

Cuadro 3. Programas/planteles por tamaño de la matrícula (1991 y 2001)

<i>Matrícula</i>	<i>Régimen público</i>				<i>Régimen privado</i>			
	<i>1991 (N = 46)</i>		<i>2001 (N = 75)</i>		<i>1991 (N = 72)</i>		<i>2001 (N = 431)</i>	
Menos de 50	1	2.17%	4	5.33%	11	15.28%	94	21.80%
51 a 100	2	3.35%	2	2.66%	10	13.89%	83	19.26%
100 a 250	3	6.52%	12	16.00%	25	34.72%	13	31.32%
251 a 500	4	8.69%	15	20.00%	15	20.83%	63	14.62%
501 a 1 000	5	10.87%	7	9.33%	8	11.11%	35	8.12%
1 001 a 2 500	21	45.65%	24	32.00%	1	1.39%	6	1.39%
2 501 a 5 000	7	15.22%	7	9.33%	0	0.00%	1	0.23%
Más de 5 000	3	6.52%	4	5.33%	0	0.00%	0	0.00%

Fuente: ANUIES, 1991 y 2001. En 1991, dos escuelas privadas no reportan matrícula; este número es de 13 para 2001.

redujo en 15%, de 4 143 a 3 533 (Blanco/Rangel, 1996, 128, 135). Esto ha creado un incentivo para que las instituciones privadas de educación superior establezcan la carrera de derecho para absorber al menos parte de la demanda insatisfecha.

Además de lo anterior, resulta fácil advertir por qué la carrera de derecho se ha expandido a ritmo acelerado. La creación de una nueva escuela de derecho requiere una inversión limitada; como mínimo demanda un salón de clases y un profesor. No hay necesidad real de invertir en una biblioteca (o si acaso en una muy básica), ya que, por el sistema tradicional de la “cátedra magistral”, los estudiantes leen poco (sobre todo los llamados “libros de texto”) y prefieren estudiar a base del sistema de “apuntes” que toman en clase a partir de las explicaciones orales del profesor. Tampoco se requiere un ambicioso programa de investigación o de publicaciones. Más aún, las universidades privadas son objeto de escaso control y reglamentación por parte de las autoridades educativas.

La segunda cuestión se refiere a la importancia de la distinción del régimen, público o privado, al que pertenece la educación jurídica. Así, resulta posible mostrar que no existen diferencias esenciales entre las escuelas de derecho públicas y privadas en cuanto al plan de estudios (véase Magaloni, 2006, 63 y ss.), los métodos de enseñanza e incluso en los profesores. Las diferencias se encuentran más bien en factores extra-educativos, tales como el nivel socioeconómico de los estudiantes, el cual influye, a su vez, en los contactos y oportunidades que son capaces de lograr posteriormente en la vida profesional. En este sentido, resulta obvio que los estudiantes que provienen de los estratos sociales inferiores no encuentran en su familia y entorno social inmediato apoyo suficiente y relaciones relevantes, excepto los que ellos mismos sean capaces de cultivar en la escuela de

derecho (Adler Lomnitz/Salazar, 2006, 166 y ss.). Por tanto, se encuentran en desventaja, desde el principio, respecto de los estudiantes de clases más elevadas. Y entre los que no estudian en escuelas de elite, ello puede ocurrir con independencia de que hayan egresado de una institución pública o privada.

Otra importante tendencia en el crecimiento de la educación jurídica en México se refiere al establecimiento de instituciones especializadas y de programas de posgrado. Dado que la obtención del título profesional no exige en general, recibir formación especializada para el ejercicio de alguna de las funciones jurídicas (judicatura, abogacía, Ministerio Público), este objetivo lo cumple el ejercicio profesional mismo y los estudios de posgrado a tiempo parcial.

También los estudios de posgrado han experimentado un crecimiento considerable. El programa de posgrado más antiguo e importante pertenece a la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional (desde 1951). A fines de 2003, esta institución ofrecía 16 especializaciones en diferentes ramas y campos del derecho, además de un programa de maestría y de doctorado por investigación. Otras universidades públicas fuera de la Ciudad de México también han establecido programas similares, impartidos sobre todo los fines de semana por profesores locales y foráneos. Las universidades privadas también han creado sus propios programas de posgrado en la Ciudad de México y en provincia, con notable éxito. Tales programas están dirigidos a abogados y funcionarios públicos (jueces, agentes del Ministerio Público) y se hallan en pleno crecimiento. Ya que la mayoría de los estudiantes son profesionistas en ejercicio, las universidades privadas, pero también las públicas, cobran cuotas relativamente elevadas. Gracias a ello las escuelas pueden contratar académicos y profesionistas prestigiados, tanto locales

como foráneos, para impartir sesiones individuales los fines de semana.

En 2003 había 10 790 estudiantes inscritos en 153 programas de posgrado en derecho, un aumento de 100% respecto de 1998 (ANUIES, 1998; 2003b). 3 741 estudiantes realizaban estudios de especialización, mientras que 6 620 y 429 estudiantes lo hacían a nivel de maestría y doctorado, respectivamente. Sin embargo, la matrícula relativamente reducida en el nivel de posgrado en derecho respecto de la población en licenciatura (5%) confirma la hipótesis de que el ejercicio profesional exige solamente el título de licenciatura.

Debemos tomar también en cuenta a quienes realizan estudios en el exterior. Tradicionalmente, los egresados de la carrera de derecho prefieren estudiar en Europa (principalmente en España, Francia e Italia) debido a la proximidad en la tradición jurídica y el idioma. Sin embargo, desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994, los intercambios jurídicos con Estados Unidos y Canadá se han incrementado de manera constante. Por ello no sería sorprendente encontrar que también se ha incrementado el número de estudiantes que desean realizar ahora sus estudios de posgrado en esos países, en especial entre quienes desean ingresar en el ejercicio privado de la profesión en los campos de los negocios, el comercio y las finanzas.

Calidad de la educación jurídica

Por lo que se refiere a la orientación y calidad de la formación de los estudiantes de derecho, durante mucho tiempo la Facultad de Derecho de la UNAM desempeñó un papel de liderazgo en la educación jurídica. No sólo era la escuela de derecho más antigua y prestigiada del país, sino que también era la más grande, además de ser el

principal centro de reclutamiento político (Adler Lomnitz/Salazar, 2006, 145 y ss.). Las escuelas de derecho privadas también incorporaron sus planes de estudios a la UNAM, pero el liderazgo de ésta se ha debilitado notablemente después de 1993.

De acuerdo con numerosos observadores, la educación jurídica en las universidades públicas (como la UNAM, pero también otras universidades con prestigio regional en los estados, como las de Guanajuato, Veracruz, Guadalajara y San Luis Potosí) era bastante buena en los años cincuenta y sesenta. Su calidad comenzó a declinar con la masificación de los años setenta. Esto fue un motivo importante para el crecimiento de las universidades privadas, las cuales se hicieron atractivas porque ofrecían una orientación profesional particular (por ejemplo, en derecho corporativo) y la oportunidad de establecer relaciones personales significativas. Por otra parte, otras escuelas ofrecen planes de estudio más sencillos y cortos (tres años, en lugar de los cuatro o cinco habituales) (López Ayllón/Fix-Fierro, 2003).

Al preguntárseles sobre el contenido y la calidad de la educación jurídica, esos mismos observadores señalan que todavía es demasiado tradicional. Opinan que se ha estancado, transmitiendo sobre todo los modelos teóricos del siglo XIX. Así, por ejemplo, mientras que el número de libros jurídicos destinados a los estudiantes ha aumentado de manera visible, la mayoría hace poco más que reproducir las ideas y modelos jurídicos tradicionales. De hecho, el libro de derecho “clásico” de los años cincuenta y sesenta todavía tiene bastante uso en las aulas (*idem*).

Los profesores de derecho, en su mayoría, son profesionistas que imparten clase unas horas a la semana. Así, por ejemplo, de acuerdo con algunos datos recientes, de unos mil profesores con que contaba la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional, en el año 2002, menos

de 140 son “de carrera”, es decir, de tiempo completo (“La Facultad de Derecho de la UNAM en cifras”, 2002, 23). Esto aumenta la probabilidad de que los profesores transmitan los valores tradicionales de la educación jurídica que ellos mismos absorbieron en sus tiempos estudiantiles. Muchos de ellos no actualizan sus conocimientos y tienen escasa familiaridad con los métodos modernos de la enseñanza activa. El método principal utilizado se apoya en explicaciones teóricas que muy rara vez están orientadas hacia los problemas del ejercicio profesional y que tienden a presentar una visión aislada del derecho, tanto respecto de la realidad social como de otras ciencias sociales.

Conviene señalar, sin embargo, que las habilidades técnicas no son, con frecuencia, el criterio determinante para evaluar al egresado de derecho. Puesto que la profesión jurídica se encuentra todavía altamente permeada por relaciones personales y sociales (Dezalay/Garth, 2006; Adler Lomnitz/Salazar, 2006), las escuelas de derecho desempeñan un importante papel como centros de reclutamiento y como bolsas de trabajo. Por otro lado, las habilidades que se esperan de un egresado son tan básicas en ocasiones que la calidad de los estudios anteriores a la carrera pueden tener mucha mayor importancia para obtener alguna oportunidad profesional.⁶

La impresión general que uno obtiene de la educación jurídica en México en la actualidad es que los egresados no reciben una formación jurídica buena o suficiente. Algunas de sus deficiencias son parcialmente compensadas por la capacitación que ofrece el mismo ejercicio profesional. Desafortunadamente, esta capacitación está totalmente

⁶ De acuerdo con Loretta Ortiz Ahlf, directora de la escuela de derecho de la Universidad Iberoamericana, en la Ciudad de México, los estudiantes presentan considerables deficiencias al ingresar en la carrera de derecho: no dedican tiempo a leer, no saben escribir, no tienen dominio del lenguaje (Aranda García, 2003, 58).

desvinculada de la formación que ofrece la escuela de derecho, por lo que algunos la perciben como problemática. De acuerdo con la directora de una prestigiada escuela de derecho en la Ciudad de México, la formación que se recibe durante las llamadas pasantías en los despachos de abogados dura demasiado, es costosa y azarosa. Los estudiantes pasan miles de horas desempeñando tareas muy básicas, como la copia de acuerdos judiciales en tribunales, las cuales no implican la adquisición de conocimientos ni de experiencias profesionales reales (Aranda García, 2003, 58).

En suma, resulta difícil evaluar la calidad de la educación jurídica. Son escasos los criterios, formales e informales, para la evaluación objetiva de las escuelas de derecho y de sus egresados. En 2000, un organismo denominado CENEVAL (Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior), establecido conjuntamente por el gobierno y las instituciones de educación superior, empezó a evaluar a los egresados de derecho a través de un examen estandarizado de opción múltiple que cubre doce áreas (historia y filosofía del derecho, derecho constitucional, derecho civil, derecho penal, etcétera). De acuerdo con su informe 1994-2001,⁷ 8 160 egresados de 59 instituciones presentaron el examen en sólo dos años. Sólo 309 (3.79%) alcanzaron una calificación de alto rendimiento. Según un informe más reciente, en 2003 se aplicó el examen a 7 mil 068 egresados, provenientes de 188 instituciones públicas y 253 privadas, de los cuáles sólo 254 (3.6%) obtuvieron testimonio de alto rendimiento y 3 mil 243 (45.8%) el de “desempeño académico satisfactorio”. En total, entre 2001 y 2003 se aplicó el examen a 20 mil 810 sustentantes, de los cuales apenas un promedio de 3.2%

⁷ Se puede consultar en Internet, en www.ceneval.edu.mx (visita en junio de 2003).

obtuvo testimonio de “alto rendimiento académico” y el 45.5% el de “rendimiento académico satisfactorio”.⁸

En 2002, el diario capitalino *Reforma* publicó, por segunda vez, un “*ranking*” de 72 universidades en el área metropolitana de la Ciudad de México, sobre las 16 carreras más demandadas.⁹ La evaluación deriva de una encuesta a estudiantes, profesores internos y externos, así como a empleadores. En el campo del derecho, las cinco primeras escuelas eran privadas. La Facultad de Derecho de la UNAM ocupó el sexto lugar, pero la distancia respecto de la mejor escuela no era amplia. En la sexta edición de la encuesta (2006-2007), la Facultad ocupó el tercer lugar, y su calificación promedio distó apenas 0.2 del primer lugar (ITAM), aunque ocupó el primer lugar en la percepción de los profesores externos.¹⁰

Si la calidad de la educación jurídica no es, en general, buena, y si las habilidades técnicas no son determinantes para la práctica, ¿cómo es posible sostener un sistema jurídico sometido a cada vez mayores demandas sociales? De hecho, hay ya varias escuelas de derecho que están intentando modernizar y actualizar sus planes de estudio, lo mismo que sus métodos de enseñanza. Se ha iniciado igualmente, el proceso de acreditación de las licenciaturas en derecho aunque a un ritmo muy lento. Las escuelas y facultades de derecho, también han comenzado a mostrar mayor apertura hacia otras disciplinas, así como hacia los sistemas jurídicos extranjeros y el derecho internacional. Con tal motivo, han establecido consorcios para el intercambio de profesores y estudiantes, la realización de

⁸ Informe disponible en Internet (www.ceneval.edu.mx, visitado en octubre de 2005).

⁹ Véase *Reforma*, agosto 26, 8 A.

¹⁰ El informe puede consultarse en <<http://gruporeforma.reforma.com/suplementos/universitariosreforma>>, visitada en septiembre de 2006.

cursos de verano y programas doctorales conjuntos con universidades extranjeras. Sin embargo, su impacto en la calidad de la educación jurídica en general será muy limitado en el corto y mediano plazos.

PANORAMA DE LA PROFESIÓN JURÍDICA

¿Demasiados abogados?

Desafortunadamente, tenemos mucha menos información sobre los abogados y el ejercicio profesional. Para comenzar, no sabemos a ciencia cierta cuántos abogados hay en México, aunque hay algunos datos disponibles.

De acuerdo con los datos obtenidos de los censos nacionales de población, en 1990 141 mil 539 personas declararon haber concluido al menos cuatro años de educación superior en el campo del derecho (7.5% de los profesionistas), conformando la segunda profesión más importante en el área de las ciencias sociales (INEGI, 1993).¹¹ De esos profesionistas, 84% declararon contar con ocupación, pero puede estimarse en no más de dos tercios la proporción de ellos que desempeñaban actividades relacionadas con el derecho (categorías profesionales y servicio público). Si bien no contamos con los datos globales sobre los profesionistas jurídicos de acuerdo con el censo de población de 2000, extrapolando los datos correspondientes al

¹¹ Las cifras correspondientes al censo de población de 2000 no se han publicado en forma agregada, sino como informes por entidades federativas. En 1970, había 35 mil 333 personas que declaraban haber completado al menos cuatro años de educación superior en el campo del derecho (10.0% del número total de profesionistas) (Secretaría de Industria y Comercio, 1972). Si bien las cifras de 1970 y 1990 no son totalmente comparables entre sí, esto significa que el número total de profesionistas del derecho se cuadruplicó en términos absolutos y casi se duplicó en proporción a la población total en un periodo de veinte años.

Distrito Federal y el Estado de México, podemos estimar la existencia de unos 300 mil habitantes con estudios de derecho en ese año en el país (Fix-Fierro/López Ayllón, 2006, 30).

También contamos con alguna información sobre el número de profesionistas registrados ante las autoridades encargadas de la regulación de las profesiones. De acuerdo con datos de la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública, de unos 222 mil títulos registrados entre 1945 y junio de 2002 (de los cuales dos tercios se expidieron después de 1990), en su gran mayoría habían sido otorgados por universidades públicas.¹² La UNAM había expedido unos 50 mil títulos, casi una cuarta parte del total. Sin embargo, no sabemos cuántos titulados se dedican al ejercicio de la abogacía. De acuerdo con una estimación, hay unos 40 mil abogados postulantes en el país.¹³ Otra fuente de estimación es la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo que realiza la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. De acuerdo con dicha encuesta, en 2006 había 474 mil personas ocupadas con estudios de derecho, de las cuales 66% eran asalariadas, 34% eran mujeres, 37 estaban concentrados en la zona cuatro del país, 39% prestaban servicios profesionales, financieros y corporativos, y 45% se consideraban como profesionistas de las ciencias sociales.¹⁴

Como ya se dijo, la división de la educación jurídica en pública y privada tiene también un impacto en los

¹² Si estimamos en unos 80 mil los estudiantes titulados entre 2003 y 2006, el número de cédulas expedidas rebasará en la actualidad las 300 mil. Naturalmente, no todas las personas que obtienen dicha cédula se encuentra efectivamente en el ejercicio profesional.

¹³ Claus von Wobeser, ex presidente de la Barra Mexicana Colegio de Abogados, comunicación personal.

¹⁴ Los datos fueron obtenidos en Internet en abril de 2007. Véanse las páginas www.stps.gob.mx y www.observatoriolaboral.gob.mx.

patrones de estratificación de la profesión jurídica. Los egresados de las escuelas privadas gozan crecientemente de una presencia e influencia desproporcionadas en las posiciones superiores que antes parecían reservadas a los egresados de las instituciones públicas, tales como la administración pública y la judicatura, pero también están desplazando rápidamente a la vieja generación de abogados de negocios que se formaron en las escuelas públicas en los años cincuenta y sesenta (Dezalay/Garth, 2006; Adler Lomnitz/Salazar, 2006; López Ayllón/Fix-Fierro, 2003; Fix-Fierro, 2003).

El papel de la profesión organizada

Hasta la fecha, en México no hay obligación de afiliarse a una barra o colegio de abogados para poder ejercer la profesión, pero los abogados tienen libertad para establecer sus propias asociaciones profesionales. Puesto que la afiliación es voluntaria, y los beneficios que ésta ofrece resultan más bien vagos, puede suponerse, sin mucho temor a equivocación, que solamente un porcentaje reducido de los abogados postulantes pertenece a una asociación de este tipo.¹⁵

Las leyes de profesiones de los estados definen los requisitos para la creación de una asociación o colegio profesional, así como sus derechos y obligaciones. Las autoridades estatales están encargadas de autorizar el registro de un colegio profesional y de vigilar su funcionamiento. Los colegios profesionales, por su parte, deben vigilar el comportamiento de sus miembros; promover la educación continua y, en general, contribuir al mejoramiento de la profesión. Además de lo anterior, los colegios pueden ac-

¹⁵ La Barra Mexicana Colegio de Abogados, con domicilio en la Ciudad de México y barras correspondientes en varios estados, cuenta con unos 2 mil 500 miembros activos.

tuar como árbitros en caso de surgir alguna controversia entre un profesionista y alguno de sus clientes. Sin embargo, ni las autoridades estatales ni las barras parecen tomar muy en serio esta responsabilidad de vigilancia. Aunque muchos colegios cuentan con su propio código de ética, éste sólo se aplica en raras ocasiones. Y aun si se tratara de hacerlo cumplir, el hecho de que la afiliación sea voluntaria priva a los colegios de la fuerza necesaria para aplicar sanciones efectivas.

Desde el punto de vista del mejoramiento de la profesión, las barras y colegios de abogados han estado activos en grados diversos. En tal sentido, organizan conferencias y seminarios sobre las nuevas leyes, en ocasiones en cooperación con las escuelas de derecho. También hacen declaraciones públicas ocasionales en la prensa y otros medios, para dar a conocer su posición respecto de los temas de política jurídica del día. Sin embargo, inclusive sus miembros tienen la impresión de que los colegios tienen más el carácter de clubes sociales que de organizaciones efectivas de abogados en ejercicio. En el peor de los casos, se trata de grupos de presión políticos, por lo que puede ponerse seriamente en duda su compromiso con el fortalecimiento del Estado de derecho.

Más aún, es posible cuestionar la misma existencia de una profesión jurídica en México. Como grupo, los abogados se encuentran divididos, segmentados y debilitados. No poseen, ni tratan de lograr, como sucede en otras latitudes, el control del mercado profesional,¹⁶ así como tampoco muestran interés por obtener prestigio social e influencia política. Si bien pueden sentir cierta

¹⁶ Sin embargo, hay que señalar que sí han mostrado intenciones de defender el "mercado interno" respecto de la competencia del exterior, a la que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte abre, en principio, las puertas.

simpatía y algún grado de identificación con sus colegas de profesión, los intereses y oportunidades al alcance de los distintos grupos de profesionistas del derecho divergen de modo significativo. De hecho, el panorama presentado arriba apunta a un proceso de creciente polarización entre los sectores público y privado del ejercicio profesional, así como también entre la elite y el grueso de los abogados.

Por tanto, la profesión jurídica mexicana, si acaso existe, no desempeña un papel significativo en el proceso de legitimación institucional, así como tampoco en el gobierno general de la sociedad. El hecho de que hace no mucho tiempo todavía los cargos máximos del gobierno fueran ocupados por políticos con estudios de derecho puede haber hecho pensar a los abogados, falsamente, que el gobierno de los abogados equivalía efectivamente al imperio de las leyes. Por el contrario, la dominación de la *forma jurídica* que llegaron a simbolizar no significaba necesariamente el imperio de la ley, y en cierto modo impedía su establecimiento real.

Conclusión preliminar

El panorama precedente ha mostrado que: 1) la educación jurídica ha explotado en términos de número de escuelas y estudiantes de derecho, mientras que sus niveles de calidad han decaído y son, en general, malos; 2) los profesionistas jurídicos pertenecen ya sea a una elite pequeña, eficaz y especializada, o al grueso regular o malo de la profesión, mientras que los egresados de las escuelas privadas de elite están ocupando los puestos más importantes en los sectores público y privado; y 3) como grupo, los abogados están poco organizados y las organizaciones que existen son débiles, lo que les impide desempeñar un papel significativo en el gobierno de la

sociedad, en general, y en la legitimación y la reforma de las instituciones jurídicas, en particular.

Bajo estas condiciones, es fácil ver por qué la percepción sobre el papel de los abogados en el sistema jurídico es tan negativa. Cuando se les pregunta sobre su papel como profesionistas, muchos abogados, jueces y académicos piensan que, en su mayoría, no están bien calificados. Un abogado va más allá de esta impresión y señala que, como grupo, los abogados son “ignorantes, arrogantes y presuntuosos”. Reclaman la “voz cantante, pero tienen poco que decir”. Son “demasiado conservadores en lo político y carecen de autocrítica”. Ni siquiera “se dan cuenta de cuán estrecho es su horizonte intelectual”. Y como individuos, la mayoría son maestros en el uso de un lenguaje críptico que sirve para complicar más las cosas y excluir a los no juristas de su solución.

EL IMPACTO DEL COMPORTAMIENTO
Y EL DESEMPEÑO DE LOS ABOGADOS
EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA:
¿POSITIVO O NEGATIVO?

Los abogados desempeñan muchos papeles y funciones importantes en relación con el sistema de justicia, tanto directos o indirectos. Un ejemplo de influencia indirecta radica en su papel de profesores universitarios o en la capacitación práctica que ofrecen a los egresados de la carrera en los despachos jurídicos. Entre las funciones directas podemos mencionar las siguientes:

- *Acceso al sistema de justicia*: los abogados pueden influir en la probabilidad de que una controversia vaya a tribunales.

- *Defensa y representación*: los abogados traducen a términos jurídicos, y contribuyen a defender, los intereses de inculpados y clientes.
- *Evolución del derecho*: los abogados pueden llevar nuevos problemas sociales al sistema de justicia, promoviendo así la evolución y el cambio de las leyes vigentes. Las organizaciones de abogados también pueden desempeñar un papel activo en la evolución del Estado de derecho en su conjunto.
- *Tiempo y costos de los procedimientos*: los abogados influyen en los costos y la duración de los procedimientos administrativos y judiciales.
- *Confianza en el sistema jurídico*: los abogados son intermediarios entre el sistema jurídico y la sociedad y, por tanto, influyen en los niveles de confianza que aquél goza entre los ciudadanos.

En este apartado se hará una breve descripción de algunos aspectos relevantes del comportamiento y el desempeño de los abogados en relación con la administración de justicia en México.¹⁷ Específicamente, se abordarán tres de las funciones directas señaladas más arriba, con particular referencia al derecho penal: la calidad de la representación y la defensa jurídicas, y el acceso al sistema jurídico y la confianza en la justicia.

Calidad de la representación y la defensa jurídicas en el procedimiento penal

A nivel individual, en México hay muchos buenos abogados, pero la probabilidad de encontrar alguno depen-

¹⁷ Para la redacción de este apartado conté con la información y las valiosas opiniones de varios colegas y amigos abogados y magistrados, a los que se cita de manera anónima.

de mucho de la materia en la que ejercen, el lugar donde viven (los mejores abogados se concentran en las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey) y la capacidad para cubrir sus honorarios.

El acceso a los servicios de un buen abogado penalista se dificulta no sólo porque hay relativamente pocos de ellos, sino también porque los costos asociados con la justicia penal son particularmente elevados. Los penalistas, por ejemplo, requieren una infraestructura mínima que les permita satisfacer efectivamente las necesidades de sus clientes (incluyendo la presencia física en las audiencias judiciales o en los centros de reclusión, etcétera). Otros costos derivan de los diversos escenarios en que tienen lugar las actuaciones penales. Si un abogado no logra impedir que el Ministerio Público consigne el asunto ante un juez después de la averiguación previa, los costos se incrementan considerablemente, pues la probabilidad de una condena también es muy alta (85% en 2000 en los juzgados estatales, según Zepeda Lecuona, 2004, 266). Finalmente, las recurrentes reformas a los códigos penales para incrementar las sanciones no contribuyen a mejorar el mal desempeño de la policía y el Ministerio Público en la persecución de la delincuencia, pero ciertamente consiguen seguir elevando los costos para inculpados y víctimas (*idem*, 155 y ss.).

Una fuente adicional de costos puede encontrarse en el riesgo, más o menos significativo, que corren los abogados penalistas en la defensa de sus clientes.¹⁸ En consecuencia, muchos inculpados que requieren y merecen una buena defensa son también aquellos que representan un mayor riesgo para los abogados. Por tanto, no es sorprendente que muchos buenos abogados pre-

¹⁸ Esto significa, en la práctica, que los abogados tienen que seleccionar a sus clientes (por ejemplo, muchos abogados no aceptarán asuntos relacionados con el narcotráfico).

fieran dejar el campo a profesionistas con credenciales cuestionables.

Hay varios estudios y encuestas recientes que ofrecen datos útiles sobre la calidad de los servicios que ofrecen los abogados penalistas, incluyendo los defensores de oficio. En términos generales, tales estudios coinciden en que el papel del defensor en la justicia penal tiende a ser marginal y de baja calidad (Lawyers Committee for Human Rights, 2001, 45 ff.; Bergman *et al.*, 2003; Pásara, 2006).

Los defensores de oficio, si es que logran hacer algo en beneficio de sus clientes, tienden a defenderlos de manera muy formularia y deficiente.¹⁹ Las pruebas que ofrecen generalmente se limitan al testimonio adicional de sus representados. Lo cierto es que la mayoría de los defensores públicos (especialmente en el nivel estatal) no tienen tiempo para preparar la defensa (que también es costosa). Sin embargo, los abogados penalistas particulares no son necesariamente mejores.²⁰ Muchos de ellos no aprovechan los medios jurídicos básicos que tiene a su alcance la defensa (Pásara, 2006, 48 y ss.), entre otras razones porque no están al tanto de los derechos fundamentales de que goza su cliente. Así, por ejemplo, no están conscientes de que su cliente tiene derecho a negarse a contestar *cualquier* pregunta y no solamente a ofrecer una “confesión” o una declaración formal, o de

¹⁹ Es de justicia señalar que esta generalización no es aplicable a los defensores de oficio del fuero federal. El Instituto Federal de Defensoría Pública, creado en 1998 como órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal, ha logrado, en los últimos años, elevar el número y la calidad del desempeño de los defensores de oficio del fuero federal, al grado de que muchos inculcados prefieren acudir a sus servicios antes que a los de un abogado particular.

²⁰ De acuerdo con la estimación de un abogado penalista, 15% de los abogados penalistas es muy bueno, 30% es “muy malo”, y el resto es “promedio”.

que tiene derecho a ser puesto en libertad provisional bajo fianza. No resulta sorprendente, entonces, que en los pocos asuntos en que el inculcado es absuelto, esto ocurra por falta de pruebas y no necesariamente a causa de una buena defensa.

Una encuesta de reclusos en varias entidades federativas confirma también algunas de las deficiencias ya apuntadas en la defensa de los inculcados (Bergman *et al.*, 2003, 48-49, 92 y ss.). En general, los reclusos piensan que no contaron con una defensa competente. El 46% consideraba que no habían sido defendidos en absoluto; 22% pensaban que su defensa había sido mínima. Sólo el 13% parecía satisfecho con sus abogados. En consecuencia, un 45% de los reclusos había cambiado de defensor una o más veces porque éste “no había hecho nada” (56.1%) para defenderlos, o simplemente porque eran “malos” abogados (10.1 por ciento).

¿Por qué es tan ineficaz la mayoría de los abogados penalistas? Las normas procesales otorgan ventajas a los inculcados (y a sus defensores) en la medida de que solamente tienen que encontrar los puntos débiles o deficientes en las pruebas ofrecidas por el Ministerio Público; el principio “*in dubio pro reo*” debería encargarse del resto, al menos en teoría. Mientras que con frecuencia es el Ministerio Público el que deliberadamente obstaculiza los esfuerzos de la defensa, en otras ocasiones el problema es de naturaleza más básica. A pesar de que la letra de los códigos consagra principios favorables al inculcado (presunción de inocencia), el procedimiento penal mexicano está dirigido en realidad, desde la fase de la averiguación previa, hacia una condena, y eso afecta las oportunidades de defensa al alcance de los inculcados. Esto convierte al Ministerio Público en la figura dominante en el proceso penal (Pásara, 2006, 39 y ss.; Zepeda Lecuona, 2004, 339 y ss.), de modo que todo lo que haga, u omita, tendrá un

efecto decisivo sobre el resultado del asunto ante el juez. Esto no quiere decir, sin embargo, que el desempeño del abogado sea irrelevante. Los estudios y encuestas citados parten de la hipótesis de que una defensa competente puede conducir, si no a una absolución, sí al menos a una mejor observancia de los derechos de los inculcados y de la legalidad en su conjunto.

Acceso al sistema jurídico y confianza en la justicia

Quizá el impacto más significativo del comportamiento de los abogados es su papel como intermediarios entre la sociedad y el sistema de justicia. En este sentido, la relación entre abogados y jueces, por un lado, y entre jueces y clientes, por el otro, afecta de modo importante el funcionamiento del sistema de justicia y su imagen a los ojos de la opinión pública.

Los jueces se quejan de que algunos abogados tratan de ejercer presión sobre los tribunales utilizando la prensa, o interponiendo quejas administrativas contra los juzgadores ante los órganos disciplinarios de los poderes judiciales. Estas tácticas producen con frecuencia buenos resultados, pues muchos jueces, sobre todo en los tribunales inferiores, se sienten intimidados y tienden a otorgar todas las peticiones que presentan estos abogados. Sin embargo, en otros casos tales tácticas pueden volverse contraproducentes. Como lo señala un abogado, si el asunto se pone “caliente”, o se politiza, el resultado es que el Ministerio Público refuerce sus intentos por lograr una condena y se creen complicaciones adicionales para una defensa exitosa.

El tipo de procedimiento escrito que predomina en el sistema jurídico mexicano ha fomentado lo que los abogados angloamericanos conocen (y rechazan tajante-

mente) como “comunicaciones *ex parte*”, es decir, comunicaciones entre una de las partes y el juez sin presencia de la contraparte y su abogado. En México, los abogados no sólo se apoyan en la presentación de promociones escritas, sino que buscan, y casi siempre logran, una entrevista personal con el juez. Desde el punto de vista del abogado, estas entrevistas tienen varios objetivos. Primero, les permite darse cuenta “con quién están tratando”. Segundo, también pueden percibir si el juez ya está familiarizado con el asunto. Y tercero, pueden tratar de averiguar hacia dónde se inclinará el juez en su resolución, dándoles una oportunidad adicional de ajustar sus estrategias. Por otro lado, muchos juzgadores piensan que esta práctica es muy conveniente e incluso necesaria, porque los escritos son “fríos” y formularios y no permiten el contacto directo y personal entre el juez y las partes. No la consideran problemática en tanto ambas partes tengan acceso al mismo “derecho” y haya confianza en que el juez las tratará de manera imparcial y justa. Sin embargo, otros jueces la rechazan, porque se sienten presionados y temen la posibilidad de un enfrentamiento personal con los litigantes.

Obviamente, el problema de las comunicaciones *ex parte* es que no se encuentran reguladas en la ley, sino que dependen de la discrecionalidad de cada juez en lo individual. Y no sólo crean oportunidades para un arreglo ilegal, que no es posible excluir del todo, por más confianza que se tenga en los jueces, sino que también da ocasión a la generación de simpatía o aversión personales que pueden afectar negativamente el procedimiento.

Tampoco parece problemática, a primera vista, la llamada “suplencia de la deficiencia de la queja” en el juicio de amparo, es decir, que el juez corregirá y completará las promociones de los abogados si ello favorece al cliente de éstos cuando se trata de la parte más débil (así el

inculcado en los asuntos penales y el trabajador en los laborales). La suplencia se concede inclusive si no es solicitada, implícita o explícitamente, por los litigantes. Los tribunales de amparo revisarán plenamente un asunto (primero el fondo y luego los aspectos formales) antes de entrar en los agravios específicos que alegan las partes. Los jueces piensan que la suplencia les ofrece la oportunidad de ir más allá de una definición estrecha de su papel para poder “hacer justicia” realmente. De hecho, están dispuestos a “darles una mano” a los abogados, pero eso precisamente es lo que fomenta la pereza, la mediocridad y la irresponsabilidad entre los menos competentes de ellos. De acuerdo con un un ministro de la Suprema Corte, los jueces están dispuestos a examinar nuevos problemas e ideas jurídicas si los abogados las plantearan, pero ello ocurre rara vez (Cossío Díaz, 2006).

La relación entre clientes y abogados también es bastante compleja. El problema más significativo es que los clientes se encuentran casi por completo a merced de sus abogados. Los abogados ejercen un nivel muy alto de control sobre todos los aspectos del asunto (información) simplemente porque no hay control sobre su comportamiento profesional. Los códigos procesales, por ejemplo, conceden a los jueces algunas herramientas (multas, cargos penales) para vigilar y controlar el comportamiento de los abogados, pero no son usadas en la práctica.²¹ Los abogados son muy rara vez denunciados y condenados penalmente por la comisión de delitos relacionados con su ejercicio profesional. No son responsables ante nadie y

²¹ Véase, por ejemplo, la Ley de Amparo, artículos 90 y 103: los jueces pueden multar a los abogados y litigantes que actúen de mala fe o que impugnen resoluciones sin motivo ni causa. El Código Federal de Procedimientos Civiles prevé, en su artículo 391, que el tribunal imponga medidas disciplinarias, o consigne penalmente, al abogado que no cumpla con sus obligaciones profesionales.

no hay prácticamente ninguna defensa contra un abogado desleal, negligente o deshonesto.

No es de sorprender, entonces, que los ciudadanos tengan muy escasa estima por los abogados. De acuerdo con una encuesta realizada en la Ciudad de México en 1996, los abogados eran considerados como deshonestos o muy deshonestos por la mayoría de los entrevistados (Covarrubias y Asociados, 1996). Su opinión sobre la honestidad de jueces y abogados era un poco mejor si habían tenido contacto con el sistema de justicia en comparación con quienes no lo habían tenido, pero peor en cuanto a la duración y costos de los procedimientos. En las respuestas se menciona a los abogados como uno de los principales problemas que los ciudadanos tienen que enfrentar cuando se ven envueltos en una controversia jurídica.

Más aún, los abogados ocupan una posición clave respecto de los niveles de corrupción, reales o percibidos, en la justicia. Muchos abogados crean una (falsa) imagen de corrupción en el sistema judicial. Con frecuencia piden a sus clientes dinero para darlo a jueces, agentes del Ministerio Público y otros funcionarios,²² pero el dinero irá por lo común a su propio bolsillo. También es cierto, por otra parte, que muchos clientes buscan abogados sin escrúpulos bajo la creencia, también falsa, de que eso es mejor garantía de éxito.

Si bien muchos tribunales y ramas jurisdiccionales se encuentran virtualmente libres de corrupción (especialmente a nivel federal), lo cierto es que mientras menor sea el nivel institucional, tanto mayor será el grado de corrupción en el sistema de justicia penal. Esto significa que la posibilidad de corregir abusos vendrá, si acaso, al final de todo el proceso, en el ámbito del juicio de amparo.

²² De los reclusos entrevistados, 20% dijo que sus abogados les habían pedido dinero para darlo al Ministerio Público y al juez. Bergman *et al.* (2003, 94).

Sin embargo, la corrupción es mucho menos eficaz de lo que se supone. Como lo señala un abogado: en muchos casos el dinero no puede comprar “justicia”; a lo más, ofrece la oportunidad de ser escuchado. En las condiciones actuales, los abogados ya no pueden confiar solamente en la corrupción y no hacer nada más, pero esto es lo que parecen estar haciendo muchos de ellos.

CONCLUSIÓN: UNA AGENDA MÍNIMA PARA LA INVESTIGACIÓN Y LA REFORMA

El papel y la función de los abogados es ser intermediarios entre el sistema de justicia y la sociedad. Los abogados pueden facilitar, u obstruir, el acceso al sistema de justicia. Ellos traducen las expectativas sociales en conceptos y argumentos jurídicos que puedan ser procesados por los tribunales. Y sus esfuerzos tendrán profundas consecuencias no sólo respecto de las probabilidades que tengan sus clientes de recibir una indemnización o recuperar su libertad, sino también del nivel de confianza que la sociedad está dispuesta a conceder a las instituciones mismas de la justicia.

En apartados anteriores se ha ofrecido una descripción fragmentaria de la educación y la profesión jurídicas en México, así como de algunos aspectos del desempeño de los abogados en relación con la administración de justicia. Pero se requiere mucha más investigación para tener un cuadro y datos más precisos respecto de las distintas áreas del derecho, de las etapas procesales, de las diferentes ramas jurisdiccionales y los diversos grupos de abogados. Solamente un estudio bien diseñado puede generar información confiable sobre la extensión y gravedad de ciertos problemas. Sin duda, no sólo será necesario interrogar a jueces y a los abogados mismos, sino también a los clientes y a los demás integrantes de la sociedad.

Lo anterior resulta indispensable si ciertas ideas sobre la reforma judicial que se estudian y se discuten en la actualidad han de tener alguna oportunidad de éxito, como la introducción de los juicios “orales” en asuntos civiles y, sobre todo, penales, como ya lo intentan varios estados de la República (por ejemplo, Nuevo León, Estado de México, Chihuahua, Oaxaca) y como ya ha sido materia de una extensa iniciativa de reformas constitucionales y legales presentada por el presidente Vicente Fox al Senado de la República en abril de 2004, pero que no prosperó.²³ Si “oralidad” significa que “la resolución del asunto debe basarse primordialmente en el resultado de una sola audiencia...” (Bender, 1979, 437), resulta razonablemente claro que su éxito (transparencia, celeridad) depende en gran medida de la cooperación de los abogados y de una preparación muy concienzuda e intensiva de las audiencias por todos los participantes. Desafortunadamente, las prácticas y la “cultura jurídica” actuales de los abogados, así como algunos factores dominantes del sistema, como el juicio de amparo, no auguran grandes oportunidades de éxito a estas reformas, si al mismo tiempo no se modifican otras condiciones marginales de la justicia y del ejercicio profesional.²⁴

Pero más allá de esta posibilidad, hemos podido observar en este trabajo las principales áreas hacia las

²³ Al día de hoy (mayo de 2008), el Congreso de la Unión ha aprobado una reforma constitucional muy amplia sobre el sistema de justicia penal, cuya ratificación por las legislaturas de los estados se encuentra en curso. Entre otros cambios relacionado con la introducción de un proceso penal acusatorio y oral, la reforma suprime la “persona de confianza” como defensor del inculcado, y ordena la creación de una defensoría pública de calidad por la Federación, los estados y el Distrito Federal.

²⁴ Sobre las alternativas de mejoramiento de la educación y la profesión jurídicas, véase Fix-Fierro (2007, especialmente pp. 30 y ss.)

que pueden dirigirse en el futuro próximo los esfuerzos y las estrategias de reforma de la educación y la profesión jurídicas: acceso a la profesión, acceso a los servicios jurídicos, y responsabilidad profesional.

La necesidad de revisar los requisitos para tener acceso a la profesión jurídica como abogado postulante parece haberse convertido en una necesidad indiscutible. Si los jueces, notarios, agentes del Ministerio Público, incluso los académicos, tienen que satisfacer requisitos cada vez más exigentes para desempeñar una función especializada en el sistema jurídico, a través, por ejemplo, de los concursos de oposición, ¿por qué los abogados litigantes no? No hay razón convincente para no introducirlos en forma de capacitación práctica controlada y de un examen que puede ser aplicado conjuntamente por los tribunales y la barra organizada. La iniciativa del presidente Fox dio un paso en esta dirección, aunque todavía de modo muy limitado y discutible, al proponer que los defensores penales en el fuero federal tuvieran que someterse a un sistema de exámenes y certificaciones periódicas de su competencia profesional, el cual habría de ser administrado por el Consejo de la Judicatura Federal.

Sin embargo, el establecimiento de estos requisitos para el ejercicio profesional tiende a conducir a la creación de un monopolio virtual de los abogados sobre la asesoría jurídica y a elevar el costo de sus servicios, lo cual tiene que ser compensado por medidas que hagan el acceso a sus servicios menos costoso y más equitativo. Por ejemplo, es posible reglamentar estrictamente los honorarios mediante disposiciones legislativas adecuadas, como sucede en algunos países europeos, pero esto creará automáticamente el problema del cumplimiento de tales disposiciones. Otra alternativa es el fomento y los incentivos al trabajo honorario (*pro bono publico*) de los abogados, así como el reforzamiento de las instituciones

públicas encargadas de ofrecer asesoría jurídica a los grupos sociales desprotegidos.

Finalmente, también es necesario establecer mecanismos efectivos para vigilar la ética de los abogados y proteger los intereses de sus clientes. Las soluciones relevantes han sido objeto de recurrentes discusiones. Por ejemplo, se ha propuesto la afiliación obligatoria a los colegios profesionales como medio para controlar el comportamiento ético de los abogados. Desde los años treinta, la Barra Mexicana Colegio de Abogados, que es el colegio más prestigiado, ha debatido esta cuestión en varias ocasiones. No se ha llegado a una conclusión definitiva, e incluso los numerosos abogados que están de acuerdo con la afiliación obligatoria opinan que no será una panacea para las deficiencias del ejercicio profesional (Barra Mexicana Colegio de Abogados 2002, 61-65, 78). Si, por cualesquiera razones, la afiliación obligatoria se convirtiera en un tema prominente en la agenda pública, probablemente no causaría tanta resistencia: la organización profesional de los abogados no es fuerte y sin duda los abogados competentes verán con buenos ojos una mayor reglamentación de la profesión.

Ciertamente, la afiliación obligatoria no es el único medio para hacer más transparente y responsable la actuación de los abogados. Existen otras posibilidades que permanecen inexploradas. Pero el requisito esencial de cualquier mecanismo que se pueda proponer es el respeto efectivo de los intereses y derechos de los clientes y representados de los abogados, ya sea a través de una jurisdicción disciplinaria especial, el arbitraje obligatorio, o algún otro mecanismo de solución de controversias.

No existe todavía una discusión amplia de cómo reglamentar la educación jurídica y el acceso a la profesión. Mucho dependerá de un mejor diagnóstico de su funcionamiento actual. El factor decisivo es un debate

abierto y público sobre el papel de los abogados en la administración de justicia en México, un debate que no hemos tenido hasta ahora y que hace mucha falta. Por fortuna, van en aumento los pronunciamientos de diversos organismos e instancias, tanto públicas como privadas, en el sentido de que es indispensable incluir la reforma de la educación y la profesión jurídicas como parte de la agenda de la reforma de la justicia, hacia un auténtico Estado de derecho.²⁵

BIBLIOGRAFÍA

- ADLER LOMNITZ, Larissa y Rodrigo SALAZAR (2006), “Elementos culturales en el ejercicio profesional del derecho en México. Redes informales en un sistema formal”, en FIX-FIERRO (ed.), 135-183. Consultable en <www.bibliojuridica.org>.
- ARANDA GARCÍA, Erick (2003), “Entrevista con Loretta Ortiz Ahlf, directora del Departamento de Derecho, Universidad Iberoamericana”, *Cauces*, México, 2 (5-7), enero-septiembre, 55-59.
- ASOCIACIÓN NACIONAL DE UNIVERSIDADES E INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR (ANUIES) (1979, 1991, 1997, 2000, 2001, 2003a y 2004), *Anuarios estadísticos. Población escolar de licenciatura en universidades e institutos tecnológicos*, México, ANUIES.
- (1998 y 2003b), *Anuario estadístico. Población de posgrado*, México, ANUIES.
- BARRA MEXICANA COLEGIO DE ABOGADOS (2002), *80 años en la defensa de los valores del derecho (1922-2002)*, México, Barra Mexicana, Colegio de Abogados.

²⁵ Véase, por ejemplo, el *Libro blanco de la reforma judicial*, publicado por la Suprema Corte de Justicia (2006, 321-326), así como el *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, entre cuyas estrategias (11.2) se encuentra la de lograr una mayor profesionalización de los abogados, mediante la colegiación obligatoria y la observancia de códigos de ética y conducta (Poder Ejecutivo Federal, 2007, 65).

- BENDER, Rolf (1979), "The Stuttgart Model", en CAPPELLETTI, Mauro (ed.), *Access to Justice*, Milano-Aalphenandenrijn, Giuffrè-Sijthoff and Noordhoff, vol. II, libro 2, 431-475.
- BERGMAN, Marcelo, Elena AZAOLA, Ana Laura MAGALONI y Layda NEGRETE (2003), *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional. Resultados de la encuesta a población en reclusión en tres entidades de la República Mexicana: Distrito Federal, Morelos y Estado de México*, México, CIDE.
- BLANCO, José y José RANGEL (1996), *Las generaciones cambian. Un estudio sobre el desempeño académico de la UNAM*, México, UNAM.
- CONCHA CANTÚ, Hugo Alejandro y José Antonio CABALLERO JUÁREZ (2001), *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, UNAM, National Center for State Courts. Consultable en <www.bibliojuridica.org>.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón (2006), "El papel de los abogados y la necesidad de una teoría de la Constitución para México", en FIX-FIERRO (ed.), 303-310. Consultable en <www.bibliojuridica.org>.
- COVARRUBIAS Y ASOCIADOS (1996), "Entre abogados te veas", *Voz y Voto*, 41, julio, 23-27.
- DEZALAY, Yves y Bryant GARTH (2006), "De elite dividida a profesión cosmopolita. Los abogados y las estrategias internacionales en la construcción de la autonomía del derecho", en FIX-FIERRO (ed.), 185-253. Consultable en <www.bibliojuridica.org>.
- FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM (2002), *Proyecto de reforma al plan de estudios de la licenciatura en derecho*, México, Comisión especial (documento inédito).
- FIX-FIERRO, Héctor (2003), "La reforma judicial en México ¿de dónde viene?, ¿hacia dónde va?", *Reforma Judicial*, México, núm. 2, julio-diciembre, 251-324. Consultable en <www.bibliojuridica.org>.
- (2006a), *Tribunales, justicia y eficiencia. Estudio sociojurídico sobre la racionalidad económica en la función judicial*, México, UNAM. Consultable en <www.bibliojuridica.org>.

- (ed.) (2006b), *Del gobierno de los abogados al imperio de las leyes. Estudios sociojurídicos sobre educación y profesión jurídicas en el México contemporáneo*. México, UNAM. Consultable en <www.bibliojuridica.org>.
- (2007), “Problemas y desafíos de la educación y la profesión jurídicas en México”, *De Legibus. Revista de The Harvard Law School Association of Mexico, A.C.*, México, año VI, núm. 15-36.
- y Sergio LÓPEZ AYLLÓN (2006), “¿Muchos abogados, pero poca profesión? Derecho y profesión jurídica en el México contemporáneo”, en FIX-FIERRO (ed.), 1-60. Consultable en <www.bibliojuridica.org>.
- GUDIÑO PELAYO, José de Jesús (2003), “La calidad en la justicia: corresponsabilidad de jueces, litigantes y partes”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal* 16, 183-199.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (INEGI) (1993), *Los profesionistas en México*, Aguascalientes, INEGI.
- “La Facultad de Derecho de la UNAM en cifras” (2002), *El mundo del abogado*, México, 5 (40), agosto, 22-25.
- LAWYERS COMMITTEE FOR HUMAN RIGHTS (2001), *Injusticia legalizada. Procedimiento penal mexicano y derechos humanos*, México, Lawyers Committee for Human Rights, Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y Héctor FIX-FIERRO (2003), “¡Tan cerca, tan lejos! Estado de derecho y cambio jurídico en México (1970-2000)”, en FIX-FIERRO, Héctor, Lawrence M. FRIEDMAN y Rogelio PÉREZ PERDOMO (eds.), *Culturas jurídicas latinas de Europa y América en tiempos de globalización*, México, UNAM, 503-603. Consultable en <www.bibliojuridica.org>.
- MAGALONI, Ana Laura (2006), “Cuellos de botellas y ventanas de oportunidad de la reforma a la educación jurídica de elite en México”, en FIX-FIERRO (ed.), 61-91. Consultable en <www.bibliojuridica.org>.
- PÁSARA, Luis (2006), *Cómo sentencian los jueces del Distrito Federal en materia penal*, México, UNAM. Consultable en <www.bibliojuridica.org>.

- PODER EJECUTIVO FEDERAL (2007), *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, Presidencia de la República. Consultable en <www.presidencia.gob.mx>.
- SECRETARÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO (1972), *Resultados del IX Censo General de Población 1970*, México, SIC.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (2006), *Libro blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Consultable en <www.scjn.gob.mx>.
- ZEPEDA LECUONA, Guillermo (2004), *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y Ministerio Público en México*, México, FCE-CIDAC.

ACCESO CIUDADANO Y RESPONSABILIDAD PROFESIONAL EN EL SISTEMA JUDICIAL MEXICANO

ROBERT M. KOSSICK, JR.*
Y RUBEN MINUTTI Z.**

INTRODUCCIÓN

Históricamente, dos de las dimensiones más olvidadas del sistema judicial mexicano son el acceso ciudadano a la justicia y la responsabilidad profesional. Pese a lo mucho que los expertos académicos y profesionales han insistido en la importancia de dar efecto a la garantía constitucional del derecho ciudadano a defender su vida, libertad y propiedades privadas ante un tribunal establecido, la realidad práctica es que el acceso a la justicia se ha circunscrito a los ejes económico, social, educativo, lingüístico y urbano-rural. Puesto que carece del tiempo, dinero, nivel educativo, comunicaciones, capacidades, opciones de conciliación y arbitraje o servicios gratuitos necesarios para promover y dar seguimiento a querellas legales, o simplemente para lograr que le cumplan la pro

* Licenciado en derecho (Texas y Florida), agente aduanal y mediador. Sus intereses de investigación se concentran en la intersección de derecho, tecnología, comercio y desarrollo.

** Magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Se especializa en derecho constitucional, administrativo y comparativo.

mesa de un proceso justo, la ciudadanía ha tenido pocas opciones en el pasado, como no sea las de contratar los servicios de “coyotes” sin título, olvidarse de la justicia formal, sufrir las consecuencias de un procedimiento judicial mal llevado o hacerse justicia por mano propia. El concepto de la responsabilidad profesional también ha sido deficiente en México. Aquí, la falta de transparencia en lo que respecta a los profesionales del derecho y los procedimientos legales, se ha combinado con un marco de reglas y procedimientos disciplinarios impráctico e ineficaz para generar una cultura de impunidad y nula rendición de cuentas. Este resultado, en la medida que (i) obstruye la procuración eficiente de justicia, (ii) deteriora la confianza en las instituciones legales y sus representantes, y (iii) limita la capacidad de la ciudadanía para seguir y entender las principales controversias legales del día, ha operado en contra del logro de los objetivos de crecimiento y desarrollo de México al facilitar un sentimiento general de ilegalidad e impedir la participación ciudadana. México ha pasado, como se explica en esta obra, por un sustancial proceso de modernización y reforma judicial en el transcurso de los últimos diez años. En este capítulo identificaremos el alcance, y analizaremos de manera comparativa, la efectividad de las estrategias y acciones que esta dinámica de transformación ha generado en lo que respecta a los temas de acceso ciudadano a la justicia y responsabilidad profesional. Siempre que se pueda, proporcionaremos estadísticas descriptivas básicas con la idea de dar cierto grado de objetividad cuantitativa a temas y conceptos que han sido, por tradición, objeto de análisis más subjetivos. Estas observaciones cualitativas y cuantitativas se complementan con la presentación de recomendaciones de políticas *ad hoc*, encaminadas al fortalecimiento del acceso ciudadano y la responsabilidad profesional en el sistema judicial mexicano. Al puntua-

lizar la índole relativamente incipiente y aun evolutiva del programa general de reforma judicial de México, este capítulo concluye con la afirmación de que el acceso a la justicia y la responsabilidad profesional pueden mejorar, respectivamente, con el paso del tiempo y el endurecimiento constante de las reglas y procedimientos orientados a la transparencia y rendición de cuentas.

ACCESO CIUDADANO A LA JUSTICIA

“La garantía de acceso a la justicia es indispensable para alcanzar el fin de derecho. El Estado debe asegurar a todos los ciudadanos las mayores garantías, para que tengan acceso a los servicios de justicia” (SCJN, 2001:15).

“En última instancia, las instituciones no están verdaderamente reformadas en tanto no sean accesibles a la ciudadanía” (Ungar, 2002:187).

El ideal y la realidad del acceso ciudadano a la justicia

El artículo 14 de la Constitución mexicana garantiza a los individuos el derecho a defender su vida, libertad, propiedades y posesiones por medio de un juicio ante un tribunal establecido. En caso de que un ciudadano que enfrente acusaciones penales o por cualquier motivo no pueda procurarse un asesor jurídico después de haber sido instruido para que lo haga así, los tribunales del Poder Judicial Federal (PJF) designarán, con el interés de asegurar que el indiciado disponga de una defensa adecuada, un defensor de oficio (*Diario Oficial de la Federación*, 1917). Estas protecciones fundamentales son parte esencial de

la fórmula genérica de México para asegurar el acceso a la justicia, pues se trata de un país donde cerca de 40% de la población vive por debajo del límite de la pobreza (CEPAL, 2003), hasta las reformas constitucionales de 2008, no existía presuposición de inocencia en el ámbito constitucional (CMDPDH, 2002, Alvarado, este libro) y la garantía de un proceso justo se correlaciona vagamente con el color de la piel o la clase social (Reding, 1995).

A pesar de la aparente solidez de este marco legal, se considera en general que el sistema judicial federal no protege los derechos del acusado de una manera expedita y gratuita. Por tradición, se considera que los defensores de oficio del PJF están sobrecargados y mal pagados, y son incompetentes y corruptos (Yamín y García, 1999). Se han dado casos en que los defensores de oficio ni siquiera son licenciados (UNSR, 2002). En su Relación de Países por Prácticas de Derechos Humanos 2002, el Departamento de Estado de Estados Unidos menciona algunos de los problemas asociados con el trabajo de los defensores de oficio federales al destacar:

“Aunque se tiene el derecho constitucional a un abogado defensor en todas las etapas del proceso penal, en la práctica, las autoridades omiten con frecuencia la representación adecuada de los inculcados de escasos recursos. El defensor no siempre está presente durante el interrogatorio de su defendido; en algunos casos, el defensor de oficio intenta representar simultáneamente a varios de sus clientes pasando de uno a otro cubículo para hacer constar su presencia, pero en realidad no asiste en pleno a ninguna de las diligencias. Cuando los indiciados son de ascendencia indígena, muchos de los cuales no hablan español, la situación es mucho peor. Los tribunales no les proporcionan traductores en todas las etapas del proceso penal y, por lo tanto, los acusados ignoran su situación legal” (Depar-

tamento de Estado norteamericano, DOS por sus siglas en inglés, 2002:25).

Andrew Reding penetra más a fondo en la índole deficiente de los servicios de los defensores de oficio mexicanos cuando, al referirse a los resultados de un estudio del Instituto Nacional Indigenista (INI), hace notar que “los tribunales no habían sentenciado a 70% de los presos indígenas, la mitad de los cuales habían estado en detención precautoria por periodos mayores a los que permite la ley” (Reding, 1995:41). En un estudio del Instituto Nacional de Estadística, Geografía, e Informática (INEGI) llevado a cabo en 2000 sobre la capacidad administrativa del sistema penal de México, se llegó a la conclusión, aún más alarmante, de que sólo uno de cada diez indiciados del país es procesado penalmente con apego a los preceptos de ley (*Reforma*, 2002c).

La mala calidad de la representación legal de los defensores de oficio federales se ha perpetuado porque las leyes mexicanas prohíben interponer un amparo con base en las deficiencias de la asesoría jurídica. La omisión del gobierno federal en lo que se refiere a establecer un mecanismo eficiente para asegurar un nivel mínimo de preparación profesional entre los defensores de oficio, se ha complicado a su vez por la frecuencia con que los supuestos beneficiarios de este servicio público, supuestamente gratuito —la gran mayoría de los cuales proceden de los segmentos más marginados de la sociedad—, se ven obligados a hacer pagos irregulares para seguir recibiendo asistencia jurídica.

Puesto que no tienen más alternativa que elegir entre un abogado del sector privado prohibitivamente oneroso, o un defensor de oficio gubernamental de dudosa eficiencia, muchos ciudadanos han preferido, hasta ahora, los servicios de intermediarios no titulados a quienes se conoce

popularmente como “coyotes”, “tinterillos” o “gestores” (Monge, 2002).

Este vicio aumentó el número de personas que participan en el sistema judicial mexicano y carecen por completo de preparación y supervisión profesional, lo que complica aún más el deficiente sistema de procuración judicial en México y devalúa el ideal constitucional del acceso universal a la justicia.

En otros casos, los ciudadanos han respondido a la dificultad de promover una querrela legal o hacer valer de alguna otra manera su derecho a un proceso justo y con apego a derecho, tomando simplemente el asunto en sus manos.¹

Este fenómeno —sea en forma de un secuestro, linchamiento² o asesinato por motivos políticos—³ subraya la ineficacia de las leyes y los procedimientos formales en cuanto se refiere a satisfacer las necesidades reales y cada vez más complejas de una sociedad, al mismo tiempo que comunica un mensaje socialmente peligroso en cuanto a la erosión del Estado de derecho en México (*Reforma*, 2002a; Peters, 2002; *El Norte*, 2002).

¹ La creciente tendencia de la ciudadanía a hacerse justicia por mano propia se evidencia en el hecho de que casi 60% de quienes respondieron la *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas* de Segob, piensan que se pueden desobedecer las leyes si son injustas (Segob, 2001).

² Una búsqueda electrónica no exhaustiva de los periódicos mexicanos *Reforma* y *El Norte* indica que se registraron al menos 38 linchamientos entre julio de 2002 y julio de 2003 en los estados de Nuevo León, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Estado de México y Chiapas. En varios de ellos hubo muertos.

³ Hasta marzo de 2002, veintiún funcionarios de alto nivel —en promedio, uno cada tres semanas— fueron asesinados en actos de violencia por motivos públicos (*El Norte*, 2002).

*Alcance e impacto de las medidas
introducidas recientemente, con el propósito
de fortalecer el acceso ciudadano a la justicia*

En el transcurso de los últimos diez años, al reconocer el fracaso del sistema para garantizar en la práctica el acceso del público a la justicia, México ha efectuado varios cambios importantes de remediación. Entre 1994 y 2001, por ejemplo, México reconstruyó el marco legal y los fundamentos institucionales de la defensoría de oficio gubernamental al introducir leyes actualizadas, crear el Instituto Federal de Defensoría Pública (IFDP) como un órgano del PJF dotado de autonomía técnica y operativa (*Diario Oficial de la Federación*, 1998b), hacer más competitivo el proceso de selección de los defensores de oficio y asesores jurídicos (*Diario Oficial de la Federación*, 1998a), simplificar los requisitos de acceso al servicio en el interés de permitir que más ciudadanos reciban asistencia legal (*ibid.*), mejorar el sueldo de los defensores de oficio (*Diario Oficial de la Federación*, 2003)⁴ y establecer un programa intragubernamental orientado a asegurar la liberación oportuna de los indígenas presos en centros de detención federales.⁵

Estas acciones han sido acompañadas por un esfuerzo concertado para aumentar los recursos humanos y la infraestructura física del IFDP. Como se aprecia en la tabla 1, hubo un aumento en el número combinado de

⁴ El sueldo mensual al que puede aspirar un defensor de oficio oscila entre un mínimo de 25 787.06 pesos y un máximo de 85 858.60 pesos.

⁵ El programa de liberación anticipada se creó en 1999 después de un acuerdo entre CNDH, INI, PGR, Segob e IFDP. Gracias a él, se ha agilizado la puesta en libertad de más de 3 000 presos entre 1999 y 2003 (dos, 2002).

Tabla 1. Recursos humanos y casos atendidos del Instituto Federal de Defensoría Pública (y su antecesor institucional, la Unidad de Defensoría del Fuero Federal)

Año	<i>Abogados adscritos</i>		<i>Casos atendidos</i>	
	<i>Defensores públicos</i>	<i>Asesores jurídicos</i>	<i>Defensores públicos</i>	<i>Asesores jurídicos</i>
2003*	545	121	138 150	22 206
2002	509	114	133 143	17 739
2001	488	105	122 372	10 610
2000	447	88	118 020	8 432
1999	472	73	108 909	991
1997	N/A	N/A	46 369	N/A
1996	N/A	N/A	57 083	N/A
1995	N/A	N/A	49 274	N/A

* Hasta mayo de 2003.

Datos tomados de: Informes de la SCJN, solicitudes de información al CJF.

defensores de oficio (penales) y asesores jurídicos (civiles) per cápita (de un abogado defensor del IFDP por cada 178 715 ciudadanos, a uno por cada 155 255 ciudadanos) entre 1999 y 2002 (SCJN, 2002).⁶

El aumento del número de abogados penales y civiles ha permitido al IFDP aceptar un número creciente de

⁶ Estos abogados penalistas y civilistas atienden a 164 ciudades y poblados distribuidos en una red nacional de 24 delegaciones (IFDP, 2003).

nuevos asuntos. Como se aprecia en la tabla 1, en este último aspecto, el número combinado de asuntos penales y civiles que el IFDP atiende aumentó en 27% entre 2000 y 2003.

La última medida de solución adoptada –y quizás la más importante– con la idea de mejorar el servicio que prestan los defensores de oficio federales mexicanos, se relaciona con la índole y calidad de la capacitación que reciben como abogados del IFDP. El elemento central de esta iniciativa es el Plan Anual de Capacitación y Estímulos (*Diario Oficial de la Federación*, 1998b; SCJN, 2002).

Conforme a este programa, los abogados del IFDP pueden recibir capacitación continua en una materia íntimamente relacionada con las necesidades y realidades de los ciudadanos a quienes sirven, incluyendo, por ejemplo, legislación penal federal, legislación indígena, legislación administrativa y legislación de amparo. Aunque voluntaria, la participación en el programa es un factor importante en el proceso general de decisión de cuáles defensores de oficio y asesores jurídicos ascienden (*Diario Oficial de la Federación*, 1998b).

Avances pendientes y reformas recomendadas

Las medidas anteriores han fortalecido grandemente la calidad y disponibilidad de los servicios jurídicos que proporciona el gobierno en México. Este resultado es positivo porque está ayudando a transformar en realidad la ficción del acceso universal a la justicia. No obstante, y sin minimizar la trascendencia de estos acontecimientos, es importante destacar que existen otras dos medidas que pudieran tomarse para ampliar los beneficios de la representación jurídica profesional a un número mucho mayor de ciudadanos.

El primero consiste en la prohibición de los representantes legales no titulados –y por lo tanto, exentos de rendición de cuentas– (es decir, los llamados “coyotes”). Para tal fin, actualmente se encuentra en el Congreso una iniciativa que exige que la representación en asuntos penales esté exclusivamente en manos de abogados titulados (*Gaceta*, 2001).

La segunda medida consiste en abrir alternativas de asesoría jurídica subsidiada o gratuita.

Las acciones que México podría adoptar al respecto incluyen la introducción de un requisito de servicio social gratuito para los abogados, como se acostumbra en Estados Unidos, la modificación del régimen de servicio social para permitir la participación significativa de estudiantes de derecho en los casos del IFDP (bajo la supervisión responsable de defensores de oficio titulados) (*Diario Oficial de la Federación*, 1998b),⁷ y la creación de clínicas de “justicia social” dentro de las facultades de derecho del país.⁸

Estas dos últimas medidas darían a México una ventaja neta, pues se proporcionaría a los estudiantes de derecho experiencia práctica de gran valor, se beneficiaría al segmento indigente de la sociedad y se facilitaría el desarrollo de una cultura de civismo.

⁷ A los estudiantes que deciden efectuar su periodo de servicio social obligatorio en el despacho de un defensor de oficio federal se les concede la categoría de auxiliares y se les prohíbe intervenir en funciones sustantivas.

⁸ Para tal fin, México podría crear formalmente una categoría similar a la del “abogado estudiante” de Estados Unidos. Estas personas trabajarían bajo la supervisión directa y responsabilidad profesional del profesorado de las clínicas de abogados. Las reformas constitucionales de 2008 proponen una “defensoría pública de calidad” (véase texto de Fix en este libro. N. del E.).

RESPONSABILIDAD PROFESIONAL
EN EL SISTEMA JUDICIAL MEXICANO

“La profesión de derecho en México pudiera ser una de las peores del mundo en lo que respecta a procedimientos disciplinarios” (United Nations Special Representative, 2002:25).

*El Sistema de Supervisión Regulatoria
y Disciplinaria de México con respecto
a la profesión de derecho*

Históricamente, se ha puesto escasa atención en la conducta profesional de los jueces y abogados mexicanos. Los motivos de esta situación son diversos e incluyen la ausencia de una cultura de rendición de cuentas competitiva, cuyas raíces están en el largo periodo de predominio del poder ejecutivo sobre los poderes judicial y legislativo, la persistencia de un marco regulatorio inadecuado y la falta de mecanismos de supervisión efectivos.

El legado de esta tradición de permisividad en cuanto se refiere a la regulación y supervisión de jueces y abogados se hace patente en: (i) el hecho de que ningún juez o magistrado federal ha sido sancionado jamás por corrupción,⁹ pese al reciente informe del Relator Especial de las Naciones Unidas, en el cual se afirma que entre 50

⁹ Entrevista con la Lic. Luz del Carmen Herrera Calderón, Secretaria Ejecutiva de Disciplina del CJF, en la Ciudad de México (16 de junio de 2003); entrevista por teléfono con el Lic. Adrián de la Rosa Cuevas, Director de la Unidad de Denuncias y Quejas, Oficina de la Contraloría Interna del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la Ciudad de México (6 de junio de 2003) en la que afirma que ningún magistrado del TEJFA ha sido disciplinado por corrupción entre 1970 y 2002.

y 70 por ciento de los integrantes del PJF son corruptos (UNSR, 2002, Hughes, 1995);¹⁰ (ii) la ausencia casi absoluta de solicitudes de cobertura de seguro por incompetencia profesional entre los abogados mexicanos; y (iii) la credibilidad de la información que se difunde públicamente en cuanto a los derechos de la clientela (es decir, en su calidad de consumidores de servicios jurídicos) y las historias disciplinarias de abogados y jueces (a pesar de la obligación de la Secretaría de Educación Pública) de publicar información concerniente a los acontecimientos relacionados con el estatus de la licencia de un abogado (*Diario Oficial de la Federación*, 1945).

Realineación del Marco Regulatorio y Disciplinario para que responda mejor a la realidad política, económica y social de México

En el transcurso de la última década se ha ido reconociendo, cada vez más, la relación simbiótica entre la inculcación de un firme sentido de responsabilidad y ética profesional en la comunidad jurídica, y el logro de mayor eficiencia y certidumbre en la procuración de justicia. En las siguientes secciones expondremos las medidas que México ha adoptado, en congruencia con ese reconocimiento, a fin de alinear mejor la regulación y supervisión de los jueces y abogados con las necesidades de su cambiante realidad social, económica y política.

¹⁰ En esta estimación se incluye el caso de Ernesto Díaz Infante, el ministro de la SCJN que huyó del país en 1988, cuando se le acusó de haber aceptado un cohecho de medio millón de dólares por presionar a un magistrado de los tribunales menores para que pusiera en libertad a un acaudalado empresario de la Ciudad de México, a quien se había sentenciado por violar y asesinar a una niña.

1. Investigación de antecedentes

Uno de los pasos que se han dado para impulsar esta reorientación, consiste en revisar los antecedentes de los candidatos judiciales federales a fin de identificar (y eliminar durante la consideración) a quienes tienen antecedentes penales (*Diario Oficial de la Federación*, 1995).

Este avance es significativo, dada la facilidad con que se nombraba en el pasado a cualquier persona para ocupar un cargo judicial, con poca o nula revisión efectiva de sus antecedentes personales y profesionales. Por el contrario, este tipo de selección no se hace extensiva a los aspirantes a abogados. Es decir, a diferencia de las pruebas de carácter moral, la evaluación profesional y la verificación de antecedentes penales que sus homólogos en Estados Unidos deben aprobar a fin de obtener su licencia en derecho, en México no se investigan oficialmente los antecedentes de los estudiantes de derecho antes de que ingresen a la profesión.

2. Vigilancia patrimonial y la administración de fondos de la clientela

En una vena relacionada, se ha fortalecido el proceso de declaración patrimonial que se les exige a todos los servidores públicos, incluso a jueces y magistrados. Hasta 2000, las declaraciones patrimoniales que se les exigían a los funcionarios judiciales se elaboraban a mano para luego clasificarlas y archivarlas. Este sistema no cumplió con sus objetivos pretendidos, dada la manera en que: (i) se prestaba a modificación de datos, errores o pérdidas; y (ii) complicaba la vigilancia eficiente de los bienes patrimoniales y la detección de actividades de corrupción. Con el lanzamiento en 2001 del uso obligatorio de la Declaranet (<http://declaranet.gob.mx>), se eliminaron

muchos de estos problemas al centralizar, automatizar y “desintermediarizar” el proceso de declaración patrimonial en la Secretaría de la Función Pública (SFP). Lo más importante, al crear una base de datos precisa y con funciones de búsqueda, el sistema Declaranet permite a los auditores del gobierno y al público en general hacer una supervisión eficaz de los recursos. Por el contrario, a los abogados privados mexicanos no se les exige tener una cuenta aparte (semejante a las cuentas IOLTA de los abogados estadounidenses) con el fin de prevenir la mezcla de los fondos del abogado defensor con los de sus clientes. La falta de requisitos claros y obligatorios al respecto va en contra de los intereses de los clientes, pues dificulta —e incluso imposibilita— la detección o remediación de la malversación de los fondos que les confían a los abogados.

3. Transparencia

La última medida que se relaciona con la regulación y supervisión de jueces y abogados es el asunto de la transparencia. La política de información rígidamente cerrada que se mantuvo en México durante la mayor parte de su historia moderna, aunada a la ausencia de mecanismos básicos de verificación y rendición de cuentas, generó una asimetría de información que se caracteriza por la distorsión de los procesos de toma de decisiones políticas y económicas, niveles mínimos de participación ciudadana y corrupción generalizada. Alejandro Junco de la Vega, presidente y director general de uno de los grupos de comunicación masiva más grandes de México, capturó la esencia del estado tradicional de la transparencia al destacar que los ciudadanos mexicanos sabían más sobre los detalles íntimos de la vida sexual de Bill Clinton que sobre el asesinato de Luis Donaldo Colosio (Infosel, 2002).

Esta situación empezó a cambiar en 2001, cuando México, como parte de su actual esfuerzo por fortalecer las instituciones públicas, adoptó un paradigma de representante y representado al conceptualizar la relación entre el gobierno y sus electores (Stiglitz, 1987). Una consecuencia fundamental de esta reorientación fue la promulgación de una ley sin precedentes, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAI-PG), que establece la obligación del gobierno federal de dar a conocer, así como el derecho de la ciudadanía a solicitar, información del sector público de carácter no reservado (*Diario Oficial de la Federación*, 2002).¹¹ Visto desde la perspectiva del PJF, la mayor cantidad y calidad de la información puede fortalecer sus facultades de supervisión, servir como freno al elevado índice de corrupción judicial derivado del misterio absoluto en torno a la resolución de los casos, y generar una noción de Estado de derecho basada, como lo diría el ex magistrado de la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos, William O. Douglas, menos en la “obediencia” y “más en la confianza” (Douglas, 1949). La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) reconoce directamente la importancia de la transparencia para el fortalecimiento de la procuración de justicia y la protección de las garantías individuales al afirmar “la obligación de proporcionar información oportuna, veraz y objetiva constituye el medio más adecuado de ratificar el compromiso del PJF con la sociedad” (SCJN, 2001:13).

A pesar de las metas y aspiraciones positivas de la LFTAI-PG, la combinación de una cultura profundamente arraigada de no transparencia, escasa voluntad adminis-

¹¹ Esta ley se basa en la enmienda del artículo 6 de la Constitución mexicana, efectuada el 6 de diciembre de 1977, a la cual da significado. Además, el derecho de los ciudadanos a solicitar y recibir información que no haya sido manipulada, esté incompleta o sea falsa, fue elevado a la categoría de garantía individual mediante dos decisiones jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia (SCJN, 1996; SCJN, 2000).

trativa, mecanismos deficientes de solicitud y respuesta, y una opaca infraestructura física,¹² han hecho problemática su puesta en marcha dentro del PJF.

La información que el PJF da a conocer en cumplimiento del artículo 7 de la LFTAIPG ha sido, en su mayor parte, de mala calidad. Entre las deficiencias típicas de la información cabe mencionar la falta de profundidad temporal (lo que impide entender cómo va cambiando con el tiempo el desempeño del PJF), la agrupación excesiva de categorías o conceptos de clasificación (lo que dificulta entender con claridad el desempeño del PJF en lo referente a un asunto en particular) o la presentación de información en un formato poco claro (en la tabla 2 se resumen los obstáculos detectados). Considérense, en este último aspecto, la información que se publica sobre salarios y compensaciones en la página de Internet de la SCJN, para cumplir supuestamente con las obligaciones que le señala el artículo 7 de la LFTAIPG. La información codificada que se presenta en este ejemplo, si se considera junto con el modo en que el PJF omite poner una clave de interpretación, impide al ciudadano entender cuáles cifras corresponden al salario y las compensaciones de un ministro de la SCJN, un magistrado del tribunal o un juez de distrito, de modo que contraviene lo dispuesto en la LFTAIPG, en la cual se estipula que la información divulgada debe facilitar el “uso y comprensión” del público (*Diario Oficial de la Federación*, 2002).

La experiencia inicial en cuanto a la presentación de solicitudes de información por parte de la ciudadanía no ha sido alentadora. A diferencia del mecanismo de solicitud y respuesta por Internet que utilizan las dependencias

¹² La transparencia judicial se ve comprometida físicamente por el modo en que el público generalmente es separado del espacio designado para la conducción de los procedimientos por una división de plástico o de vidrio.

Tabla 2. Resumen de obstáculos para el acceso a la información

<i>Obstáculo</i>
La información divulgada carece de profundidad temporal
Información divulgada conforme a categorías y conceptos excesivamente agrupados
La información se publica en forma codificada
El personal de la unidad de enlace está dispuesto a omitir los procedimientos establecidos y buscar soluciones informales
Mecanismos de solicitud y respuesta manuales y no automatizados
Ausencia de obligación de dedicar recursos humanos a la tarea de extraer y aportar una respuesta que pueda ser usada como pretexto para retener efectivamente información, aunque ésta exista, donde (i) la forma de los datos que se buscan no se ajusta a las prácticas oficiales de registro y archivo y (ii) la parte solicitante reside lejos de la unidad de enlace
Índole y alcance de las obligaciones del organismo sucesor poco claras
Envío extemporáneo de las respuestas
Respuestas incompletas o inadecuadas de alguna otra forma
Respuestas que no coinciden con la información que puede encontrarse en otras publicaciones federales

y organismos de la Administración Pública Federal (APF), y en violación del requisito de la LFTAIPG que señala que la información se ponga “a disposición del público, a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica” (*ibid.*), las solicitudes de información pertenecientes al PJJF se deben hacer y recoger en persona en la unidad de enlace

del órgano o entidad correspondiente. Este mecanismo manual, a pesar de que la LFTAIPG ha estado en efecto por varios meses, puede estar sumamente desorganizado. Por ejemplo, los funcionarios del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA) ni siquiera sabían que el organismo contaba con unidad de enlace la primera vez que intenté hacer una solicitud de información. Lo más inquietante es que el uso de mecanismos de solicitud y entrega de información en propia mano aumenta las probabilidades de que los servidores públicos intenten deshacerse de las peticiones mediante métodos “informales” o “extraoficiales” —un resultado que es, en esencia, incongruente con el espíritu y los señalamientos de la LFTAIPG— o por lo menos crear obstáculos burocráticos para la entrega de la información solicitada. Como se aprecia en la tabla 3 respecto a este último tema, las únicas propuestas que este autor ha recibido para participar en una discusión “informal” sobre el contenido de una solicitud de información corresponden a las peticiones entregadas mediante mecanismos no automatizados. El último problema relacionado con la solicitud o entrega de información tiene que ver con el hecho de que ni la LFTAIPG ni su reglamento obligan a las unidades de enlace de los órganos o entidades de gobierno a asignar recursos humanos a la tarea de localizar y extraer la información que esté técnicamente disponible, pero no exactamente en la forma en que la solicita un investigador. Este inconveniente de la ley es problemático, pues en algunos casos (por ejemplo, cuando la distancia hace imposible que el solicitante acuda en persona a las oficinas administrativas del órgano o entidad de gobierno en cuestión a fin de hacer la revisión de archivos) puede usarse como pretexto para no entregar información que, de no ser por eso, pudiera y debiera darse a conocer.

Tabla 3. Síntesis de los resultados de solicitudes de información

<i>Entidad</i>	<i>Folio No.</i>	<i>Solicitud en línea</i>	<i>Fecha de solicitud</i>	<i>Mecanismos de respuesta en línea</i>	<i>Respuesta en tiempo</i>	<i>Discusión informal (sugerida)</i>	<i>Responsividad</i>
SCNJ	14	No	01/07/03	Sí	No	No	Parcial
SCNJ	25	No	03/07/03	Sí	Sí	No	Sí
SCNJ	49	No	11/07/03	Sí	Sí	No	Sí
CJF	6	No	07/01/03	No	No	Sí	Parcial
CJF	14	No	08/01/03	No	No	Sí	Parcial
SEP	65803	Sí	11/08/03	Sí	Sí	No	No*
SEP	65903	Sí	11/08/03	Sí	Sí	No	No*
SEP	66003	Sí	11/08/03	Sí	No	No	No
TFJFA	N.D.	Sí	24/07/03	Sí	No	No	Sí

* Fueron reconsideradas mediante un recurso de revisión

Aparte de los inconvenientes del mecanismo de solicitud y entrega, otros problemas que se han tenido hasta la fecha en relación con las solicitudes de información son la puntualidad, precisión, uniformidad y utilidad de las respuestas sustantivas del gobierno. Como lo indica la tabla 2, las respuestas iniciales fueron entregadas, en cinco de nueve casos, después del plazo que la ley señala. Una vez en poder de las respuestas finales, se pudo constatar que, con frecuencia indebida, la información proporcionada no coincidía con los datos publicados en los informes anuales de la SCJN o las bases de datos del PJF, estaba incompleta o no era clara. Aunque el hecho de que la mayoría de las respuestas iniciales no fueran impugnadas nos impide hacer una afirmación más concluyente, vale la pena notar que la divulgación incompleta, motivada por el deseo de impedir que la imagen del PJF se deteriore, habría violado la presuposición de apertura interpretativa que establece el artículo 6 de la LFTAIPIG.

La transparencia es un concepto relativamente novedoso en México y, como se aprecia en las observaciones precedentes, el país en general y el gobierno en particular, están pasando por un proceso de ajuste que se caracteriza por resistencia e incertidumbre (*Reforma*, 2003a; *Reforma*, 2003b; *Reforma*, 2002b). El ex ministro de la SCJN, Juventino V. Castro y Castro, puso este tema en perspectiva histórica al destacar que la novedad de la garantía de información es tan inusitada, que “no es posible encontrar antecedentes claros y precisos en nuestra historia” como para poder entender mejor el tema (SCJN, 2002:859).

Si seguimos adelante, hay varios pasos que el gobierno federal puede dar para superar la renuencia a divulgar información. El primero se relaciona con la transparencia en el ámbito del sistema jurídico y consiste en el desarrollo y puesta en marcha de mecanismos automatizados

de solicitud de información, tal como lo exige la LFTAIPG.¹³ El segundo paso se relaciona con la transparencia en el ámbito de la controversia legal y consiste en la ampliación del derecho del público a tener acceso a la información relacionada con asuntos legales pendientes (con excepción de los que fueron clasificados mediante una orden de reserva o algún otro mecanismo similar).¹⁴ Esta última acción, al poner fin a la contradictoria política mexicana de pedir, por un lado, que los procedimientos jurídicos se abran al público (en teoría) (*Diario Oficial de la Federación*, 1932), pero restringir, por el otro, el acceso de las partes con algún interés acreditado a los tribunales y los archivos del caso, pondría las prácticas de transparencia del PJF en línea con las que existen en los sistemas jurídicos más eficientes y respetuosos del Estado de derecho del mundo. El experto en transparencia mexicano, Jorge Islas, apoya esta idea al recalcar: “Si realmente existe voluntad de parte del PJF, no sólo se abrirán [al público] las sentencias definitivas, sino además, todos los autos y

¹³ A pesar de las aseveraciones que los representantes de las unidades de enlace del PJF le hicieron a este autor en cuanto a sus planes de establecer mecanismos de solicitud y entrega de información por Internet a fines de 2003, hasta el momento de redactar el presente capítulo aún no se disponía de ellos.

¹⁴ En el artículo 8 de la LFTAIPG se señala que únicamente las resoluciones definitivas del PJF están a disposición del público. En oposición al hecho de que este ordenamiento es extensivo a todos los tribunales del PJF, las únicas sentencias definitivas del PJF que están a disposición del público hasta la fecha, son las de la SCJN. En Estados Unidos, por hacer la comparación, cualquier persona puede solicitar y revisar el archivo de cualquier asunto (siempre y cuando no haya sido sellado, borrado o sujeto mediante orden de reserva) —esté pendiente o resuelto— sea en persona en la oficina del secretario del tribunal o, en algunos casos, por medio de Internet. Chile ofrece a sus ciudadanos un grado de acceso a la información relacionada con asuntos legales pendientes o resueltos similar a la que se observa en Estados Unidos.

demás resoluciones que hayan emitido los jueces durante el curso de su trabajo” (*Reforma*, 2002d). Un resultado de ese tipo fortalecería la capacidad de supervisión en lo que respecta al PJF (así como a los abogados que ejercen en los tribunales federales) y permitiría al público entender mejor la dinámica procesal y sustantiva relacionada con los temas de mayor controversia del día (Lederer, 1999). Armados con esta información, los ciudadanos y comerciantes de México estarían, finalmente, en mejor posición para (i) asegurar la rendición de cuentas del sector jurídico y (ii) participar en los debates administrativos y legislativos que afectan sus intereses como partícipes del futuro de la nación.

4. Rendición de cuentas

Aunque, haciendo un balance, las medidas anteriores han afectado positivamente la reglamentación y supervisión de jueces y abogados, no llegan tan lejos como pudieran y debieran en cuanto se refiere a lograr un cambio significativo con respecto a los valores y prácticas del sistema jurídico mexicano. Y en ningún aspecto resulta más evidente este hecho, que en el marco disciplinario que rige a la profesión del derecho en México.

El actual mosaico de leyes y reglamentos que gobierna colectivamente la conducta y desempeño de los jueces y abogados mexicanos es excesivamente general, impráctico y lleno de lagunas. Los aproximadamente 40 000 abogados y 801 jueces y magistrados federales de México son, conforme al sistema actual, penal o administrativamente responsables de los actos y omisiones que se establecen en la tabla 4.

En congruencia con la larga tradición de concentrar los esfuerzos disciplinarios en las violaciones menos graves y más fáciles de resolver (es decir, en vez de investigar y

perseguir las formas de conducta más graves y de mayor escala) —y a pesar de los muchos discursos que se escuchan actualmente en México sobre “la reforma del Estado”, el establecimiento de “un buen gobierno”, el combate a la corrupción y la novedad de la rendición de cuentas— se han logrado muy pocos avances tangibles, en el transcurso de los últimos ocho años, en cuanto se refiere a suspender o remover de sus cargos a 50 a 70% de la población judicial federal que el Relator Especial de las Naciones Unidas identifica como corrupta, teniendo por base los informes que le proporcionó la comunidad jurídica mexicana. Como se aprecia en las tablas 5 y 6 al respecto, el número de jueces, magistrados y otros servidores públicos judiciales que han sido suspendidos o removidos de sus cargos por haber incurrido en algún tipo de responsabilidad administrativa se mantiene relativamente estático.

En una vena similar, es muy raro, si es que llega a suceder, que los abogados mexicanos sean objeto de quejas administrativas o demandas legales por negligencia profesional (Mears, 2003). Aunque la renuencia efectiva de la Secretaría de Educación Pública (SEP) de enviar información sobre el número de abogados mexicanos cuyas cédulas profesionales fueron suspendidas o canceladas por motivos disciplinarios en los años 1970, 1980, 1990 y 2000 nos impide hacer una conclusión con certeza absoluta, abundan los testimonios anecdóticos que indican que la aseveración anterior es correcta. Si se considera la observación del Relator Especial de las Naciones Unidas en cuanto a que la revocación disciplinaria de la cédula profesional es un “procedimiento complejo” que “jamás se aplica” (UNSR, 2002:26), la renuencia de la Secretaría de Educación Pública a enviar información sobre revocaciones de cédulas revela, al parecer, un simple hecho: no se revocó una sola licencia en los años solicitados. Esta deducción encuentra apoyo en la experiencia práctica.

Tabla 4. Principales reglas disciplinarias federales aplicables a jueces y abogados

<i>Sujetos</i>	<i>Conducta</i>	<i>Ley</i>
Juez	Comprometer la independencia o imparcialidad del poder judicial	Art. 131, LOPJF
Juez	Proporcionar consejo a las partes en asuntos pendientes de resolución	Art. 225, CPF
Juez	Abuso de autoridad	Art. 8 (I), LFRASP
Juez	Actos de corrupción	Art. 8 (XII), LFRASP
Juez	Conflicto de intereses	Arts. 39-42, CFPC; Art. 47 (XIII), LFRASP
Juez	Negar recusación	Arts. 47-53, CFPC
Juez	Admisión de pruebas maliciosas o impropias	Art. 57, CFPC
Defensor público	Negligencia en la defensa	Art. 233, CPF
Abogado/estudiante de derecho	Practicar sin título	Arts. 29, 30, 62, Ley Reglamentaria 5; Art. 250, CPF

Abogado	No proporcionar conocimiento profesional para beneficio del cliente	Arts. 33, 64, Ley Reglamentaria 5
Abogado	Faltar a la secrecía y privacidad de las comunicaciones con el cliente	Art. 36, Ley Reglamentaria 5, Art. 210, CPF
Abogado	Incompetencia o negligencia profesional	Art. 2615, Código Civil
Abogado	Conflicto de intereses	Art. 232, CPF
Abogado	Elaboración de declaraciones falsas, practicar tácticas dilatorias	Art. 231, CPF

Siglas: CPF, Código Penal federal; CFPC, Código Federal de Procedimientos Civiles; LOPJF, Ley Orgánica del Poder Federal; LFRASP, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Tabla 5. Acciones disciplinarias impuestas a funcionarios judiciales federales, 1995-2002

<i>Año</i>	<i>Suspensión</i>	<i>Destitución</i>	<i>Inhabilitación</i>	<i>Promedio anual de todas las acciones</i>
2003	5	5	1	3.6
2002	5	5	2	4
2001	11	2	2	5
2000	5	4	1	3.3
1999	4	2	2	2.6
1998	4	1	2	2.3
1997	6	5	N/A	N/A
1996	8	6	5	6.3
1995	N/A	1	N/A	N/A
Total	48	31	15	N/A

Fuente: informes SCJN.

Tabla 6. Acciones disciplinarias impuestas a jueces y magistrados por violaciones a los artículos 131 (XI), de LOPJF o del artículo 47, LFRSP, 1995-2002

<i>Suspensiones</i>		<i>Destituciones</i>		<i>Inhabilitaciones</i>	
<i>Jueces</i>	<i>Magistrados</i>	<i>Jueces</i>	<i>Magistrados</i>	<i>Jueces</i>	<i>Magistrados</i>
18	9	2	5	5	6
Suspensiones, 1995-2002	25	Destituciones, 1995-2002	7	Inhabili- taciones, 1995-2002	11

Fuente: informaciones requeridas al CJF.

Después de varios años de ejercicio profesional como asesor jurídico extranjero en México, aún no conozco ni he oído hablar de algún abogado mexicano al que se le haya suspendido o cancelado la cédula profesional por motivos disciplinarios. Haciendo una marcada comparación —mediante información que se consigue de manera gratuita y en cuestión de minutos por Internet—, 4 269 abogados estadounidenses (de un total de 1 231 888) fueron reprendidos, suspendidos o expulsados de la barra de abogados en 2002 (ABA, 2003).

Esta situación de escasa rendición de cuentas entre los abogados obedece a tres motivos. En primer lugar, la ausencia de un conjunto de estándares y responsabilidades profesionales de carácter obligatorio, específico y públicamente difundido, disminuye las probabilidades de que los clientes se querellen cuando les prestan malos servicios jurídicos. Este hecho se complica, a la vez, con la índole penal de los reglamentos más relevantes en cuestiones de disciplina jurídica. Frente a la alternativa de encarar el alto grado de persuasión necesario para promover una demanda penal en vez de una demanda civil, muchos clientes consideran que las ventajas de demandar por negligencia profesional no compensan los inconvenientes de tiempo, costo y molestias. El último motivo es la inexistencia de asociaciones de abogados de carácter obligatorio que cuenten con comités disciplinarios facultados para oír y resolver asuntos de mala conducta profesional. A diferencia de Estados Unidos, donde se pueden interponer quejas disciplinarias en el ámbito administrativo de manera rápida y económica, la única opción que existe en México cuando se tienen motivos de queja es promover un costoso procedimiento jurídico. Estos dos últimos factores —que son realmente los dos lados de una misma moneda— se contraponen al logro del fortalecimiento de la procuración de justicia y el aumento de la confianza que el

público tiene en el sistema jurídico, puesto que disuade a los ciudadanos mexicanos de interponer demandas justas por negligencia profesional. Héctor Fix-Fierro recoge la injusticia de esta situación al afirmar:

“La relación entre los abogados y sus clientes también es muy compleja.

El problema más significativo de esa relación, es que los clientes están casi por completo a merced de sus abogados. Prácticamente no existe control sobre su comportamiento profesional. Ellos no le rinden cuentas a nadie y es casi imposible defenderse de un abogado desleal, negligente o deshonesto” (Fix-Fierro, 2002).

Reformas recomendadas

Se pueden tomar varias medidas, de manera tentativa, para fortalecer el sistema mexicano de supervisión de jueces y abogados.

La primera consiste en descentralizar la regulación de los abogados mediante el traslado de la responsabilidad de su supervisión administrativa y disciplinaria, que hoy recae en la SEP, a una red de asociaciones de abogados, tanto nacionales como estatales (semejante en su concepto al modo en que las asociaciones de abogados fungen como agencias administrativas del poder judicial en el ámbito estatal en Estados Unidos).¹⁵ Esta medida propuesta, que es congruente con el espíritu de federalismo que prevalece

¹⁵ Este concepto no es nuevo en México, pues la misma idea básica se presentó en el Primer Congreso Anual de Jueces Federales de Distrito, llevado a cabo en la Ciudad de México en 1999. Aunque no se ha avanzado al respecto, los jueces federales que asistieron a la conferencia propusieron la creación de un órgano descentralizado con autoridad suficiente para hacer cumplir la ética del derecho e intervenir en caso de tácticas de litigio abusivas (*Reforma*, 2002e).

actualmente en México, así como con las tendencias panlatinoamericanas, transformaría las asociaciones mexicanas de abogados, que hoy son organizaciones voluntarias esencialmente ceremoniales, en entidades de membresía obligatoria con autoridad disciplinaria cumplida (Mantellini González, 1995). Además, la implementación de esta medida daría a los consumidores locales de servicios jurídicos una mayor participación al asegurar la procuración efectiva de la justicia, al mismo tiempo que reduciría el alcance de la licencia actual, que permite a los abogados mexicanos ejercer el derecho en cualquier parte del país. En potencia, este último resultado mitigaría –al impedir, por ejemplo, que un abogado de Chiapas ejerza en Nuevo León [sin haber sido admitido previamente por la barra estatal de abogados o ser autorizado para fungir *pro hac vice* (por única vez)]– los riesgos de error o negligencia por parte de un abogado que ignora el modo en que el proceso de descentralización política y legislativa está haciendo diferir, cada vez más, las leyes federales de las estatales.

La segunda medida que se puede adoptar para fortalecer el marco de referencia que regule la conducta y el desempeño de los abogados, consiste en introducir un código integral y obligatorio de responsabilidad profesional.¹⁶ Dicho código sería una guía clara y pragmática en lo que respecta a una conducta que hoy está desatendida, incluyendo, por ejemplo, comunicaciones *ex parte* (unilaterales), publicidad, especialización, manejo de fondos del cliente, recomendaciones, dicotomía de honorarios, etc. Dicha medida deberá ser acompañada, y esto es importante, por un código de ética obligatorio y detallado para

¹⁶ La Barra Mexicana de Abogados (BMA) cuenta con un Código de Ética Profesional muy completo. Sin embargo, el valor de este código de ética se ve mermado por la índole voluntaria de la membresía de la BMA (BMA, 2003).

el poder judicial federal.¹⁷ La pronta implementación de la última parte de esta medida, si se considera el modo en que sigue cambiando la percepción pública del papel y la relevancia de los jueces y magistrados mexicanos, es más importante que nunca.

La última medida correctiva que se puede adoptar consiste en mejorar la cantidad y calidad de la información que se difunde en cuanto: (i) al registro disciplinario profesional de los jueces y abogados y (ii) a los derechos y procedimientos de inconformidad de que disponen los ciudadanos consumidores de servicios jurídicos. Si tomamos como ejemplo la experiencia de Estados Unidos, esta medida puede realizarse distribuyendo la información concerniente a suspensiones y cancelaciones de cédulas profesionales (así como una sucinta pero ilustrativa relación de los hechos que dieron pie a la medida disciplinaria), a los deberes y obligaciones de abogados y jueces, así como a la presentación de quejas contra los sectores público y privado mediante una combinación de vías tradicionales y virtuales. La instauración de las medidas anteriores podría, en el mismo grado en que generen mayor rendición de cuentas, conducir a que los jueces y abogados lleven a cabo sus labores profesionales con mayor cuidado y esmero. A su vez, eso mejoraría la procuración de justicia y fortalecería la confianza de la ciudadanía en el sistema judicial mexicano.

¹⁷ La organización denominada National Center for State Courts (NCSC) colabora activamente con el Instituto de Estudios Judiciales del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal a fin de introducir un código de ética para los jueces y magistrados de esa entidad (NCSC, 2003). De conformidad con los acuerdos establecidos en la Segunda Reunión Nacional de Tribunales de Justicia de los estados, también los estados de la República Mexicana decidieron crear y aplicar un código de ética (*Reforma*, 2002f).

CONCLUSIÓN

Resulta evidente, a partir de la exposición anterior, que el programa de reforma judicial iniciado hace casi diez años empieza a surtir un efecto positivo en lo referente al acceso ciudadano a la justicia y a la responsabilidad profesional. No es difícil encontrar pruebas de este avance. Hoy existen más defensores de oficio y asesores jurídicos federales mejor pagados y capacitados, que en cualquier otro periodo de la historia de México. En el campo de la responsabilidad profesional, las recientes reformas han tenido el efecto de aumentar la cantidad y calidad de la información disponible con respecto a las historias personales de jueces y magistrados, así como al avance de las controversias legales.

A pesar de los resultados positivos iniciales, que se lograron en el periodo relativamente corto de unos cuantos años, también resulta claro, como se aprecia en la explicación precedente, que el programa de reforma judicial de México es una obra en proceso. Es decir, un determinante fundamental del éxito que tenga México al optimizar los beneficios de su programa de reforma judicial está en la capacidad del gobierno para facilitar el acceso ciudadano a la justicia y aumentar la responsabilidad profesional. Al respecto, los asuntos medulares que aún falta abordar o remediar son: (i) introducción del requisito de servicio social gratuito entre los abogados registrados para facilitar ese acceso; (ii) desarrollo de clínicas de justicia social en las facultades de derecho del país; (iii) creación de otros medios para proteger a los ciudadanos, en particular a los menesterosos y los indígenas, en contra de detenciones indebidas, confesiones forzadas y representación jurídica ineficaz; (iv) investigación de los antecedentes civiles, penales y administrativos de los futuros abogados; (v) eliminación del intermediarismo en los mecanismos de

solicitud de información y respuesta que establece la LFTAIGP; (vi) ampliación del alcance de la transparencia del poder judicial, de modo que abarque los procedimientos de preinstrucción y las resoluciones definitivas, así como la vigilancia de los procedimientos jurídicos; (vii) promulgación de un marco legislativo que sea más amable y práctico para el usuario y regule la relación entre el abogado y su cliente; (viii) creación y puesta en marcha de un código de ética obligatorio para el poder judicial; y (ix) mejoramiento del récord de México en lo que respecta a medidas disciplinarias en contra de jueces y abogados. La ejecución de esta cartera de reformas adicionales no es tarea sencilla. Si bien es fácil cambiar los derechos y obligaciones mediante mecanismos legislativos, la reprogramación de valores y costumbres institucionales y personales arraigados en una cultura y reforzados temporalmente, a fin de impulsar el ideal de facilitar el acceso a la justicia y aumentar la rendición de cuentas en su administración, es un reto mucho más difícil. La preservación estoica de los aspectos positivos del programa actual de reforma judicial (es decir, financiamiento, capacitación, etc.), aunada a la rectificación satisfactoria de las deficiencias actuales del sistema, facilitará, a la larga, la eliminación de la percepción de ineficacia e impunidad que corroe la confianza de los ciudadanos e inversionistas en las instituciones jurídicas de México y sus actores, y contribuirá al establecimiento de una cultura de justicia que responda orgánicamente a las experiencias pasadas, necesidades presentes y aspiraciones futuras del país.

BIBLIOGRAFÍA

- ABA (2003), "Survey on Lawyer Discipline Systems", American Bar Association, URL, <http://www.abanet.org/cpr/discipline/sold/sold-home.html>.

- BMA (2003), "Código de Ética", Barra Mexicana, URL, <http://www.bma.org.mx>.
- CEPAL (2003), "Panorama social de América Latina 2002-2003", Economic Commission for Latin America and the Caribbean, URL, <http://www.eclac.cl/prensa/noticias/comunicados/4/12984/presentacionPS2002-2003jao.pdf>.
- COMISIÓN MEXICANA DE DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS (CMDPDH) (2002), *Análisis y propuestas de reformas mínimas para el fortalecimiento del sistema de procuración y administración de justicia en México*, México, Impresos Escorpión.
- Diario Oficial de la Federación*, 26 de febrero de 2003, "Acuerdo por el que se autoriza la publicación de los sueldos, prestaciones y demás beneficios de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación".
- , 11 de junio de 2002, "Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental".
- , 26 de noviembre de 1998a, "Bases generales de organización y funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública", *Diario Oficial de la Federación*, mayo 28, 1998b, "Ley Federal de Defensoría Pública".
- , 26 de mayo de 1995, "Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación".
- , 26 de mayo de 1945, "Ley Reglamentaria del artículo 5 constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal".
- , 1 de septiembre de 1932, "Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal".
- , 5 de febrero de 1917, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".
- DOUGLAS, William O. (1949), "Stare Decisis", *Columbia Law Review*, 49:735-754. *El Norte*, 17 de marzo de 2002, "Servidores públicos: bajo la sombra de la muerte".
- FIX-FIERRO, Héctor (2002), "Notes on the Impact of Lawyer Performance on the Administration of Justice in Mexico", California Digital Library, URL, <http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1023&context=usmex>.

- Gaceta Parlamentaria* ("Gaceta"), 21 de noviembre de 2001, "Iniciativa de Reforma al Código de Procedimientos Penales y a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación", Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, URL, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2001/nov/20011122.html>.
- HUGHES, Sallie (1995), "Law and Disorder", *Mexico Business* (abril), 8-12. Infosel Financiero (Infosel), 4 de julio de 2002, "Es Estado de derecho base para Pacto Nacional", Instituto Federal de Defensoría Pública (IFDP) (2003), "Delegaciones", IFDP. URL: <http://www.ifdp.cjf.gob.mx/Delegaciones/default.asp>.
- LEDERER, Fredric (1999), "The Foundation for the Virtual Courtroom: Today's Developing Technologies", National Center for State Courts, URL, <http://www.ncsc.dni.us/NCSC/TIS/TIS99>.
- MANTELLINI GONZÁLEZ, Pedro (1995), "The Role of Bar Associations in Judicial Reform", en WALEED MALIK y cols., *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean*, Washington, Banco Mundial.
- MEARS, Rona (2003), "The International Lawyer's Creed. A Code of Ethics for International Lawyers", Haynes & Boone, LLP, URL, <http://www.haynesandboone.com/briefings/mears7.tm>.
- MONGE, Raúl (2002), "La justicia mexicana: corrupción", *Proceso* (julio): 35-38. NATIONAL CENTER FOR STATE COURTS (NCSC) (2003), "Ética judicial", National Center for State Courts, URL, http://www.ncsc.com.mx/etica_judicial.html.
- PETERS, Gretchen (2002), "In Mexico Hostage Crisis, Seeds of Unrest", *Christian Science Monitor*, URL, <http://www.csmonitor.com/2002/0715/p01s04-woam.html>.
- REDING, Andrew (1995), *Democracy and Human Rights in Mexico*, Nueva York, World Policy Institute.
- Reforma*, 13 de agosto de 2003a, "Reconoce IFAI incertidumbre en dependencias", 8A.
- , 4 de julio de 2003b, "Detectan temor en apertura", 24A.
- , 4 de octubre de 2002a, "Alertan sobre riesgo de ingobernabilidad", 4A.

- , 28 de agosto de 2002b, “Rechazan magistrados abrir el Poder Judicial”, 1A.
- , 24 de junio de 2002c, “Rebasan denuncias al Sistema Judicial”, 1A.
- , 23 de junio de 2002d, “Piden apertura judicial total”, 1A.
- , 2 de junio de 2002e, “Inicia segundo congreso de jueces”, 2A.
- , 13 de abril de 2002f, “Planean tribunales un código de ética”, 1A.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (Segob) (2001), *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, México, Secretaría de Gobernación.
- SEMINARIO DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN (SJF) (1996), “Garantías individuales (Derecho a la Información). Violación grave prevista en el segundo párrafo del artículo 97 constitucional. La configura el intento de lograr la impunidad de las autoridades que actúan dentro de una cultura del engaño, de la maquinación y del ocultamiento, por infringir el artículo 6o. también constitucional”, 513.
- (2000), “Derecho a la información. La Suprema Corte Interpretó originalmente el artículo 6o. constitucional como garantía de partidos políticos, ampliando posteriormente ese concepto a garantía individual y a obligación del Estado a informar verazmente”, 72.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (SCJN) (2002), *Informe de Labores*, México, Poder Judicial Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2001), *Informe de Labores*, México, Poder Judicial Federal.
- STIGLITZ, Joseph (1987), “Principal and Agent”, en John EATWELL y cols., *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, Nueva York, Macmillan, U.N. ESCOR (UNSR). 2002.
- UNSR (United Nations Special Representative).
- UN. DOC., E/CN.4/2002/72/Add.1, 58th Sess., Provisional Agenda Item 11(d), at 25, Nueva York, Naciones Unidas.
- U.S. DEPARTMENT OF STATE (DOS) (2002), *2002 Human Rights Report*, Washington, U.S. Department of State.

UNGAR, Mark (2002), *Elusive Reform, Democracy and the Rule of Law in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner.

YAMÍN, Alicia Ely y María Pilar NORIEGA GARCÍA (1999), "The Absence of the Rule of Law In Mexico: Diagnosis and Implications for a Transition to Democracy", *Loyola Los Angeles International & Comparative Law Journal*, 21:467-495.

DESHACIENDO EL TEJIDO SOCIAL: EL IMPACTO DE LA DELINCUENCIA EN EL CAPITAL SOCIAL

PABLO PARAS*

INTRODUCCIÓN

Hoy sólo entendemos una parte del impacto que la delincuencia ejerce en una sociedad. La mayor parte de las investigaciones se concentran exclusivamente en las consecuencias económicas y psicológicas de la delincuencia.¹ Los costos económicos equivalen a la suma de los recursos que una sociedad dada pierde a causa de la delincuencia o invierte para protegerse de ella, y con frecuencia se interpretan como el costo social de la misma.² No obstante, por inmediato u obvio que sea, este punto de vista es limitado. La otra perspectiva común del costo es la psicológica, cuando se piensa en el individuo en vez de en la sociedad.

* Presidente de data, opinión pública y mercados, México.

¹ En el presente artículo usaré indistintamente los términos “costos” y “consecuencias”.

² El costo más frecuentemente investigado es el económico, como la pérdida de propiedades (directo) o el costo de la protección individual (indirecto). Según proyecciones basadas en una encuesta de incidencias, el costo económico de la delincuencia en México equivalía a casi un punto porcentual de su PIB en 2001 (ICESI, 2001:5). Otro aspecto, al que suele denominarse los “costos sociales de la delincuencia”, son los recursos que la sociedad invierte en combatirla, prevenirla y controlarla.

Pero una vez más, este punto de vista es limitado, pues sólo contempla las heridas y cicatrices que les quedan a las víctimas, y con frecuencia se concentra en los delitos más violentos o traumáticos, de modo que abarca únicamente un porcentaje muy reducido de las víctimas.³

Se ha hecho muy poco para evaluar otros tipos de consecuencias. Pero ¿necesitamos saber más sobre los costos de la delincuencia? ¿Acaso no hay consenso en que la delincuencia es un cáncer indeseable para cualquier sociedad? Es precisamente debido a la importancia y gravedad de una “enfermedad” como la delincuencia, que necesitamos saber más de ella. Ningún diagnóstico estará completo si nos detenemos donde estamos hoy; disponer de más información nos servirá para prescribir un mejor tratamiento. El presente artículo contribuirá a que entendamos mejor este tema al analizar el efecto de la delincuencia en el modo en que los individuos se forman opiniones, definen sus preferencias o valores, y conforman sus actitudes y conductas. Estos resultados nos abrirán los ojos a otros costos sociales de la delincuencia.

La estructura social de la comunidad se deteriora donde quiera que los índices delictivos son altos. Sin embargo, es pertinente reconocer que la delincuencia es, en sí, una consecuencia del deterioro social (Healy, 2001:14). Con este trabajo pretendo explorar y comentar las consecuencias sociales importantes de la delincuencia en la Ciudad de México. Investigar este problema mediante los datos de una encuesta de opinión pública en la capital de México nos brinda una buena oportunidad por dos motivos. Por un lado, la frecuencia delictiva es alarmantemente alta: según las encuestas, en cualquier periodo: de doce meses en pro-

³ Me refiero estrictamente al aspecto cuantitativo y no al cualitativo, que es precisamente el punto de vista psicológico. Mi intención no es tratar los distintos tipos de delincuencia o víctimas como casos comparables.

medio, uno de cada cuatro adultos es víctima de un asalto. De acuerdo con los datos más recientes del Termómetro Capitalino de septiembre de 2006, 30% de los adultos de la Ciudad de México reportan haber sido víctimas de un asalto en los últimos 12 meses. Según las encuestas, una media de 40% informa que algún pariente cercano ha sido víctima de un acto delictivo en los últimos tres meses. Además, en 55% de los delitos hay violencia o amenazas, y en la mitad de ellos se utiliza alguna arma de fuego (ICESI, 2001b:17). Mi intención es ir más allá del simple análisis descriptivo, y utilizar encuestas de opinión pública para comparar las víctimas con las no víctimas usando herramientas de análisis estadístico más sofisticadas. Hasta donde sé, en ninguna encuesta se ha establecido tal comparación y de su relación e impacto a mediciones de conceptos (paradigmas) sociales clave, como confianza interpersonal, agrupaciones sociales, afiliación a grupos, miedo, bienestar y confianza institucional. Para esta investigación, se diseñó un instrumento de encuesta que mide específicamente cada uno de esos conceptos mediante preguntas múltiples, lo cual permite capturar estos *constructo* sociales que no son observables directamente. La confiabilidad de los conceptos se pone a prueba mediante un análisis factorial confirmatorio. Las relaciones entre los conceptos se muestran mediante un modelo de ecuaciones estructurales en donde se asigna precedencia temporal a la condición de ser víctima (experiencia como víctima).

DELINCUENCIA Y CAPITAL SOCIAL

Se ha investigado mucho para determinar las causas de la delincuencia. Entre las hipótesis sobre las causas de la delincuencia destacan las teorías electivas, genéticas, de estructuras sociales, de procesos sociales, de conflicto, e integrales (Siegel, 2000). Sin embargo, aparte de evaluar

los efectos económicos o psicológicos de la delincuencia, se ha investigado poco sobre otros tipos de consecuencias. En algunos trabajos recientes se ha abordado la relación entre capital social y delincuencia, pero en casi toda la literatura se da prioridad causal al primero. Mi perspectiva es la opuesta. Al parecer, la delincuencia como un determinante significativo del capital social no se ha investigado a fondo. El capital social es un concepto relevante por tres razones: se ha investigado extensamente cómo medirlo; se ha demostrado empíricamente que es un buen indicador del bienestar de una sociedad; y disponemos de muchos trabajos sobre sus consecuencias, incluso sus repercusiones en democracia, desarrollo y crecimiento económico.

El debate sobre el alcance y medición del concepto del capital social es muy amplio (Grootaert, 1997). Para los fines de mi investigación, recurriré a una definición mixta del capital social con la idea de capturar los aspectos cognitivos y estructurales del concepto. La parte cognitiva tiene que ver principalmente con la confianza que existe entre los individuos de una comunidad, y la parte estructural, con el grado de participación de los mismos. El capital social se define aquí como: “Las normas y valores que permiten que los grupos se comporten de modo cooperativo” (Fukuyama, 1997) y “cualquier aspecto de la organización social informal [o formal] que constituya un recurso productivo para uno o más actores” (Coleman, 1994:170). La primera parte de la definición abarca los aspectos cognitivos del término y los vincula —las normas y valores— con el aspecto estructural al reconocer la necesidad de una expresión grupal. La segunda parte incorpora plenamente el aspecto estructural del capital social al recalcar su calidad productiva, que es un componente clave, puesto que da mayor relevancia social al término.

Aunque hay consenso entre en la literatura en cuanto al *origen* del concepto, existe cierto debate en lo referente al modo en que se *forma* el capital social dentro de una sociedad.⁴ Según Krishna (2002:19), existen tres hipótesis que compiten en cuanto a la ubicación causal e importancia teórica del concepto del capital social. La primera categoría es la tesis del capital social, que representa el trabajo de quienes explican la mayoría de los fenómenos sociales como derivados causales del capital social. Los estructuralistas o institucionalistas proponen el argumento opuesto y se refieren al capital social como un producto de las estructuras. “La respuesta del estructuralista en contra el capital social se basa en lo que es quizás el punto más débil de la tesis del capital social: el asunto de los orígenes. ¿De qué manera surgió el capital social y por qué los niveles de capital social varían de una sociedad a otra?” (Krishna 2002:14-19). La posición intermedia reconoce únicamente una causalidad marginal. En el modelo que pretendo probar, la delincuencia se ubica como una de las posibles estructuras que explican o impactan los niveles de capital social y, además, se presupone que el capital social tendrá repercusiones importantes sobre las opiniones, percepciones, preferencias y comportamientos individuales. Llevar más allá la explicación del concepto del capital social y sus orígenes queda fuera de la posible esfera de mi trabajo.⁵ Tienen mayor importancia en

⁴ Los primeros académicos, como Tocqueville, Durkheim o Weber, fueron destacados defensores de la idea del capital social (Healy, 2001:40); sin embargo, es a Bourdieu, Coleman y Putnam a “quienes se les reconoce el haberla introducido al debate teórico” (Baron y cols., 2000:1).

⁵ La mayor parte del trabajo reciente sobre el tema incluye una revisión de su evolución, conformaciones, formas y aplicaciones. El uso del concepto ha sido tema de investigaciones recientes sobre gran variedad de temas: desde la índole del capital y la educación, hasta desarrollo y democracia; desde la comunidad hasta el país; desde lo cuantitativo hasta lo cualitativo. Quizás la más destacada de ellas sea la de Putnam (1993 y 2000). Hay importantes revisiones del concepto y

el diseño de mi investigación las dimensiones y formas clave del concepto. Las dimensiones nos proporcionan un marco de referencia para entender la importancia del concepto; las formas facilitarán su implementación operativa.

Groeter y Bastelaer hacen un buen trabajo al ilustrar las dimensiones del capital social en dos escalas: de micro a macro y de estructural a cognitivo. El primero es claro en sí mismo; para el segundo nos ofrecen esta definición:

La manifestación *estructural* se refiere a los aspectos más visibles y posiblemente tangibles del concepto, como instituciones locales, organizaciones y agrupaciones, de los cuales se puede disponer para el logro de objetivos culturales, sociales, económicos, políticos y de otro tipo. El capital social *cognitivo* se refiere a manifestaciones más abstractas, como la confianza, las normas y valores que rigen las interacciones entre la gente (2002:342).

Según Woolcock, existen tres formas básicas de capital social: vinculación, puentes sociales y enlaces sociales (1998). Healy nos ofrece definiciones concisas de esos términos:

“Vinculación se refiere típicamente a las relaciones entre integrantes de grupos familiares y étnicos. El capital social mediante puentes se refiere a las relaciones con amigos lejanos, asociados y colegas. Los enlaces sociales se refieren a relaciones entre estratos sociales distintos, en una jerarquía donde el acceso a poder, posición social y riqueza le corresponde a grupos diferentes” (2001:42).

cómo medirlo en los trabajos de Grootaert y cols. (1997), Portes (1998), Woolcock y Narayan (2000) y Krishna (2002).

Es factible suponer que la delincuencia socavar  la futura *confianza en los demás* (en particular, los *puentes sociales* se refieren por lo general a “poca confianza”) por parte de la víctima. Así pues, la confianza tiene un papel importante en mi investigación, pues pudiera ser el enlace teórico más firme entre la delincuencia y el capital social, y es un componente esencial de este último. Fukuyama nos ofrece una definición de confianza que tiene claras relaciones sociales con las tres formas básicas presentadas arriba. La define como la “expectativa de comportamiento ordinario, honesto y cooperativo que surge en una comunidad, basada en normas en común, de parte de los demás integrantes de la comunidad...” (1997:26). Además, al leer la conclusión de Putnam se puede afirmar que la confianza es un requisito social indispensable cuyos efectos secundarios son deseables:

“Si el resto de las cosas son iguales, la gente que confía en sus conciudadanos trabaja voluntariamente con mayor frecuencia, contribuye más en obras filantrópicas y participa más a menudo en iniciativas políticas y comunitarias, funge con mejor disposición en los jurados, dona sangre con más frecuencia, cumple con mayor plenitud sus obligaciones fiscales, es más tolerante con las opiniones minoritarias y despliega muchas otras virtudes cívicas” (2000:136).

Aunque con mi trabajo pondr  a prueba un modelo causal complejo, el objetivo más importante de mi investigación es ver si las experiencias personales como víctima alteran significativamente la confianza interpersonal.

Smith recurre a una variable dependiente distinta, pero relacionada: la misantropía. Según sus descubrimientos: “Los eventos de vida negativos recientes (como ser objeto de actos delictivos y violencia, problemas de salud, desempleo y traumas en general) aumentan la mi-

santropía”. También observa que la misantropía es mayor en quienes viven en grandes ciudades (Smith, 1997:184).⁶ Sin entrar mucho en los detalles de su investigación específica sobre el tema, Putnam llega a una conclusión comparable: “Las víctimas de actos delictivos y violentos —dondequiera que vivan— expresan menor confianza social” (2000:138). Además, en el ámbito colectivo existen pruebas que sugieren una correlación entre los índices de delincuencia y las medidas del capital social. “Los niveles de capital social más elevados, si todo lo demás es igual, se traducen en menores índices de delincuencia” (Putnam, 2000:308). Pero insisto, un diagnóstico completo hace que sea necesario investigar los temas de causalidad y magnitud del efecto.

Cuando analiza las tasas de homicidio mientras controla el “temor a la delincuencia”, Putnam concluye: “Las flechas causales van, al menos en parte, del capital social hacia la delincuencia” (2000:309). Aunque este descubrimiento es importante, se ve limitado por dos motivos: los homicidios representan sólo una pequeña fracción de la actividad delictiva (de tipo muy extremo y generalmente violento); y su índice de capital social es estructural, en vez de cognitivo. Mi investigación incluye la experiencia (directa e indirecta) y el miedo a la delincuencia; será más integral en función de los delitos que abarca; e incluye los componentes estructurales y cognitivos del capital social. Otra diferencia es que Putnam llega a su conclusión usando datos agregados (con el potencial riesgo de cometer una falacia ecológica), mientras que yo trabajaré con diferencias a nivel individual. Una de las publicaciones más relevantes, pues se relaciona directamente con mi pregunta central de investigación y fundamenta sus

⁶ Aunque la misantropía no es parte de mi trabajo, sospecho que se correlaciona con la confianza, aunque la última tiene precedencia causal.

conclusiones en individuos en vez de grupos, es el trabajo de Brehm y Rahn. Ellos señalan una de las características del capital social: “Es un concepto colectivo que tiene sus bases en formas de comportamiento, actitudes y predisposiciones individuales”, además, “no es una ‘comunidad’ la que participa o fortalece la confianza, sino la gente que integra dicha comunidad, que pertenece a organizaciones cívicas y adquiere sentimientos positivos hacia los demás” (1997:1000-1003). Es de esperar que nuestras vivencias personales con la delincuencia influyan en lo que pensamos, lo que hacemos y cómo lo hacemos. Es muy factible que una comunidad, según sus niveles de confianza o agrupaciones sociales, prevenga o facilite la delincuencia (un efecto de amortiguación); sin embargo, eso no significa necesariamente que la delincuencia tenga por causa la ausencia de capital social. Las teorías sociales estructurales de la delincuencia dan mayor relevancia a los indicadores económicos de la comunidad, pues “ven la desventaja económica de la posición social como una de las causas primarias de la delincuencia” (Siegel, 2000:190). Es muy probable que los estratos económicos se correlacionen con las reservas de capital social, sin embargo, es más factible que la causa de la delincuencia se desencadene con una depresión económica, que con una merma en la participación social, como el asistir a las juntas de una asociación de padres de familia. Puede darse el caso de que las correlaciones entre la delincuencia y el capital social sean ficticias, pues tienen un antecedente causal común. Brehm y Rahn hacen un señalamiento similar al referirse a la correlación entre confianza y democracia, y cómo es que ambas pueden compartir un antecedente causal: el desarrollo económico (1997:1008). En su investigación descubren que el hecho de ser víctima disminuye la confianza interpersonal; sin embargo, la magnitud del efecto es mínima en comparación con otros indicadores

sustantivos o demográficos (1997:1012). Espero encontrar un efecto de mayor magnitud en México, donde la frecuencia con que se es víctima de delitos es elevada.

La Ciudad de México es un escenario ideal para mi investigación por tres razones. Primero, la frecuencia de las experiencias personales como víctima directa es muy elevada. En segundo lugar, algunas pruebas sugieren que los niveles de capital social, al menos en sus componentes estructurales principales, no han cambiado significativamente con el tiempo.⁷ Sin lugar a dudas, la participación política ha ido en aumento en los últimos 15 años; las recientes elecciones presidenciales de 2000 y 2006 pueden considerarse como un indicador de participación social y política saludable. Finalmente, la mayor parte de los trabajos seminales y más destacados sobre el tema del capital social se basan en investigaciones realizadas en el mundo desarrollado, de modo que esos trabajos pueden ser rebatidos o complementados al analizar los datos del mundo en vías de desarrollo.

En muchas contribuciones académicas (Baron y cols., 2000:39) se ha ejemplificado la relación positiva entre el capital social y la democracia. Aunque se utilizará ese argumento para construir un modelo causal, queda fuera del alcance de mi investigación entrar en mayores detalles, como no sea el de resumir dicha correlación al destacar que el capital social tiene efectos externos e internos en la democracia. Los efectos externos se pueden resumir como un medio de acción social, en el que, usando las

⁷ Comparación de los datos mexicanos de 1990 y 2000 de la *Encuesta Mundial de Valores* que realizó la Universidad de Michigan. Se tienen pruebas mixtas en cuanto a los indicadores de capital social. Mientras que los aspectos estructurales han permanecido iguales (agrupaciones sociales) y las percepciones de salud y felicidad personal aumentaron, los indicadores de confianza interpersonal disminuyeron significativamente.

palabras de Putnam: “Las voces individuales y generalmente bajas se multiplican y amplifican” (2000:338). El efecto interno se define brevemente como una “escuela de democracia” (Putnam, 2000:339). Ambos efectos son particularmente importantes en la transición de México hacia la democracia o la consolidación de la misma. En el trabajo de Krishna, que se concentra en el mundo en vías de desarrollo, se señala que es necesario *detonar* el capital social para hacerlo más productivo, pues no basta con su existencia.

En palabras de la investigadora: “Generalmente se necesita algún tipo de institución para convertir el capital social en flujos de beneficios” (2002:12). Aunque las reservas de capital social medidas en forma de membresías de agrupaciones parecen ser bajas en México, pudiera ser esencial encontrar maneras de detonarlas a favor del desarrollo.⁸ Si las tasas delictivas merman o dañan (aún más) las reservas disponibles del capital social que la comunidad posee, cabe decir que el costo de la delincuencia puede ser sumamente lesivo para el buen desarrollo de cualquier sociedad. Por lo tanto, otra incógnita de investigación importante del presente estudio es averiguar si la delincuencia obstruye la creación de “comunidades cívicas”, como les llama Putnam, e incluso si estimula la creación de comunidades anticívicas.

⁸ Ahora ya se dispone de varias encuestas que miden el capital social en México. Las más relevantes son: a) la serie de *Time*, el *Termómetro Capitalino*, que es la medida más integral del concepto; b) el Proyecto de Opinión Pública Latinoamericana de la Universidad de Vanderbilt, en la que se establecen comparaciones con otros países; y c) las tres rondas de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política (Encup) de la Secretaría de Gobernación, así como la Encuesta Nacional de Filantropía del Instituto Tecnológico Autónomo de México e investigaciones sobre el tercer sector del Centro Mexicano de Filantropía.

DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

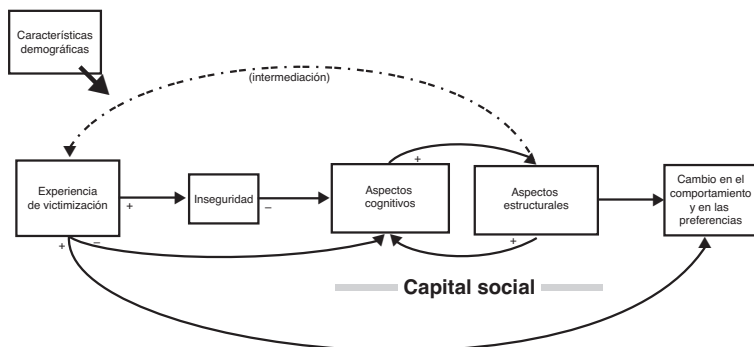
El siguiente es el modelo causal que pretendo demostrar. En él se adjudica prioridad causal a la delincuencia, que afecta directa o indirectamente (mediante la sensación de inseguridad capturada por el miedo que muestran los individuos) los aspectos cognitivos del capital social. También demuestra que el sistema de capital social (que consta de variables cognitivas y estructurales) tiene un efecto directo en las percepciones, opiniones, preferencias y formas de conducta, elementos que son importantes para la democracia y el desarrollo (figura 1).

Según mi hipótesis general, es menos probable que los individuos con experiencias personales como víctimas posean o generen capital social que los que no han sido víctimas. En mi investigación pondré a prueba las siguientes hipótesis específicas:

Los individuos que han sido víctimas de delitos:

- a) Confían menos en otras personas.
- b) Confían menos en las instituciones.
- c) Participan menos en organizaciones formales.

Figura 1



- d) Presentan cambios (negativos) en su comportamiento.
- e) Reportan peores niveles de salud personal.
- f) Prefieren la democracia en menor medida.

... que quienes no han sido víctimas.

Mi unidad de análisis es el individuo. Examinaré cada uno de los 1 006 participantes de una muestra representativa de los habitantes de 18 años o más del Distrito Federal de México.⁹ La experiencia personal de ser víctima se define como haber sido objeto de un delito en los últimos doce meses. Se ha señalado que las preguntas sobre experiencias delictivas pueden ser poco confiables porque la persona depende de su memoria, sobre todo cuando se le pide abarcar un periodo relativamente largo. Creo que eso es cierto. Entre 1997 y 2001, fui victimado en tres ocasiones. Aunque las recuerdo con precisión, no puedo dar las fechas exactas de tales eventos. Se puede

⁹ La encuesta fue llevada a cabo entre el 12 y 13 de abril de 2003 por Data OPM, una firma privada de encuesta con sede en la Ciudad de México. Esta encuesta es la 17 versión de una encuesta longitudinal denominada *Termómetro Capitalino* (TC), que inició en diciembre de 1997. El TC es una de las pocas encuestas de México, y posiblemente la única, que no recurre a ningún tipo de control de cuotas al seleccionar sus muestras. Los resultados tienen un margen de error de $\pm 3\%$, con un grado de confianza de 95%. En el TC se utiliza la lista de secciones electorales del Distrito Federal como referencia para el muestreo. La selección de la muestra es un proceso de varias fases. La primera fase es una selección aleatoria sistemática de secciones electorales, cuya probabilidad de selección es proporcional al número de electores registrados en cada selección. Se seleccionaron en total 101 secciones con este procedimiento. Se efectúan diez entrevistas en cada sección seleccionada; se eligen al azar dos manzanas por cada sección; y dentro de cada manzana se eligen cinco viviendas mediante un procedimiento aleatorio sistemático. Finalmente, en cada vivienda se selecciona a una persona con el método del último cumpleaños.

afirmar que, cuanto más traumático el evento, menos probable es que la persona lo recuerde como parte de su pasado cercano; pero también que es más factible que lo ubique con mayor precisión en el tiempo. Con mi investigación no pretendo hacer una medición precisa de la cantidad de delincuencia, es decir, la “cifra roja”, como suele llamársele en las encuestas de victimización. Lo que me interesa es comparar a las víctimas con el resto de la gente; por lo tanto, incluso en la implementación operativa de esta variable se puede sobreestimar la frecuencia de los actos delictivos, pero confío en que permitirá separar, en algún punto (y por lo general en el periodo que abarcan mis preguntas), a quienes fueron víctimas de un delito.¹⁰ Al comparar las series temporales de estas preguntas, se puede afirmar que los resultados de la encuesta son internamente uniformes (hay uniformidad dentro de las series). En la gráfica 1 se muestran las experiencias personales que han tenido, como víctimas, los habitantes de la capital mexicana en un periodo de cuatro años; esta gráfica sugiere que la delincuencia está disminuyendo lentamente con el tiempo. También indica que la pregunta utilizada ha sido uniforme en el tiempo, lo cual se toma como un indicador de confiabilidad de la medición. Se eligió un periodo de doce meses como el lapso óptimo para encontrar suficientes “víctimas” en la muestra (25% de

¹⁰ El TC se lleva a cabo en un solo fin de semana. Eso permite establecer un procedimiento cuyas muestras no tienen cuotas, pues es más fácil encontrar a las personas en sus casas durante el fin de semana. No obstante, vale la pena mencionar que no se efectuaron cancelaciones. El índice de rechazo fue de 24% de los contactos. Esto puede afectar la medición de la cantidad de capital social, pues se afirma que es más probable que los individuos con mayor confianza (un componente clave del capital social) acepten responder una encuesta (por lo tanto, los resultados serían una sobreestimación). No obstante, una vez más, mi propósito no es medir la cantidad, sino evaluar las diferencias individuales.

la muestra total). Además de la uniformidad interna de los resultados, se comparó esta encuesta con las de otras empresas encuestadoras para disponer de una evaluación externa de su confiabilidad.¹¹

Es de esperar que algunas personas reporten más de una experiencia personal como víctimas en el periodo estudiado; la variable lo controla al asignar mayor valor a tales individuos. La experiencia de víctima indirecta significa, por definición, que al menos otro ocupante de la vivienda, o al menos un familiar cercano, fue objeto de un delito en los últimos doce meses. Es probable que la experiencia de víctima indirecta esté inflada, pues depende de información indirecta y, por ende, menos precisa. Espero encontrar un comportamiento similar entre los individuos con experiencias de víctima directa e indirecta. La variable denominada INSEGURIDAD, que será conceptualizada como causal de “miedo”, se medirá preguntando qué tan segura o insegura se siente la gente en diferentes lugares. Estas tres variables se ajustarán al Sistema de Experiencia como Víctima (SEV). Para los fines de esta investigación, el capital social se mide por medio de estas variables: confianza interpersonal, membresía en agrupaciones formales y confianza institucional.

El modelo de medición utilizado para demostrar la hipótesis anterior consta de 14 variables. Cinco son variables únicas, el resto son las siguientes variables latentes (constituidas por múltiples variables): ‘Puentes sociales’ (poca confianza activa), ‘Cambio de conducta’, ‘Inseguridad’, ‘Agrupaciones formales’ (membresía), ‘Salud’, ‘Experiencia de víctima indirecta’, ‘Confianza institucio-

¹¹ Por ejemplo: los índices de aprobación para AMLO, que publicó el periódico *Reforma*, fueron de 77% a favor y 17% en contra (Grupo Reforma, 18 al 21 de enero de 2003). En la 17 versión del TC de DATA OPM, se llegó a cifras similares en abril de 2003: 77% a favor y 12% en contra.

nal', 'Inclinación por la democracia' y 'Merecimiento de confianza'. Para determinar la calidad de la medición de estas variables latentes, se efectuó un análisis factorial confirmatorio que nos permite determinar su validez interna y externa. El alpha de Cronbach, un indicador estándar de consistencia interna aparece en la segunda columna de la tabla 1 y muestra que las mediciones son aceptablemente confiables e internamente uniformes.¹²

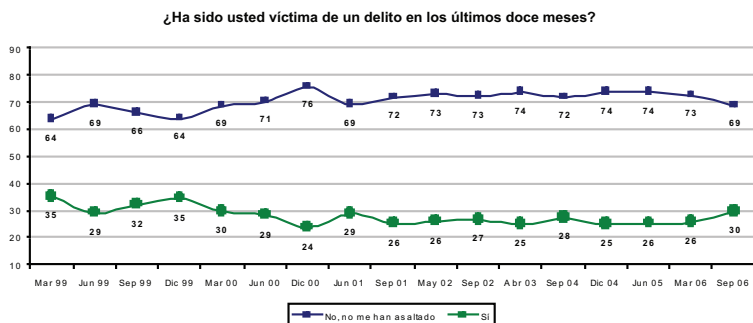
Para demostrar las relaciones esperadas entre las variables, se construyó un modelo causal.¹³ El modelo de análisis causal consta de 14 variables. Estas son las nueve variables latentes que se presentan en la tabla 1, más las siguientes variables: 'Género', 'Edad', 'Nivel socioeconómico' (NSE), 'Vinculación' (muchacha confianza) y 'Experiencia de víctima directa'. Los resultados del análisis de ecuaciones estructurales se presentan en la figura 1 y en la tabla 1. El modelo es estadísticamente significativo, según se aprecia en su grado de correspondencia general; eso significa que los datos apoyan empíricamente la relación hipotética entre las variables que se muestran en la figura 1.¹⁴

¹² La última columna de la tabla muestra el número de puntos del diseño original (incluidos en la encuesta) que se excluyeron debido a una carga insatisfactoria del factor o falta de uniformidad externa. Los puntos que se incluyen en las interpretaciones cumplen con estas tres características: una carga mínima de 0.3; uniformidad interna y teórica; y confiabilidad externa. La descripción de puntos, transformación de variables y factores exactos de carga se encuentran en el Anexo 1.

¹³ El modelo se ejecutó mediante el programa de cómputo PMOD 5.0 que desarrollaron Hunter (Universidad de Michigan) y Hamilton (Universidad de Connecticut) en 1998.

¹⁴ El modelo tiene un error cuadrático medio (ECM) de 0.059, una prueba que se utiliza para evaluar el grado de correspondencia del modelo. Cuanto más bajo el ECM, mayor el grado de correspondencia del modelo. Se considera que los valores por debajo de 0.10 representan una buena correspondencia; por lo tanto, este modelo tiene una correspon-

Gráfica 1. Experiencia de victimización directa
en el Distrito Federal 1999-2002



Para facilitar la interpretación del modelo es importante tener en cuenta algunos aspectos. Primero es importante observar las líneas que unen a los cuadros (cada cuadro representa una variable). El hecho de que exista una línea que une dos variables significa que la relación entre éstas es estadísticamente significativa. En el modelo podemos observar, por ejemplo, que existe una relación significativa entre la variable 'Inseguridad' y las variables 'Puentes sociales' y 'Merecimiento de confianza'; sin embargo, vemos que 'Inseguridad' no influye en la variable 'Vinculación'. Por otro lado, la dirección de la línea indica causalidad; es decir, qué variable influye en otra. Para seguir con el mismo ejemplo, observamos que 'Inseguridad' (la variable independiente) causa un

dencia muy buena. En el texto no se incluyó la prueba de significancia estadística de la Xi cuadrada (198.52 con 59 grados de libertad), pues es irrelevante para muestras grandes, como la de esta investigación. El modelo se construyó a partir de una matriz de correlación en la que todas las correlaciones son estadísticamente significativas.

Tabla 1. Resultados del análisis factorial de los constructos

<i>Constructos</i>	<i>No. de artículos</i>	<i>Alfa</i>	<i>No. de artículos no incluidos</i>
Vínculos (confiabilidad activa)	7	.73	0
Cambio en el comportamiento (dejar de hacer actividades)	7	.80	0
Inseguridad (proxy de miedo, temor)	6	.74	,
Red formal (membrecía)	10	.68	1
Salud (bienestar)	6	.76	0
Experiencia de victimización indirecta	2	.55	0
Confianza institucional	10	.84	
Preferencia por la democracia	2	.41	1
Confiabilidad	2	.41	0

efecto en las variables 'Puentes sociales' y 'Merecimiento de confianza' (variables dependientes).

En segundo lugar, es importante observar los números, que indican la magnitud del efecto que una variable tiene sobre otra. Un número positivo (es decir, la magnitud del efecto) indica una relación directa, mientras que los números negativos se refieren a una relación inversa. Por ejemplo, quienes informan que algún familiar cercano fue objeto de un acto delictivo (víctima INDIRECTA) tienen 0.13 más probabilidades de sentir INSEGURIDAD que quienes no reportan una experiencia de víctima INDIRECTA. En este caso, la experiencia de víctima INDIRECTA tiene un efecto directo en la variable INSEGURIDAD.

Por último, es importante señalar que el modelo indica relaciones múltiples. En el ejemplo anterior, INSEGURIDAD tiene por causa Experiencia de víctima INDIRECTA; sin embargo, INSEGURIDAD también influye en otras variables. Por ejemplo, en los individuos con altos valores de miedo (INSEGURIDAD) hay valores más bajos de PUENTES SOCIALES (confianza en los demás, poca confianza). En este ejemplo, el modelo muestra una flecha que va de INSEGURIDAD a PUENTES SOCIALES y un valor negativo de -0.13 (relación inversa). El modelo indica efectos directos e indirectos. Los efectos directos son flechas que van de una variable a otra, como se explicó. Un efecto indirecto es el impacto de una variable en otra por medio de una o más variables adicionales. Los efectos indirectos son multiplicativos. En la tabla 2 se aprecia el efecto total que 'Miedo' (INSEGURIDAD) causa en 'Confianza institucional'. Este efecto total es de -0.198, es decir, la suma de un efecto indirecto de -0.13 y un efecto indirecto de -0.068. Para los fines del presente artículo y facilitar la discusión de los resultados, explicaré únicamente los efectos directos; sin embargo, el lector deberá recordar que la magnitud de cualquier efecto que comentemos puede ser mayor si se suman los efectos indirectos.

RESULTADOS

Para facilitar la discusión de los resultados, me referiré a las causas o efectos de dos sistemas internos del modelo. El primero es el Sistema de Experiencia como Víctima (SEV), que consta de las variables ‘Experiencia de víctima directa’ y ‘Experiencia de víctima indirecta’ y la variable latente ‘Inseguridad’ (sentirse inseguro). ‘Experiencia de víctima directa’ (EVD) y ‘Experiencia de víctima indirecta’ (EVI) causan un pequeño efecto positivo en ‘Inseguridad’; sin embargo, los coeficientes de correlación son inferiores a los esperados ($\rho = 0.09$ y $\rho = 0.13$ respectivamente). Existen dos posibles explicaciones para esto. Se puede atribuir en parte a la interpretación de los predictores EVD y EVI, así como al hecho de que su distribución no es normal.¹⁵ También puede darse el caso de que en la Ciudad de México, independientemente de cómo la midamos, la condición de ser víctima ya no funcione como una variable, sino como una constante. Eso significaría que *ser víctima* está implícito en la condición de vivir en el Distrito Federal. De hecho, puede suceder que encontremos una proporción muy alta de personas que informan haber sido víctimas de algún acto delictivo al menos una vez en su vida, e incluso en periodos más cortos, como los últimos tres, cinco o diez años. Si eso es cierto, incluso de modo parcial, significa que las consecuencias sociales de ser una víctima están presentes, al menos en cierto grado, en todos los habitantes de la capital mexicana. Ese sería un escenario del peor de los casos.

¹⁵ En el caso de ‘Experiencia de víctima directa’, 75% de la muestra no reporta delincuencia, mientras que el resto de la muestra se divide en: un acto delictivo (16%), dos (6%) y tres o más (3%). Esto nos genera el problema de distribución irregular (anormal) y, además, puede ser menos contundente debido a las restricciones de rango. El mismo problema puede estar ocurriendo con ‘Experiencia de víctima indirecta’.

Tabla 2. Efecto total de la inseguridad sobre la confianza institucional

<i>Tipo de efecto</i>	<i>Trayectoria</i>	<i>Multiplicador</i>	<i>Peso, tamaño de efecto</i>
Directo	Inseguridad → Confianza institucional	-.13	-.13
Indirecto	Inseguridad → Confiabilidad → Confianza institucional	-.25 x .13	-.033
Indirecto	Inseguridad → Vínculo → Confianza institucional	-.13 x .18	-.023
Indirecto	Inseguridad → Confiabilidad → Vínculo → Confianza institucional	-2.5 x .32 x .18	-.014
Indirecto	Inseguridad → Cambio de comportamiento → Acuerdo → Vínculo → Confianza institucional	.30 x .12 x .25 x .18	.002
		Efecto total	-0.198

Otros resultados relevantes del modelo son que los individuos con mayores ingresos informan estar más expuestos a la delincuencia (un coeficiente de correlación de $\rho = 0.17$ que va de 'NSE' a 'Experiencia de víctima indirecta'); lo mismo ocurre entre los individuos jóvenes ($\rho = -0.09$ y $\rho = -0.11$ de 'Edad' a 'EVD' y 'EVI', respectivamente).

Después viene el Sistema de Capital Social (scs), que consta de tres variables o paradigmas cognoscitivos ('Vinculación', 'Puentes sociales' y 'Merecimiento de confianza') y uno estructural ('Agrupaciones formales-membresía'). En el Diagrama de correlación se aprecia que, dentro del sistema, todas las variables causan un efecto en 'Puentes sociales'. Quienes tienen mayor confianza en los miembros de la familia ('Vinculación') tienden a confiar más en *otras personas*, como sus compañeros de trabajo y vecinos ($\rho = 0.25$). Lo mismo ocurre con 'Merecimiento de confianza' ($\rho = 0.32$). Asimismo, es interesante notar que los más activos, según se aprecia por su participación en agrupaciones formales, también tienen mayores probabilidades de confiar en los demás ($\rho = 0.11$). Este mismo resultado aparece en casi toda la literatura y es un elemento importante de un proceso de refuerzo clave para reproducir las reservas de capital social. Enseguida veremos de qué manera se interrelacionan estos dos sistemas y su influencia en otro paradigma social clave.

Pese a que ni 'EVD' ni 'EVI' afectan de manera directa y significativa al scs, el hecho de sentir 'Inseguridad' parece influir de manera significativa en los niveles de confianza *bajos*. La sensación de 'Inseguridad' influye negativamente en 'Merecimiento de confianza' ($\rho = -0.25$) y 'Puentes sociales' ($\rho = -0.13$). Eso significa que la condición de 'Inseguridad' socava la confianza que tenemos en los demás. Es bueno ver que el SEV no influye en absoluto en la variable 'Vinculación'. Eso es algo que esperaba, sobre todo en las circunstancias de México, cuyo entorno cultural cuenta

(aún) con fuertes lazos familiares. Este es, posiblemente, el mayor activo de la sociedad mexicana, al menos en lo que se refiere a la teoría del capital social. El SEV no influye en el componente estructural del scs que va en la dirección hipotética. Como algo interesante, el modelo revela una pequeña relación causal entre ‘Agrupaciones formales’ y ‘Experiencia de víctima directa’. Eso se debe a la composición de la variable latente ‘Agrupaciones formales’, que se refiere a la participación activa en diez tipos de organizaciones (vea los detalles en el Anexo). Esta correlación causal significa que las personas más activas, según se aprecia en su participación, son víctimas en mayor proporción que las menos activas. Esto puede verse como un “dilema de exposición” y también puede menoscabar el capital social. Cuanto más activa sea una persona, más probable será que se exponga a un acto delictivo cuando *salga* a cumplir con sus compromisos sociales. Si este patrón observado es real, con el tiempo puede tener consecuencias sociales importantes, pues aumenta las probabilidades de que los individuos “más” activos se vuelvan inactivos para disminuir sus riesgos personales. Se necesitan más investigaciones para evaluar esta conclusión y otros de los resultados que presento aquí; una encuesta transversal sería un buen primer paso, aunque limitado. Quizás la mejor manera de abordar dicha investigación sea mediante estudios de panel, para ver cómo cambian los individuos con el tiempo.¹⁶ Una de las mediciones de capital social más afectadas es la ‘Confianza institucional’. Esto se debe en parte a la íntima relación conceptual entre la confianza interpersonal y la confianza institucional. Se observan efectos positivos significativos

¹⁶ Al final del TC, se le preguntó a cada encuestado si le gustaría participar en investigaciones futuras. Si la respuesta era afirmativa, se les solicitaba su número de teléfono. De modo sorprendente, el número de encuestados que proporciona su número telefónico representa uniformemente casi la mitad de la muestra.

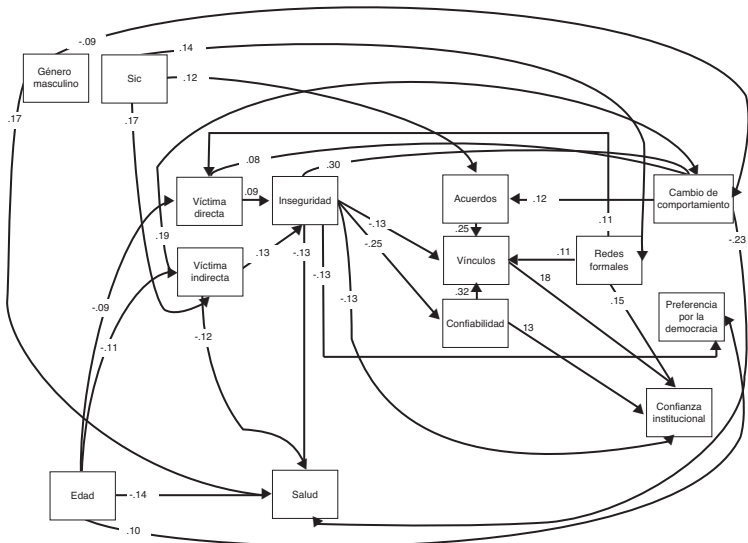
desde 'Puentes sociales', 'Merecimiento de confianza' y 'Agrupaciones formales' hacia 'Confianza institucional' ($\rho = 0.18$, $\rho = 0.13$ y $\rho = 0.15$, respectivamente). Por lo tanto, cuanto más confíe un individuo en los demás y cuanto más participe activamente en organizaciones formales, mayor será su confianza institucional. En 'Confianza institucional' también se observa un importante efecto negativo directo de la sensación de 'Inseguridad' ($\rho = -0.13$). Asimismo, el SEV influye indirectamente en 'Confianza institucional' (un efecto negativo indirecto por medio del scs). Si la confianza en las instituciones es un elemento deseable de cualquier democracia, entonces se puede afirmar que una consecuencia importante de la delincuencia (principalmente por medio de su impacto en la sensación de inseguridad) es que socava la democracia. Otro efecto negativo directo de la sensación de inseguridad es su impacto en la 'Inclinación por la democracia' ($\rho = -0.13$). Cuando más insegura se sienta una persona, más probable será que se incline a favor de un régimen autoritario. Otro resultado interesante es que los individuos de edad madura parecen inclinarse en mayor proporción que los jóvenes hacia la democracia ($\rho = 0.10$). Los jóvenes son víctimas en mayores proporciones que las personas maduras. Es decir, los mexicanos jóvenes empiezan con menores tendencias democráticas y mayor riesgo de ser victimados (y sentirse más inseguros), de modo que la delincuencia pudiera tener un efecto generacional indeseable en la democracia.

Como sistema, el efecto más marcado del SEV se observa en el 'Cambio de conducta'. Este concepto explica las cosas que la gente evita o deja de hacer, como salir por la noche, visitar parientes o tomar un taxi. 'Cambio de conducta' recibe efectos positivos directos de las tres variables del SEV: 'Experiencia de víctima directa' ($\rho = 0.08$), 'Experiencia de víctima indirecta' ($\rho = 0.19$) e 'Inseguridad' ($\rho = 0.30$). A la larga, este "efecto de parálisis" también es un impac-

to social indeseable. Es muy probable que la gente que suspende actividades como las que medí con esta última variable disminuya su confianza en los demás y participe menos en agrupaciones formales e informales.

Como dato interesante, existe un efecto positivo significativo que va de ‘Cambio de conducta’ a ‘Vinculación’ ($\rho = 0.12$). Eso puede significar que los individuos que van distanciándose del mundo están en busca de mayores grados de confianza interna, como la confianza en los familiares cercanos. Sin embargo, esto no significa necesariamente que su vinculación haya degenerado a menor confianza (‘Puentes sociales’ o ‘Merecimiento de confianza’), pues su comportamiento indica exactamente lo contrario. Por último, el modelo indica también que el SEV ejerce un efecto negativo directo en la ‘Salud’ que el

Figura 2. Diagrama de causalidad



individuo reporta (EVI $\rho = -0.12$ e 'Inseguridad' $\rho = -0.13$). No obstante, el mayor efecto sobre 'Salud' proviene de 'Cambio de conducta' ($\rho = -0.23$). Es decir, el hecho de ser una víctima y cambiar de conducta deteriora la salud, o al menos eso se observa en este instrumento de encuesta. La salud es un elemento central de la teoría del capital humano (Healy, 2001) y representa, junto con el capital social, los activos fundamentales de cualquier sociedad.

CONCLUSIONES Y REPERCUSIONES POLÍTICAS

Desde luego, no necesitábamos más información para saber que la delincuencia es socialmente lamentable.¹⁷ No obstante, mis resultados ofrecen indicios valiosos sobre otros costos sociales de la delincuencia. Las cifras indican que el SEV —principalmente por el temor— está afectando las reservas de capital social y capital humano. En síntesis: las víctimas se sienten menos seguras y, por consiguiente, tienden a confiar menos en los demás y a evitar ciertas actividades sociales importantes. También indican que pudiera estar debilitando la democracia al socavar la confianza en las instituciones y aumentar la preferencia por un régimen autoritario. Esto tiene claras repercusiones políticas. En un sentido más general, invertir en la contención, prevención y erradicación de la delincuencia puede dar mejores dividendos que los esperados e incluso que otros tipos de gasto público. Específicamente, parece ser de importancia crucial reducir los niveles de “seguridad individual percibida”.

Inicié mi investigación utilizando el capital social como una manera conveniente y poderosa de mostrar estas consecuencias indeseables de la delincuencia.

¹⁷ Tomo prestado el término de Healy, 2001:12.

Me sentí atraído por este concepto no tanto porque puede vincularse casi con todos los fenómenos sociales, sino por su potencial para generar un crecimiento igualitario. Tiene enorme potencial para reintroducir una dimensión social en el capitalismo, como sugiere Baron (2000:13).

En el caso de México, según creo, también necesita ser detonado para poder aprovechar al máximo su potencial.¹⁸ México está pasando por un punto de inflexión histórica con cambios políticos y luchas de poder entre legalidad e ilegalidad. Un país en medio de una oportunidad, como lo sugiere Paterson: “Cómo y cuándo se crea el capital social, quizás la respuesta esté en los momentos de serio conflicto social, cuando las relaciones de poder están cambiando y donde el resultado no se conoce de antemano, pues existen infinitas posibilidades de nuevas agrupaciones” (2000:54).

Depende de nosotros, los presentes, asegurar que se realicen las acciones necesarias para poder zarpar rumbo a un futuro mejor. ¿Podrá México darse el lujo de soportar los efectos presentes y futuros de la delincuencia sobre el capital social?

BIBLIOGRAFÍA

- BARON, Stephen, John FIELD y Tom SCHULLER (2000), *Social Capital: Critical Perspectives*, Nueva York, Oxford University Press.
- BREHM John y Wendy RAHN (1997), Individual-Level Evidence for the Causes and Consequences of Social Capital, *American Journal of Political Science*, vol. 41, núm. 3, julio de 1997, pp. 999-1023.

¹⁸ Tomo prestadas las ideas de Krishna y la necesidad de generar “instituciones” para detonarlo.

- COLE, Richard L. (1973), Toward as Model of Political Trust: A Causal Analysis, *American Journal of Political Science*, vol. 17, núm. 4, noviembre de 1973, pp. 809-817.
- COLEMAN, James S. (1994), "A Rational Choice Perspective on Economic Sociology", pp. 166-180, en Neil SMELSER y Richard SWEDBERG (eds.), *The Handbook of Economic Sociology*, Nueva York, Russell Sage.
- FUKUYAMA, Francis (1997), *Trust: the social virtues and the creation of prosperity*, Nueva York, Free Press.
- GROOTAERT, Christian y Thierry VAN BASTELAER (eds.) (2002), *The Role of Social Capital*, en *Development: An Empirical Assessment*, Cambridge, Cambridge University Press.
- GROOTAERT, Christian (1997), "Social Capital: The Missing Link?", en World Bank, *Expanding the Measure of Wealth: Indicators of Environmentally Sustainable Development*, Washington, D. C.
- HEALY, Tom y Sylvain CÔTE (2001), *The Well-being of Nations: The Role of Human and Social Capital*, París, OECD.
- ICESI (2001), National, http://www.warebox.net/icesi-orgmx/images/pdf/Inseguridad_01.pdf, visitado el 21 de abril de 2003.
- (2001), Regional, http://www.warebox.net/icesi-orgmx/images/pdf/Inseguridad_01.pdf, visitado el 21 de abril de 2003
- KRISHNA, Anirudh (2002), *Active Social Capital: Tracing the Roots of Development and Democracy*, Nueva York, Columbia University Press.
- PATERSON, Lindsay (2000), "Civil Society and Democratic Renewal", en Baron *et al.* (2000), *Social Capital: Critical Perspectives*, Nueva York, Oxford University Press.
- PORTES, A. (1998), "Social Capital: Its Origins and Applications in Contemporary Sociology", *Annual Review of Sociology*, 24:1-24.
- PUTNAM Robert D. (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Nueva York, Touchstone.
- (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton NJ., Princeton University Press.

- SIEGEL, Larry (2000), *Criminology*, 7a. ed., California, Wadsworth/Thomson, Learning.
- SMITH, Tom W., "Factors Relating to Misanthropy in Contemporary American Society", *Social Science Research*, vol. 26, núm. 2, junio de 1997, pp. 170-196.
- WARR, Mark y Mark STAFFORD (1983), Fear of Victimization: A Look at the Proximate Causes. *Social Forces*, vol. 61, núm. 4, junio de 1983, pp. 1033-1043.
- WOOLCOCK M. y NARAYAN D. (2000), "Social Capital: Implications for Development Theory, Research and Policy", *World Bank Research Observer* 15(2):225-249.

ANEXO

Variables incluidas en el modelo causal. Construcción de índices y agregación de factores

Anclas y variables individuales			
Nombre	Variable	Valores registrados (código original en el cuestionario)	
Género (masculino)	Q1 Género	1 = masculino / 0(2) = femenino	
Edad	Q2 Edad	18 a 97 años	
NSE	Ingreso (cantidad de bienes)	1 a 5/3(6) = intermedio	
	BD1 Confianza familiar	4(1) = mucho / 3(2) = algo / 1(3) = poco / 0(4) = nada / 2(9) = intermedio	
Víctima directa	DV2 Víctima en los últimos doce meses	5(4) = tres o más veces / 3 = dos veces / 1(2) = una vez / 0(1) = no / 0(9) = intermedio	
Construcción de índices			
Nombre	Artículo	Factor	Valores registrados (código original en cuestionarios) = categoría
	IT3 prensa	54	
	IT4 televisión	51	
	IT5 sindicatos	50	
	IT6 partidos políticos	63	
	IT7 corporaciones grandes	58	

INTRUST Confianza institucional Alfa = 0.842	IT8 gobierno federal	58	4(1) = mucho / 3(2) = algo / 1(3) = poco / 0(4) = nada / 2(9) = intermedio
	IT9 congreso	66	
	IT10 autoridades	65	
	IT11 jueces	62	
	IT12 política	61	
Vínculos (puentes sociales, confianza débiles)	BR1 confía en los vecinos	57	4(1) = mucho / 3(2) = algo / 1(3) = poco / 0(4) = nada / 2(9) = intermedio
	BR2 confía en los colegas	43	
	BR3 confía en los empleados en donde compra	44	
	BR5 confío en la mayoría de mis vecinos	60	3(1) = acuerdo / 2 = ni acuerdo ni desacuerdo / 1(3) = desacuerdo / 2(9) = intermedio
	BD2 deja las llaves con el vecino	46	3(1) = acuerdo / 2 = ni acuerdo ni desacuerdo / 1(3) = desacuerdo / 2(9) = intermedio
	N12 el vecindario está unido	57	3(1) = acuerdo / 2 = ni acuerdo ni desacuerdo / 1(3) = desacuerdo / 2(9) = intermedio
	N13 los vecinos me han ayudado	61	
TRUSTW (confiabilidad) Alfa = 0.413	BD3 la mayoría de las personas son confiables	53	3(1) = la mayoría son confiables / 1(2) = nunca puedes confiar / 2(9) = intermedio
	BR4 confía en las personas en la calle	53	4(1) = mucho / 3(2) = algo / 1(3) = poco / 0(4) = nada / 2(9) = intermedio
	N2 Miembro grupo trabajo	30	
	N3 Miembro grupo vecinal	51	

NETWORK (miembro) Alfa = 0.678	N4 Miembro grupo educativo	47	4(1) = miembro activo / 3(2) = miembro básico / 1(3) = fue miembro / 0(4) = nunca ha sido miembro / 2(9) = intermedio
	N5 miembro de unión de crédito	49	
	N6 miembro de partido político	39	
	N7 miembro de organización deportiva	47	
	N8 miembro de organización cultural	45	
	N9 miembro de organización religiosa	31	
	N10 miembro de finanzas informales	32	
	N11 Miembro de organización no gubernamental (social o de filantropía)	48	
Salud Alfa = 0.758	HE1 dolores de cabeza	54	0(1) = sí / 3(2) = no / 2(9) = intermedio
	HE2 se asusta fácilmente	60	
	HE3 se siente nerviosa con frecuencia	71	
	HE4 dificultad haciendo actividades diarias	51	
	HE5 se siente cansado la mayoría del tiempo	69	5(1) = muy bien / 4(2) = bien / 3 = regular / 2(4) = mal / 3(9) = regular
	HE6 salud personal	46	
	IV2 miembro del hogar víctima en los últimos 12 meses	63	1 a 7 / 0(99) = no, intermedio
	IV5 miembro de la familia víctima en los últimos 12 meses	63	

INSEGURIDAD (delitos) Alfa = 0.738	F1 se siente seguro en casa	35	1 = completamente seguro / 2 = algo seguro / 4(3) = algo inseguro / 5(4) = completamente inseguro / 3(9) = intermedio
	F2 se siente seguro en el trabajo	37	
	F4 se siente seguro en la calle	74	
	F5 se siente seguro en el supermercado	74	
	F6 se siente seguro en el transporte público	71	
	F7 se siente seguro en transporte privado	52	
COMPORTAR (cambio) Alfa = 0.799	BE1	57	1 = sí / 0(2, 9) = no
	BE2 dejó de salir de noche	62	
	BE3 dejó de salir muy temprano	59	
	BE4 dejó de tomar taxi	66	
	BE5 dejó de usar transporte público	61	
	BE6 dejó de llevar dinero	59	
	BE7 dejó de vestirse de cierta forma	57	
PREFDEMO (preferencia por la democracia)	K1 autoritarismo	53	5(1) = la democracia es preferible / 1(2) = en algunas circunstancias el autoritarismo es deseable / 3(9) = intermedio
	K3 la democracia es preferible	53	5(1) = muy de acuerdo / 4(2) = algo de acuerdo / 2(3) = algo en desacuerdo / 1(4) = muy en desacuerdo / 3(9) = intermedio

CABILDEO POR UNA REFORMA JUDICIAL:
EL PAPEL DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA MEXICANA
EN LA SELECCIÓN INSTITUCIONAL

JEFFREY K. STATON*

Disponer de un poder judicial intachable es vital para las aspiraciones de consolidación democrática y crecimiento económico de cualquier país. Los académicos opinan que un poder judicial independiente y funcional puede: impedir que el Estado viole las garantías individuales fundamentales, sentar las bases para la solución pacífica de conflictos políticos y sociales, y aumentar la confianza de los inversionistas al estabilizar las normas que protegen los derechos de propiedad.¹ Si un poder judicial intachable permite lograr al menos una de estas metas normativamente atractivas, las tentativas de construcción de sistemas judiciales efectivos deben seguir siendo objeto de investigaciones académicas serias. En el presente ca-

* Departamento de Ciencia Política, Emory University.

¹ Sobre estos temas, véase Guillermo O'Donnell, "Horizontal Accountability in New Democracies", en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1999; Alec Stone Sweet, *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2000; Douglass North y Robert Paul Thomas, *The Rise of the Western World*, Londres, Cambridge University Press, 1973.

pítulo me pregunto de qué modo la conducta de los jueces de los altos tribunales pudiera complementar los modelos diseñados para explicar las decisiones políticas de construir sistemas judiciales efectivos. Obviamente, los jueces influyen muchísimo en el buen resultado de los esfuerzos de reforma.² Después de todo, los paquetes de reforma se diseñan principalmente para modificar el desempeño judicial. Pero resulta menos claro el modo en que los jueces pudieran influir en la selección institucional en sí.

Desde mi punto de vista, los jueces pueden hacerlo al menos de dos maneras. En primer lugar, pueden ayudar a estructurar, mediante consultas públicas y cabildeo directo, el portafolios de medidas que los reformadores evalúen. Como se destaca en el capítulo que Speckman redactó para esta obra, los jueces mexicanos han aportado históricamente sus conocimientos técnicos a los proyectos legislativos sobre administración de la reforma judicial. Aunque quizás este tipo de influencia no cambie la decisión general de delegar mayor autoridad a la judicatura, muy bien pudiera alterar la índole de esa delegación. En segundo lugar, aunque es poco probable que los jueces influyan directamente en los resultados de la negociación legislativa, sí podrían cambiar la opinión pública en lo concerniente a la reforma y, en ese sentido, influir indirectamente en las preferencias de los reformadores. Con esto quiero decir que los jueces podrían actuar públicamente con buenos resultados.³

Estas posibilidades de influencia generan varias preguntas secundarias sobre el cabildeo judicial positivo y normativo. ¿En qué condiciones podrían los jueces

² Véase Edgardo Buscaglia y María Dakolias, "Judicial Reform in Latin America", Washington, D. C., Banco Mundial, 1996.

³ Se reconoce a Samuel Kernell el desarrollo de este concepto en *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*, 2a. ed., Washington, D. C., CQ Press, 1993, pp. 2-6.

impulsar con buenos resultados sus propuestas de reforma? ¿Hay ciertos tipos de reformas que son más fáciles de promover que otras? Presuponiendo la existencia de condiciones en las que los jueces pudieran promover una reforma, ¿tal posibilidad sería atractiva desde el punto de vista normativo? Aunque no desarrollaré ni pondré a prueba aquí un modelo completo, sí puedo afirmar que las respuestas a estas preguntas deben incluir una serie de trueques políticos fundamentales. En particular, es probable que los jueces desearan encontrar una estrategia pública que les permita influir en la reforma judicial enfrente la necesidad de cambiar relaciones públicas efectivas por mantenimiento de una imagen esencialmente apolítica. El modo en que los jueces sopesan este trueque puede explicar la intensidad de las relaciones públicas judiciales y, en última instancia, el éxito de sus esfuerzos de cabildeo. Del mismo modo, quizás los legisladores que estén pensando en impulsar propuestas de reforma tengan que cambiar independencia judicial por rendición de cuentas, y autoridad legislativa por poder judicial. A todas luces, el modo en que los legisladores evalúan esos trueques influye en la capacidad de los jueces para lograr la reforma institucional.

Analizaré esas afirmaciones al explicar el papel de la Suprema Corte de Justicia mexicana en el proceso actual de reforma judicial federal.⁴ Los ministros de la Suprema

⁴ Limito mi exposición al papel de la Suprema Corte en el desarrollo del Poder Judicial. Aunque los poderes judiciales estatales son puntos de interés claramente vital y sustantivo, ampliar mi análisis para abarcarlas queda fuera del alcance de este artículo. En los artículos de Schatz, Concha y Magaloni de la presente obra se habla de las judicaturas estatales. Si quiere leer un estudio reciente sobre las judicaturas estatales, véase Hugo Alejandro Concha Cantú y José Antonio Caballero Juárez, "Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México", México, UNAM, 2001.

Corte de Justicia actual, que fueron nombrados mediante un cambio enorme en la estructura de la judicatura federal a fines de 1994, han participado íntimamente en el desarrollo de la agenda de la reforma judicial.⁵⁵ Y lo han logrado principalmente mediante cabildeo directo con ciertos legisladores federales clave, en un esfuerzo que se ha facilitado gracias a una estrategia de relaciones públicas sumamente agresiva, diseñada en parte para crear un mecanismo confiable que permita a la Suprema Corte comunicarse con el público mexicano.

Aunque la Suprema Corte ha ayudado mucho a encuadrar la agenda de reforma, su influencia en los resultados políticos ha sido mixta.

Por un lado, ha logrado defender políticas diseñadas para aumentar la eficiencia del poder judicial y consolidar el control interno de la Corte sobre la administración de la judicatura. Pero por otro, los legisladores han rechazado varias de sus propuestas clave en cuanto a la independencia judicial y jurisdicción constitucional del Supremo Tribunal.

Enseguida expondré de qué manera el cabildeo judicial complementa los dos tipos de modelos diseñados para explicar la decisión de delegar autoridad política a una judicatura independiente. Luego describiré los esfuerzos de la Suprema Corte de Justicia mexicana por influir en su propio proceso de reforma y destacaré los obstáculos que ha encontrado a su paso. Concluyo con un análisis del modo en que pudiera darse el trabajo teórico y empírico futuro.

⁵⁵ Los ministros siguen impulsando más reformas judiciales. De hecho, la Suprema Corte de Justicia coordina actualmente un debate internacional sobre la reforma de la procuración de justicia. Sus propuestas de reforma se encuentran en el sitio de Internet de la Suprema Corte de Justicia, www.scjn.gob.mx.

CONSTRUCCIÓN DE PODERES JUDICIALES
INTACHABLES [NIVEL 1]

¿Por qué los políticos habrían de delegar un poder significativo en los jueces y esforzarse por hacer sus tribunales más independientes, accesibles y eficientes?⁶ Esta es una pregunta relevante en los estudios sobre la democratización de los países, donde el desarrollo del Estado de derecho es uno de los temas preponderantes. Existen dos maneras de modelar este proceso. El primero, que ha llegado a conocerse como la hipótesis del seguro, es una teoría electoral.⁷ Al respecto, la idea es que las elites políticas gobernantes enfrentan riesgos significativos al democratizar estados que carecen de tribunales efectivos, sobre todo cuando dichas elites perciben una posibilidad real de perder el poder. Al aumentar la independencia judicial, por ejemplo, los jueces podrían servir como una especie de póliza de seguro contra posibles pérdidas electorales futuras, ya que la ex minoría podría intentar desquitarse de las violaciones previas de sus libertades civiles o cambiar radicalmente la estructura legal del Estado. Los tribunales independientes con facultades de revisión del ejercicio constitucional son supuestos baluartes contra

⁶ William C. Prillaman, en *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America: Declining Confidence in the Rule of Law*, Londres, Praeger, 2001, pp. 15-29, identifica accesibilidad, independencia y eficiencia como las tres características fundamentales de una judicatura intachable.

⁷ Para conocer un ejemplo reciente en la literatura jurídica estadounidense, véase Thomas Ginsberg, "Economic Analysis of Constitutional Law: Economic Analysis and the Design of Constitutional Courts", *Theoretical Inquiries in Law*, 3, enero de 2002, pp. 49-85. Jodi Finkel, "An Analysis of Mexico's 1994 Judicial Reform", artículo presentado durante la conferencia de Latin American Studies Association, Guadalajara, México, abril de 1997.

tales posibilidades. Finkel ofrece tal explicación para la reforma judicial mexicana de 1994, que citamos.⁸

En un modelo alternativo se sugiere que el Estado debe intentar construir tribunales intachables para resolver un problema de credibilidad en cuanto a sus compromisos.⁹ Si el Estado es incapaz de comprometerse a cumplir sus propias reglas, también disminuirá el ansiado retorno de la inversión ciudadana en el régimen, y lo mismo sucederá con los incentivos para invertir.¹⁰ Al Estado le sería más difícil generar ingresos, exigir el cumplimiento de las normas sociales, y quizás hasta reducir las pugnas competitivas y revolucionarias por el poder. En su análisis de la reforma federal mexicana de 1994, Magaloni sugiere que no fue una póliza de seguro del PRI contra futuras pérdidas electorales, sino más bien, un esfuerzo por institucionalizar los conflictos entre partidos para evitar posibles confrontaciones catastróficas en un panorama político cada vez más pluralista.¹¹ En la anécdota que Schatz nos narra sobre el mismo tema, se sugiere que las elites de las democracias en transición pudieran delegar autoridad a los tribunales para cambiar

⁸ Véase la nota 7.

⁹ North, Douglass C. y Barry R. Weingast, "Constitutions and Commitment: the Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England", *The Journal of Economic History*, p. 49, diciembre de 1989, pp. 803-832.

¹⁰ Se analiza un modelo similar en William M. Landes y Richard A. Posner, "The Independent Judiciary in an Interest-Group Perspective", *Journal of Law and Economics*, 18, 1975, pp. 875-901, donde se considera que los tribunales independientes son medios para afianzar las ganancias derivadas de la cooperación en las negociaciones legislativas.

¹¹ Beatriz Magaloni, "Authoritarianism, Democracy and the Supreme Court: Horizontal Exchange and the Rule of Law in Mexico", en Scott Mainwaring y Christopher Welna, *Democratic Accountability in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2003.

la percepción de la ilegitimidad gubernamental.¹² En tal caso, pudiera argumentarse que la reforma de 1994 fue una manera de convencer a un electorado cuya relevancia iba en aumento, de que el gobierno estaba cada vez más dispuesto a respetar el Estado de derecho y, por consiguiente, valía la pena darle apoyo electoral.

Ambos métodos conceden cierto rigor teórico necesario al análisis de la reforma judicial y, desde luego, generan hipótesis demostrables sobre la relación entre legitimidad, incertidumbre electoral y la inclinación por crear judicaturas más íntegras. A pesar de eso, ninguna de las dos metodologías permite penetrar en la sustancia de la reforma judicial. Una cosa es sugerir que el Estado debiera delegar autoridad a medida que aumente la incertidumbre electoral, pero otra muy distinta el hacer predicciones sobre los tipos específicos de autoridad concedida. Es ahí donde los jueces pueden tener un papel importante al promover alternativas bien definidas para la reforma judicial.

Es muy factible que los jueces estén más familiarizados que los políticos con las posibles soluciones institucionales a los problemas de independencia judicial, acceso de la ciudadanía a la justicia, eficiencia judicial y control constitucional efectivo.

Además, puesto que son parte del Estado, los jueces tienen acceso a los legisladores relevantes, ya que esa es una condición indispensable del buen cabildeo.¹³ Por consiguiente, a nadie debe extrañarle que los jueces del

¹² Sara Schatz, "A Neo-Weberian Approach to Constitutional Courts in the Transition from Authoritarian Rule: The Mexican Case (1994-1997)", *International Journal of the Sociology of Law*, 26, 1998, pp. 217-244.

¹³ Sobre la importancia del acceso al cabildar, véase John M. Hansen, *Gaining Access: Congress and the Farm Lobby, 1919-1981*, Chicago, University of Chicago Press, 1991.

mundo entero ejerzan cierta influencia sobre el proceso de reforma en este aspecto.¹⁴

Este tipo de influencia sobre el proyecto de reforma es importante, pero limitado. Aunque quizás sea necesario tener acceso a los líderes políticos para enmarcar la agenda, es poco probable que baste con dicho acceso. Al igual que cualquier otro grupo de cabildeo, los jueces necesitan control político para ser eficaces, y es muy difícil encontrar ese apoyo si no se tiene un electorado natural. Desde luego, al igual que los políticos y los grupos de interés, los jueces pueden acudir a los medios de comunicación para buscar el apoyo del público. Y pueden lograrlo dando discursos, concediendo entrevistas, escribiendo editoriales y publicando libros sobre los temas relevantes de la reforma judicial.¹⁵ Sin embargo, al apelar al público, los jueces también tienen que hacer un trueque. Uno de los problemas más serios de los tribunales de las democracias en transición es la sensación permanente de que la judicatura está excesivamente politizada.¹⁶ Apelar directamente al público en temas como la distribución adecuada del gasto público es un reto político. Como tal, pueden arriesgarse a que un intento judicial concurrente parezca desligado de la política. Si a los jueces les interesa forjarse una imagen apolítica, quizás tengan que hacer un trueque entre las posibles ganancias del apoyo efectivo del público y los costos de parecer politizados. Por consiguiente, el grado

¹⁴ Para conocer ejemplos de Estados Unidos, véase Winkle, John W., III, "Judges Before Congress: Reform Politics and Individual Freedom", *Polity*, 22, 1990, pp. 443-460; de Rusia, véase Peter H. Solomon, "Putin's Judicial Reform: Making Judges Accountable as well as Independent", *East European Constitutional Review*, 11, 2002, pp. 117-124; y de Zimbawe y Tanzania, véase Jennifer A. Widner, *Building the Rule of Law*, Nueva York, W. W. Norton, 2001.

¹⁵ Widner, p. 36.

¹⁶ Prillaman, pp. 19-21.

en que los jueces participen en estrategias públicas para influir en la reforma y sus resultados finales, dependerá del modo en que tasan el trueque.

Aunque los jueces puedan encuadrar la agenda legislativa sobre reforma judicial, el éxito político no está garantizado. Y quizás eso sea bueno. Como nos lo recuerda Speckman en su capítulo, no hay certeza alguna de que las propuestas de reforma de los jueces le interesen al público en general. Más bien, tales propuestas deben reflejar las preferencias de la propia judicatura, y dichas preferencias pueden ser acordes o no con cierta separación ideal de los poderes. Las propuestas para aumentar la independencia judicial respecto a los poderes electos y expandir los poderes judiciales de revisión constitucional, también presentan a los legisladores opciones muy difíciles, en particular si valoran la rendición de cuentas del poder judicial y sus propias prerrogativas sobre la política pública. Conceder a los jueces mayor independencia merma en poco la capacidad de los funcionarios electos para exigir a los jueces que rindan cuentas de su conducta.¹⁷ Asimismo, conceder mayor autoridad de revisión constitucional a los tribunales mermaría en poco el control legislativo sobre la política pública. En resumen, los legisladores –y de modo implícito la gente que representan– encaran la necesidad de cambiar independencia judicial por rendición de cuentas, y control legislativo por política pública y poder judicial. El éxito de los intentos judiciales por influir en la reforma, así como la evaluación normativa de la conveniencia del cabildeo judicial, dependerá, indudablemente, del modo en que los legisladores y sus electores evalúen estas transacciones.

¹⁷ Al decir que “merma poco” me refiero a que la mayor independencia no generará cambios en la rendición de cuentas judicial o la reducirá.

Por otro lado, existen ciertas propuestas de reforma, como las concernientes a la eficiencia judicial, que casi nunca enfrentarán a los legisladores con las difíciles opciones de la política. Por ejemplo, entre las soluciones típicas a la ineficiencia judicial están el diseño de mejoras en la educación jurídica y la capacitación judicial, la actualización de los mecanismos anticuados de comunicación dentro la jerarquía judicial, y la eliminación de las reglas de procedimiento excesivamente restrictivas.¹⁸ Pudiera no haber consenso en cuanto a las maneras específicas de reducir la ineficiencia, y quizás los políticos regateen los costos de hacer más eficientes los tribunales; no obstante, es poco probable que las propuestas de eficiencia menoscaben la autoridad política legislativa o la capacidad de exigir cuentas a los jueces. Por lo tanto, en ausencia de un trueque legislativo importante, cabe suponer que los jueces tendrían mejores resultados al promover reformas diseñadas para combatir la ineficiencia, que para dar a la judicatura mayor independencia o poder.

LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA MEXICANA
Y REFORMA JUDICIAL [NIVEL 1]

El 31 de diciembre de 1994, el recién electo presidente Ernesto Zedillo publicó una serie de enmiendas constitucionales adoptadas poco antes para alterar la estructura del Poder Judicial federal mexicano. Las reformas de 1994 crearon una Suprema Corte totalmente nueva y pusieron a los ministros en una senda de relevancia política real.¹⁹

¹⁸ Prillaman, pp. 17-18.

¹⁹ En el debate senatorial sobre la reforma, los miembros del PRI y el PAN hablaron con vehemencia a favor de la propuesta. Sin embargo, unos cuantos perredistas se opusieron a la reforma con el argumento de que no atendía adecuadamente el problema generalizado de la

A partir de entonces, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han demostrado su interés en la reforma mediante el cabildeo directo y las relaciones públicas, haciendo esfuerzos específicos para promover reformas en los poderes electos del gobierno. Aunque la Suprema Corte ha logrado conformar la agenda de reforma, su trabajo no ha logrado determinar por completo los resultados del debate sobre la reforma. Aquí exploraré las reformas de 1994 y su efecto en el nuevo papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Varios distinguidos académicos han analizado de cabo a rabo la reforma de 1994 y en esta obra la explican Schatz, Concha y Magaloni. Por lo tanto, me limitaré a citar sus principales elementos.²⁰ Las enmiendas de Zedillo redujeron la Suprema Corte de Justicia de 26 a 11 ministros, y el número de salas de cuatro a dos.²¹ Como parte de sus ordenamientos transitorios, se obligó a renunciar a todos los integrantes de la Suprema Corte de

corrupción y tenía mecanismos inadecuados para el acceso a la justicia. A fin de cuentas, no obstante, 108 de los 112 senadores presentes votaron a favor de la reforma, en lo general y en lo particular, tal como se hizo la enmienda. Si quiere leer en detalle los argumentos de las partes, véase Carranco Zúñiga, pp. 109-117.

²⁰ Si se quiere conocer un análisis en español, véase Héctor Fix-Zamudio y José Ramón Cossío Díaz, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995; y Joel Carranco Zúñiga, *Poder Judicial*, México, Porrúa, 2000. Para conocer trabajos en inglés, véase Héctor Fix-Fierro, "Judicial Reform in Mexico: What Next?", artículo presentado en el Taller de Estado de derecho: reforma judicial y legal en países en vías de desarrollo, Stanford Law School, 26 de febrero de 2001; y Pilar Domingo, "Judicial Independence: The Politics of the Supreme Court of Mexico", *Journal of Latin America Studies*, 32, 2000, pp. 705-735.

²¹ Las salas anteriores a la reforma se especializaban por separado en materias civil, penal, administrativa y laboral. En la nueva configuración, la primera sala resuelve casos penales y civiles, mientras que la segunda atiende casos laborales y administrativos.

Justicia y sólo dos de sus miembros fueron ratificados en la nueva Corte, conforme a un nuevo procedimiento de nombramiento en el que el Senado elige a cada ministro entre una terna.²² Una vez nombrados, los ministros eligen entre ellos mismos un presidente que ocupa el cargo por cuatro años. Además de organizar los asuntos administrativos de la Suprema Corte, el presidente encabeza a los siete integrantes del Consejo Federal de la Judicatura (CFJ), que también fue creado en 1994 para descargar a la Corte de buena parte de sus responsabilidades administrativas.²³

La reforma de 1994 modificó drásticamente la jurisdicción constitucional de la Suprema Corte. Las enmiendas crearon una nueva institución de revisión constitucional abstracta: la acción de inconstitucionalidad. Esta acción complementa el mecanismo tradicional de revisión cons-

²² Una vez que el presidente envía la lista, el Senado dispone de treinta días para hacer el nombramiento mediante una regla de mayoría calificada de dos terceras partes del voto. Si el Senado no elige a ningún ministro en el plazo de 30 días, se nombra al ministro designado por el Presidente; pero si el Senado rechaza toda la lista, el Presidente debe entregar otra. Si el Senado rechaza la segunda lista, se nombra al designado por el Presidente, conforme al artículo 96 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este procedimiento se puso a prueba en el invierno de 2003, cuando concluyeron por jubilación los cargos de los ministros Aguinaco Alemán y Castro y Castro. Hasta marzo de 2004, el Congreso sólo había nombrado a un nuevo miembro de la Corte: el distinguido profesor de derecho, José Ramón Cossío. El otro asiento sigue vacante después de un empate en el Congreso sobre la segunda terna de Vicente Fox. (N. del E. Finalmente, fue nombrado Sergio Armando Vals Hernández, miembro de la Judicatura Federal).

²³ Artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Si desea conocer una revisión de los consejos judiciales de América Latina, véase Héctor Fix-Zamudio y Héctor Fix-Fierro, *El Consejo de la Judicatura*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.

titucional de México: el recurso de amparo. Diseñado en el siglo XIX, el amparo concede a los tribunales federales jurisdicción para conocer supuestas violaciones gubernamentales de las garantías individuales. Los efectos legales del amparo se limitan a las partes directamente involucradas en el caso y, por ende, restringe el grado en que los tribunales mexicanos pueden influir significativamente en la política pública.²⁴ Por el contrario, la acción de inconstitucionalidad otorga a la Suprema Corte poder para crear efectos generales en ciertos casos, siempre y cuando 8 de los 11 ministros adopten la propuesta como mayoritaria. La reforma también aumenta las facultades de la Corte en lo referente a las controversias constitucionales, un recurso en el que la Suprema Corte de Justicia resuelve conflictos entre dos poderes del mismo nivel de gobierno, así como disputas entre gobiernos de distintos niveles en el sistema federal mexicano. Por último, al crear la acción de inconstitucionalidad, los reformadores establecieron un requisito de carácter absolutorio que ofrece a las minorías de las legislaturas estatales, las minorías de ambas cámaras del Congreso federal y los partidos políticos con registro federal, entre otros actores del Estado, la posibilidad de impugnar la constitucionalidad de las leyes.²⁵ En resumen, la reforma de Zedillo cambió drásticamente la estructura institucional del Poder Judicial federal. Y quizás lo más importante, al exigir la renuncia de todos los integrantes de aquel entonces, la reforma limpió el

²⁴ El mejor trabajo sobre el amparo es el de Ignacio Burgoa O., *El juicio de amparo*, 24a. ed., México, Porrúa, 1998. En inglés, un excelente trabajo, aunque algo anticuado, es el de Richard D. Baker, *Judicial Review in Mexico. A Study of the Amparo Suit*, Austin, University of Texas Press, 1971.

²⁵ Artículo 105, fracción II, incisos A a F, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

terreno para la llegada de un nuevo grupo de jueces que dieran nueva vida al tercer poder del gobierno.

Una nueva Suprema Corte de Justicia de la Nación

Los once ministros que integraron la Corte a principios de 1995 esperaban desarrollar una judicatura federal digna de confianza, convertir la propia Corte en un tribunal constitucional efectivo, capaz de controlar sistemáticamente el significado de la Constitución y, en última instancia, crear condiciones para que se concretara plenamente el Estado de derecho.²⁶ A los ministros no les sería fácil lograr ese pertinente, pero pretencioso ideal. Las pruebas sistemáticas y anecdóticas indicaban que incluso después de la reforma de 1994, el público mexicano seguía considerando que la Corte federal era prácticamente inaccesible para la mayoría de la gente, indigna de confianza pública, y fiel servidora del poder ejecutivo.²⁷

²⁶ En su primer informe anual sobre el estado de la judicatura federal, su presidente, Aguinaco Alemán, habla de la meta de desarrollar la confianza pública. Véase, José Vicente Aguinaco Alemán, *El Nuevo Poder Judicial de la Federación*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1998, pp. 22-23. Además, muchos de los acuerdos administrativos de la Suprema Corte sobre el diseño interno de la judicatura se justifican como medios para perfeccionar el papel de dicha Corte como tribunal constitucional. Véase, por ejemplo, el Acuerdo 6/1999, Considerando 4, en cuya exposición de motivos se enuncia: "Es esencial permitir que la Suprema Corte, como sucede en otros países, concentre todos sus esfuerzos en el conocimiento y resolución de nuevos asuntos o aquellos asuntos de tan gran importancia que su resolución influya en la interpretación y aplicación del orden judicial nacional". Véanse también el Acuerdo 6/2000, Considerando 1, y el Acuerdo 9/1999, Considerando 7, donde se defiende la posición de la Suprema Corte como tribunal constitucional.

²⁷ Domingo 1999, pp. 171-174. En particular, esta investigadora refiere los resultados de una encuesta de *Voz y Voto* de 1996, en la

Como lo hace notar Fix-Fierro en su artículo para esta obra, aunque a los integrantes de la judicatura federal les hubiera gustado culpar a los abogados y a la policía por las fallas de la justicia en México, los ministros reconocieron que la opinión pública inculpa a los jueces.²⁸

Para ayudar a cambiar la imagen pública de la judicatura, los ministros empezaron a desarrollar más reformas institucionales. Entre una larga lista de intereses, la Suprema Corte deseaba cambios en las reglas concernientes al CFJ; al presupuesto judicial; a la índole del recurso de amparo; a las facultades para presentar iniciativas de ley al Congreso; y a la capacidad para regular directamente la distribución de casos entre las salas de la Corte y los tribunales de apelación colegiados de circuito.

Algunos elementos del paquete de reformas de la Suprema Corte se podían realizar de modo independiente, pero otros requerían la intervención de los poderes del gobierno libremente elegidos. Esta situación presenta dos problemas. Aunque los ministros podían comunicarse directamente con líderes de partidos, funcionarios de gabinete y el propio presidente, puesto que los jueces no son elegidos, carecen de un electorado natural en el que puedan apoyarse durante sus conversaciones con funcionarios públicos. Y algo más grave, no disponen de ningún mecanismo efectivo para justificar sus propuestas ante el público mexicano y, por consiguiente, ninguna manera clara de influir en los intereses políticos legislativos o ejecutivos por medio de sus propios partidarios.

cual se sugiere que casi 50% de los habitantes de la Ciudad de México sin experiencia en el sistema jurídico creían que los ministros de la Suprema Corte de Justicia eran deshonestos o muy deshonestos.

²⁸ Véanse las entrevistas con los ministros Palacios, Aguirre, Anguiano y Ortiz Mayagoitia, en Óscar Camacho Guzmán, "El presidente de México no tiene privilegios en la Suprema Corte", 11 de octubre de 1999, *Milenio Diario*, p. 39.

¿La razón? Ni los medios impresos ni la televisión, que históricamente habían ignorado a la Suprema Corte de Justicia, parecían estar dispuestos a hacer una cobertura mediática adecuada de la judicatura. Jesús Aranda, uno de los primeros reporteros en hacer una cobertura diaria de la Corte, describe la situación de esta manera:

Antes [de la reforma] la Corte era muy cerrada. Había una oficina de relaciones públicas que emitía de repente algún comunicado de prensa, pero los reporteros no acudían a la Corte. A fin de cuentas, nada se sabía o entendía acerca de la Corte. Esto reflejaba la situación de la judicatura en el país. ¿Por qué? Porque uno siempre hablaba del ejecutivo o de la legislatura, pues se veía a la judicatura como un apéndice del ejecutivo. El poder judicial hacía lo que al presidente le daba la gana.²⁹

Como consecuencia de esa mala imagen y la falta general de interés, los reporteros desconocían la judicatura y, por lo tanto, no estaban preparados para efectuar el tipo de cobertura mediática que permitiera a los ministros transmitir un mensaje congruente.

A fin de cambiar esta situación, la Suprema Corte adoptó una estrategia multidimensional para relacionarse con los medios de comunicación masiva. Originalmente, la organización de esa labor quedó a cargo de su oficina de relaciones públicas: la Dirección General de Comunicación Social (DCS). La DCS lanzó anuncios para dar a conocer la autonomía de la Suprema Corte. Publicó libros,

²⁹ Jesús Aranda. Comunicación personal. 6 de junio de 2001. Ciudad de México, México. A pesar de esta imagen pública, la Suprema Corte abordó el asunto de la educación jurídica en su esfuerzo más reciente por generar un debate nacional sobre la reforma judicial. Hasta marzo de 2004, había recogido 30 propuestas para institucionalizar la educación de los abogados.

panfletos, tiras cómicas y videos en los que resumía las decisiones más destacadas de la Corte, describiendo su estructura interna y destacando su nuevo papel en la política de México. Los propios ministros concedían entrevistas a los medios de comunicación sobre una amplia variedad de temas.³⁰ Además, la DCS se encargó de desarrollar una cobertura mediática precisa.³¹ La redacción judicial no es de fácil lectura y, por consiguiente, resulta particularmente difícil interpretar las resoluciones si no se tiene un conocimiento razonablemente bueno de las leyes. Para remediar este problema, la Suprema Corte ofreció seminarios de derecho a los reporteros, de modo que pudieran hacer una mejor cobertura de las intrincadas resoluciones judiciales.

Como algo sustantivo, la DCS intentó generar la imagen de una Suprema Corte independiente, apolítica y responsable de una judicatura cada vez más accesible y eficiente. Para propiciar la difusión de un mensaje congruente, la DCS emitió comunicados de prensa en los que anunciaba información sobre casos pendientes y resueltos, así como las decisiones administrativas más delicadas de la Suprema Corte y el CJF.

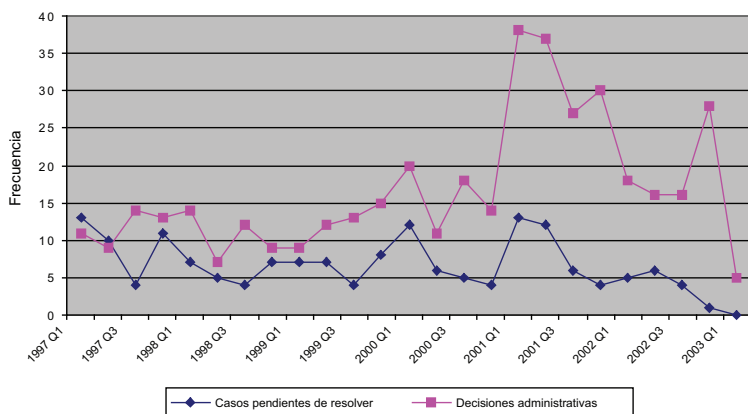
En la figura 1 se muestra el número de comunicados de prensa en los que se anuncian los resultados de casos y decisiones administrativas emitidos cada trimestre, desde enero de 1997 hasta junio de 2003.³² Con excepción

³⁰ Staton, pp. 152-153.

³¹ En particular, se pidió a la DCS que ayudara a informar mejor al público mexicano sobre la estructura y el papel actual de los tribunales federales con ayuda de los medios de comunicación. También se le pidió defender, de manera pública pero profesional, la independencia de la judicatura. La política de relaciones públicas de la Suprema Corte se publica en *Compromiso*, órgano informativo del Poder Judicial de la Federación, núm. 1, julio-agosto, 1999, pp. 21-22.

³² Se puede solicitar al autor la clave de códigos de estos datos. Para los fines de este cuadro, la codificación es bastante sencilla.

Figura 1. Comunicados de prensa de tribunal supremos por trimestre (1997-2003)



del primer trimestre de 1997, la Corte emitió siempre comunicados de prensa en los que anuncia más decisiones administrativas que resultados de casos; sin embargo, aunque el número de comunicados sobre casos se mantuvo relativamente estable hasta 2003, los comunicados de prensa de tipo administrativo aumentaron muchísimo en 2001.³³ De hecho, en el cuarto trimestre de 2002, la inmensa mayoría de los comunicados de prensa (97%) anunció decisiones o propuestas administrativas, muchas de las cuales se relacionaban directamente con cuestiones de reforma judicial. Por ejemplo, entre 2001 y 2003, en

³³ La posible explicación de este fenómeno es que fue en 2001 cuando se consolidaron las oficinas de prensa de la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura Federal (CJF). Puesto que el CJF no resuelve casos jurídicos, el aumento total de los comunicados de prensa resultantes de combinar las dos oficinas de prensa debió afectar únicamente el número de avisos administrativos. Para conocer los motivos de esta consolidación, véase Staton 2002, pp. 183-186.

14% de los comunicados de prensa administrativos de la Corte se anunció la creación de algún nuevo tribunal federal de distrito o tribunal de circuito, un elemento importante de su paquete de reformas para aumentar la eficiencia judicial y facilitar el acceso. Estos anuncios administrativos solían contener información sobre mensajes sustantivos que la Corte quería difundir. De hecho, 23% de los comunicados de prensa anunciaban la apertura de un nuevo tribunal, citaban el discurso de algún integrante de la Suprema Corte o el CJF, o solicitaban una reforma constitucional de la autoridad presupuestaria de la judicatura. En 63% de esos mismos comunicados de prensa había un mensaje que reafirmaba el interés de la Corte en promover la justicia para todos los mexicanos.

Pero quizás lo más interesante es que el número de comunicados de prensa que emitía la Suprema Corte de Justicia se desplomó en 2003. Mientras que emitió en promedio 24 comunicados por trimestre entre 1997 y 2002, sólo publicó cinco durante los dos primeros trimestres de 2003. Esta disminución de la actividad correspondió a la elección del nuevo presidente de la Corte, el ministro Mariano Azuela, y sugiere que los ministros empezaron a ponderar seriamente los riesgos de seguir cultivando un perfil público tan alto. Regresaré a este tema más adelante.

Aunque la cobertura de la Suprema Corte de Justicia aumentó indudablemente a partir de 1995, debemos ser cautelosos a la hora de hacer inferencias causales sobre el efecto que tiene en este organismo su propia cobertura.³⁴ Dados los nuevos poderes de revisión constitucional

³⁴ Una búsqueda de artículos sobre la Suprema Corte de Justicia en el sitio de Internet del periódico *La Jornada* revela el cambio tan significativo de la cobertura. Por ejemplo, una búsqueda de “Suprema Corte” en 1996 genera 460 resultados. En cambio, la misma búsqueda en 2001 y 2002 genera 1 312 y 1 964 resultados, respectivamente.

de la Corte, ésta ha resuelto cada vez más casos de relevancia política, y esos casos atraen mucho el interés de los medios de comunicación, independientemente de las actividades del alto tribunal. También es discutible si la Corte logró crear o no una nueva imagen, o aumentar de modo sustancial el apoyo público de sus propuestas de reforma específicas.³⁵ Aun así, resulta claro que a fines de 2002, la DCS y un cuerpo de periodistas cada vez más sabedor ofrecieron a la Corte un mecanismo efectivo para comunicar al público sus intereses de reforma. Ahora veremos ejemplos de los intentos de la Corte por influir en la reforma judicial.

Independencia judicial

Obviamente, la Suprema Corte ha promovido cambios institucionales diseñados para aumentar la independencia de la judicatura federal. La propuesta clave ha sido una enmienda constitucional que garantice a la judicatura un porcentaje anual fijo del presupuesto federal. Desde el punto de vista constitucional, la Suprema Corte está

³⁵ Los datos que recabó el periódico *Reforma* sobre la aprobación nacional de la Suprema Corte de Justicia indican que en los días inmediatos a la transición de Fox, 50% de los mexicanos encuestados tenían una opinión favorable de este organismo. Sólo 7% expresaron una opinión negativa. Véase, Jeffrey Staton, "Public Support and Spin: Judicial Policy Implementation in Mexico City and Merida", *Comparative Politics* (en prensa, 2003). Este resultado sugiere una percepción de la imagen de la Suprema Corte distinta de la que plantea Domingo, véase la nota 29. Sin embargo, en febrero de 2002, sólo 39% de los encuestados emitieron una opinión favorable, mientras que el porcentaje que emitió una opinión negativa aumentó a 17%. Además, estos últimos resultados los confirma Fix-Fierro, 2000, p. 39, al comentar sobre una encuesta de *Este País* en la que sólo 36% de los encuestados dijeron tener gran confianza en la Suprema Corte de Justicia.

facultada para proponer directamente al Congreso un presupuesto para su consideración, mientras que el CJF remite el presupuesto del resto de la judicatura. En la práctica, este requisito ha significado que la Corte negocia directamente con el Presidente de la República.³⁶ La preocupación entre los ministros es que esta estructura presupuestaria concede a la legislatura un grado de control innecesario sobre las actividades de la judicatura.³⁷ A pesar de la falta de una asignación presupuestaria fija, el presupuesto del Poder Judicial ha aumentado enormemente en los últimos seis años. Fix-Fierro sugiere que el presupuesto actual equivale a más de cuatro veces de lo que era en 1995.³⁸ Sin embargo, para los ministros el problema no es cuánto ha crecido el presupuesto de la Suprema Corte, sino la necesidad de que este órgano tenga que solicitar constantemente la aprobación legislativa de los incrementos.

La Corte ha promovido su iniciativa de reforma presupuestal mediante cabildeo directo y formas más sutiles de relaciones públicas. Unas seis semanas después de que Vicente Fox ganara la presidencia mexicana, su equipo de transición en materia de justicia y seguridad pública se reunió en un desayuno con los once ministros. El tema de la reunión, que la prensa nacional cubrió ampliamente, fueron varias de las propuestas de reforma del presidente electo para el sistema judicial, ninguna de las cuales se refería a la reforma presupuestaria de la Corte.³⁹ Aunque

³⁶ Fix-Fierro, p. 33.

³⁷ Véanse los comentarios que hizo el 28 de noviembre de 2001 el ministro Aguirre Anguiano en la VII Cumbre Iberoamericana de Supremos Tribunales y Cortes, en el Comunicado 581, Dirección General de Comunicación Social, SCJN.

³⁸ Fix-Fierro, p. 33.

³⁹ En particular, Fox proponía pasar los tribunales federales agrarios, laborales y administrativos del poder ejecutivo al judicial.

los ministros lograron comunicar sus intereses directamente al equipo de transición, no había la seguridad de que la conversación recibiera cobertura general en los medios de comunicación y, por lo tanto, que compitiera efectivamente por una posición en la agenda de Fox.

Aprovechando con sagacidad esta oportunidad tan difundida, el presidente de la Suprema Corte, Genaro Góngora Pimentel, convocó a una conferencia de prensa inmediatamente después del desayuno con el equipo de transición. Anunció que había presentado al equipo, en trece cuartillas, un análisis comparativo con las reglas presupuestales de las judicaturas latinoamericanas.⁴⁰ En éste, Góngora aboga enérgicamente por un presupuesto judicial fijo. En una maniobra importante para la cobertura que la Corte recibiría al día siguiente, la dcs les explicó de antemano a los reporteros que en la reunión se hablaría de los intereses del alto tribunal, lo que facilitó una cobertura enfocada no sólo en lo que le interesaba promover a Fox, sino también en los intereses de los ministros. Pero en algo equivalente a un revés de relaciones públicas para la Suprema Corte, los periódicos publicaron al día siguiente la propuesta presupuestal de la Corte al lado de la reforma del sistema judicial de Fox.⁴¹

El presupuesto siguió siendo para la Corte un acalorado tema de reforma durante los dos años siguientes. El

También proponía transformar la Procuraduría General de la República (PGR) en algo así como el Departamento de Justicia de Estados Unidos, y crear en el gabinete un nuevo puesto encargado de seguridad y servicios judiciales. Daniel Lizárraga, "Negocian hoy reformas ministros y foxistas", 17 de agosto de 2000, *Reforma*, p. 2.

⁴⁰ El título de este breve estudio fue "Debilidad constitucional en el presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación". Se puede solicitar una copia en la Dirección de Comunicación Social de la judicatura, www.cjf.gob.mx/comsocial/default.asp.

⁴¹ Por ejemplo, véase Mario Torres, "Demanda SCJN 6% del presupuesto federal," 18 de agosto de 2000, *El Universal*, p. 7A.

presidente Góngora impulsó este tema como un asunto de trascendencia regional para la independencia judicial, al promover la reforma en conferencias nacionales y una serie de reuniones internacionales de jueces de altos tribunales.⁴²

En agosto de 2002, el Congreso empezó a considerar formalmente la propuesta; sin embargo, al parecer la iniciativa feneció durante los primeros meses de 2003. El resultado de los esfuerzos de la Corte por consolidar la reforma presupuestaria indica que los ministros lograron atraer cobertura de los medios de comunicación y, en última instancia, indujeron al Congreso a ponderar formalmente la medida, pero no pudieron generar un cambio institucional.

Autoridad judicial

La Suprema Corte de Justicia ha promovido tres importantes iniciativas de reforma a partir de 1994 en lo que respecta a su jurisdicción, facultades de revisión constitucional y autoridad administrativa. La propuesta que mejores resultados ha tenido fue un plan para redefinir la autoridad del CJF. Dicha iniciativa surgió de un conflicto entre el CJF y la Suprema Corte en cuanto a si las decisiones administrativas del CJF podían ser impugnadas o no, por medio de un amparo.⁴³

El problema político de fondo era si la Suprema Corte de Justicia estaba o no en la cúspide de la jerarquía judicial.

⁴² Véanse las conclusiones de la VII Cumbre Iberoamericana de Cortes y Tribunales Supremos de Justicia; puede descargarlas de www.cjf.gob.mx.

⁴³ Jesús Aranda, "Resurge la pugna entre la Corte y el Consejo de la Judicatura", 24 de agosto de 1998, *La Jornada*.

En enero de 1999, la Corte envió una propuesta formal al presidente Zedillo, con la esperanza de poner en claro su posición. Zedillo envió la propuesta al Congreso con pocas modificaciones. Los cambios que adoptó el Congreso redujeron de seis a tres años la duración del periodo de los consejeros del CJF y se exigió la renuncia de los miembros actuales de dicho órgano. Y lo más importante, la reforma modificó los procedimientos de selección del CJF. Originalmente, la Corte elegía al azar a tres de los siete consejeros entre una lista de postulantes calificados. La reforma concedió a la Corte la facultad de seleccionar a miembros de su elección, dándole control directo sobre una mayoría de los integrantes del Consejo de la Judicatura Federal. Esta reforma, que se logró en gran parte por los esfuerzos de cabildeo directos de la Corte, aumentó su autoridad administrativa y permitió a los ministros crear una estrategia totalmente coherente para el desarrollo de la judicatura federal.

Además, la Corte promovió una enmienda constitucional que le otorgó el poder de presentar iniciativas de ley en temas relacionados con la judicatura. La reforma que más deseaba la Corte le otorgaría la facultad de proponer leyes relacionadas con la jurisdicción federal y, obviamente, el presupuesto judicial. Durante dos años, a partir de 2000, el presidente Góngora solicitó reiteradamente al presidente Fox y al Congreso que aprobaran este cambio. El 26 de junio de 2001, Góngora compareció ante la Comisión Especial para la Reforma del Estado de la Cámara de Diputados. Argumentó que, puesto que nadie conoce mejor que la Suprema Corte cuáles de sus instituciones requieren reformas, debería otorgársele el poder de proponer sus propias leyes. Esa facultad no menoscabaría la autoridad de los otros dos poderes del gobierno, pues el Congreso siempre podría rechazar sus propuestas y el presidente, vetarlas. Según Góngora, tales

facultades permitirían simplemente que la Corte asegurara la consolidación de la democracia.⁴⁴ En diciembre de 2003, la diputada panista Margarita Zavala presentó una reforma constitucional que daría a la Corte la facultad de presentar iniciativas de ley en lo concerniente a la Ley Orgánica de la Judicatura Federal; no obstante, en esa misma propuesta se niega a los ministros cualquier influencia formal sobre el presupuesto judicial. Hasta marzo de 2004, la iniciativa estaba todavía en la comisión.

A todas luces, la reforma más avanzada en cuanto a la autoridad de la Corte se relaciona con un cambio drástico en la Ley de Amparo. El 17 de noviembre de 1999, el presidente Góngora instaló formalmente una comisión de siete integrantes encargada de investigar la mejor manera de reformar el amparo.⁴⁵ La comisión solicitó propuestas entre los miembros de la comunidad jurídica y el público en general. El complejo proceso de entrega y revisión generó 1 430 recomendaciones de reforma distintas. De los 247 artículos de la Ley de Amparo, sólo 18 quedaron exentos

⁴⁴ Véase el Comunicado 421, Dirección General de Comunicación Social, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁴⁵ La comisión, diseñada para ser tan plural como se pudiera, incluyó jueces, académicos del derecho y abogados. El ministro Román Palacios presidió el panel. Los otros integrantes fueron: el ministro Silva Meza, José Ramón Cossío Díaz, César Esquinca Muñoz, Héctor Fix-Zamudio, Javier Auijano Baz, Manuel Ernesto Saloma Vera y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. En el momento de los nombramientos, Cossío Díaz era jefe del Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Esquinca Muñoz era director general del Instituto Federal de la Defensoría Pública, Fix-Zamudio era investigador emérito del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Saloma Vera era profesor en el Instituto de la Judicatura Federal, y Zaldívar Lelo y Saloma Vera tenían prestigiosos bufetes jurídicos privados. Véase la revisión en Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Proyecto de la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2001.

de propuestas de modificación. Con las propuestas por escrito y sus propios resúmenes en la mano, la comisión presidió, entre el 3 de marzo y el 7 de abril de 2000, once conferencias públicas en otras tantas ciudades del país sobre el tema de la reforma.⁴⁶ A esas reuniones acudieron 955 abogados y se hicieron 89 presentaciones sobre la Ley de Amparo. Al hacer tan público este proceso, la Corte pretendía lograr un amplio apoyo para la iniciativa que enviaría al Congreso

El 29 de agosto, la comisión entregó a los ministros su propuesta formal. En vista del inmenso número de recomendaciones individuales que la comisión estimó razonables, sus integrantes optaron por redactar el borrador de una ley completamente nueva. Dicho borrador, que la mayoría de la Corte aceptó, fue enviado posteriormente al Presidente de la República y a ambas cámaras del Congreso para su consideración.⁴⁷ El artículo más controversial de la propuesta fue la reconsideración de la famosa Fórmula Otero, que limita los efectos del amparo a las partes directamente involucradas en la querella. Aunque la propuesta permite a la Corte seguir tomando decisiones que establezcan únicamente efectos específicos, también contiene un mecanismo para que los ministros puedan opinar en general sobre la constitucionalidad de las leyes.⁴⁸ Si la Suprema Corte establece una tesis jurisprudencial formal sobre la inconstitucionalidad de una ley

⁴⁶ Dichas conferencias se llevaron a cabo en Baja California, Guanajuato, Tlaxcala, Querétaro, Durango, Oaxaca, Chiapas, San Luis Potosí, Cuernavaca, Zacatecas y Ciudad Victoria.

⁴⁷ El ministro Juventino V. Castro y Castro, quien fue agente del Ministerio Público, presentó un importante desacuerdo a la propuesta en lo concerniente a la eliminación de dicho Ministerio. La Corte publicó esa disensión en un libro titulado *Réquiem para el Ministerio Público en el amparo*.

⁴⁸ Proyecto, Artículos 232 a 235.

o reglamento en el término de 30 días, ésta puede surtir efectos generales al declarar inconstitucional dicha ley o reglamento y, por consiguiente, abrogar la norma.

De ser adoptada, esta reforma cambiaría obviamente la capacidad de la Corte para controlar la interpretación constitucional. Desde luego, esto también alteraría fundamentalmente el planteamiento original del amparo, haciéndolo mucho más similar a la inconformidad constitucional individual evidente en muchos sistemas europeos de revisión constitucional.⁴⁹ Pese a varias críticas importantes de los académicos mexicanos tradicionales del derecho, la Corte ha sido muy firme en su búsqueda de esta nueva facultad.⁵⁰ Dicho esto, el Congreso jamás ha recibido formalmente a consideración la propuesta de la Corte, ni siquiera después de su gran esfuerzo por ganar apoyo público.

Eficiencia

Muchas de las medidas de reforma de la Corte que influyen en la eficiencia judicial no han requerido la participación de los poderes electos del gobierno. Trabajos como la creación de una red interna para los empleados de la judicatura federal, la creación de una escuela para la educación continua de los integrantes de la carrera judicial y la automatización del archivo de las tesis jurisprudenciales, se llevaron a cabo sin la judicatura en sí.

⁴⁹ Alec Stone Sweet, *Governing UIT Judges: Constitutional Politics in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 43-45.

⁵⁰ En particular, el doctor Ignacio Burgoa, autor del trabajo más amplio sobre el amparo, y profesor de derecho de muchos de los ministros, presentó su inconformidad ante la Suprema Corte en noviembre de 1999. En respuesta, Góngora se propuso agradecer públicamente a Burgoa y dar la bienvenida a cualquier otra crítica. Véase el Comunicado 303, Dirección General de Comunicación Social, SCJN.

Otras medidas de reforma han requerido la participación de los poderes libremente elegidos.

En 1999, los ministros propusieron una enmienda constitucional para conceder a la Suprema Corte la autoridad de distribuir casos entre sus ramas y los tribunales de circuito colegiados. El problema, tal como lo veía la Corte, era que estaba abrumada por apelaciones de amparo sobre las cuales ya había emitido tesis jurisprudenciales. Sin autoridad para decidir por sí misma los tipos de apelaciones que podía remitir a los circuitos, la Corte hubiera tenido que recurrir directamente al Congreso cada vez que considerara ventajosa una distribución más eficiente de la jurisdicción. Los esfuerzos de la Corte en este aspecto dieron buenos resultados.⁵¹

El esfuerzo de la Corte y el CJF por crear más juzgados y tribunales ha requerido aumentos considerables del presupuesto judicial. Para tales aumentos se necesitó la anuencia del Congreso y, por lo tanto, una justificación razonable por parte de la judicatura. El número de tribunales federales ha aumentado muchísimo a partir de la reforma de 1994. Fix-Fierro informa que se sumaron a la judicatura federal 76 tribunales de distrito entre 1995 y 2001; y en ese mismo periodo se crearon 83 tribunales de circuito colegiados. Por desgracia para los intereses de la Corte, el número de casos por juez se ha incrementado al aumentar el número de tribunales y, en consecuencia, no hubo una disminución apreciable en la carga de trabajo promedio de los jueces federales.⁵² Dicho esto, los datos del Banco Mundial indican que la judicatura federal mexicana ha tenido algunos avances, al menos en los casos de amparo civil. Entre los 16 países donde recopiló datos suficientes en 2000, México se ubicó en primer lugar por

⁵¹ Véase, Ley Orgánica de la Federación, artículo 11, V.

⁵² Fix-Fierro, p. 41.

sus índices de desahogo, es decir, la proporción de casos resueltos respecto a los recibidos en un año en particular.⁵³ La muestra incluye vecinos regionales como Costa Rica, Nicaragua, Ecuador, Perú, Argentina y Colombia. Aunque este resultado es alentador, las aportaciones de Schatz, Concha y Magaloni a esta obra nos recuerdan que el sistema judicial mexicano tiene muchos estratos y es increíblemente complejo. Por lo tanto, no debemos concluir que todos los tribunales mexicanos se están volviendo más eficientes. Además, puesto que los datos se limitan a casos de amparo civil recibidos en 2000, ni siquiera permiten inferir que todos los tribunales federales se están volviendo más eficientes.

Resumen

A partir de 1994, el Estado mexicano ha estado desarrollando un poder judicial más eficiente, y los ministros de la Suprema Corte de Justicia han tenido un papel importante en la conformación sustancial del proceso. Aun así, los ministros han debido superar muchos obstáculos que limitan sus posibilidades de promover reformas. En primer lugar, no podían hacer muchos cambios sin el apoyo de los poderes del gobierno libremente electos. En segundo, puesto que son jueces, carecen de un electorado natural que dé apoyo a sus propuestas. En tercer lugar, carecen de un mecanismo que les permita comunicar directamente sus propuestas al público mexicano.

Ante todo, he comentado que la Corte intentó resolver estos problemas mediante un cabildeo directo entre miembros de los poderes ejecutivo y legislativo. Puso en marcha un esfuerzo coordinado de relaciones públicas diseñado para crear una cobertura mediática precisa y

⁵³ Los datos están en <http://www4.worldbank.org/legal/database/>.

dar a conocer al público sus intenciones de reforma. Como un hecho sustantivo, la Corte ha tenido cierto éxito en sus intentos por encuadrar el debate sobre la reforma. En algunos casos, los ministros sí han obtenido resultados. Sin embargo, no han prosperado dos de sus propuestas de reforma más importantes: la reforma de la Ley de Amparo y la reforma presupuestal. Además, desde principios de 2003, la Corte ha reducido enormemente su trabajo de relaciones públicas. Estos patrones sugieren varias limitaciones en la capacidad de los jueces para influir en las decisiones políticas de los oficiales electos sobre las instituciones judiciales. Terminaré con un comentario sobre tales limitaciones.

CONCLUSIONES

La idea de que los jueces pudieran influir en la agenda de reformas de los poderes legislativo o ejecutivo agrega cierta sustancia al análisis teórico de por qué los políticos habrían de optar por construir judicaturas eficientes. Los modelos que revisé con anterioridad sugieren dos maneras de entender el incentivo para la reforma. Aun así, no ofrecen mucho más que predicciones generales sobre delegación. Esto es, no resulta claro lo que las hipótesis del seguro o el compromiso creíble tienen que decir en cuanto a las opciones institucionales particulares que los funcionarios oficiales elijan. Para muchos científicos políticos, quizás esto sea irrelevante. Debiera bastar con entender las estructuras de incentivos plausibles que induzcan tal delegación. No obstante, si queremos describir el mundo judicial o entender con precisión cómo se crean instituciones judiciales reales, haríamos bien en considerar el papel de los jueces en la conformación de la agenda de reforma. Desde luego, existen grandes

limitaciones en la influencia que quizás imaginamos que los jueces tienen.

Dar la cara al público

Evidentemente, parte del programa de la Suprema Corte para influir en la reforma judicial ha implicado un esfuerzo por explicar su posición ante el público mexicano. Esta parte de la estrategia de relaciones públicas de la Corte es fundamental, pues los ministros no representan a un electorado relevante, fuera de los integrantes de la propia judicatura. Si la Corte quiere control político, tiene que crearlo mediante el desarrollo de un amplio apoyo público a sus intereses. Sin embargo, este esfuerzo de la Corte por generar apoyo para reformas específicas puede verse limitado por su deseo concomitante de presentarse como un órgano fundamentalmente apolítico.⁵⁴ Dirigirse específicamente al electorado con el fin de convencerlo significa el riesgo de crear una imagen politizada, precisamente lo que la mayoría de los jueces, y desde luego, los ministros de la Suprema Corte mexicana, quisieran evitar. Además, la insistencia en tener cobertura mediática puede suscitar análisis negativos además de los positivos. De hecho, en artículos recientes del periódico *Reforma* sobre la judicatura mexicana se critica el aumento de los salarios judiciales, de por sí altos, y se habla de temas como la decisión de la judicatura de incrementar el número de jueces y tribunales.⁵⁵

⁵⁴ Para una declaración al respecto, véase Juan Silva Meza, “La Corte y la defensa de la Constitución”, en Alberto Aragón Bolado (ed.), *Once voces*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000.

⁵⁵ Véase Víctor Fuentes, “Disfruta elite judicial de privilegios”, *Reforma*, 26 de febrero de 2003; Víctor Fuentes, “Duplican salarios al Poder Judicial”, *Reforma*, 25 de febrero de 2003; y Víctor Fuentes y

Por consiguiente, el apelar al público en busca de apoyo para una reforma judicial enfrenta a los jueces con una difícil disyuntiva. Permanecer inactivos y esencialmente ajenos a la arena política limita la capacidad de los jueces para generar apoyo a favor de sus esfuerzos de reforma. No obstante, iniciar una campaña agresiva de relaciones públicas implica el riesgo de dar a la judicatura una imagen politizada. La notoria reducción de la comunicación pública de la Suprema Corte con la prensa a partir de enero de 2003, parece indicar que quizás los ministros empezaron a percibir que los beneficios marginales derivados de continuar con su agresivo trabajo de relaciones públicas previo no superan los costos marginales de aparentar ser sólo otra rama política del gobierno.

Posiblemente en un modelo futuro de este proceso se evalúen de manera más sistemática las condiciones en que los jueces pudieran estar más dispuestos a correr el riesgo de desarrollar una imagen más politizada. A primera vista, uno pudiera suponer que esa opción no es lineal en cuanto al grado de confianza pública depositado en la judicatura. Es decir, cabe esperar que haya jueces que gocen de poca confianza y jueces en los que se confía tan plenamente como para enfrascarse en relaciones públicas bastante agresivas, mientras que los jueces ubicados entre ambos extremos tienden a ser más cautelosos. Aquí la idea, aunque incipiente, es que si bien los jueces que gozan de poca confianza tienen menos probabilidades de influir en la opinión pública, también tienen poco que perder al generar una imagen negativa. Es de esperar que las apelaciones de los jueces que gozan de mucha confianza sean particularmente persuasivas. Por el contrario, es lógico que los jueces que no son objeto de particular con-

Benito Jiménez, "Cuestionan crecimiento de Poder Judicial", *Reforma*, 12 de diciembre de 2002.

fianza o desconfianza no influyan en gran medida en la opinión pública, ni perciban como significativos los costos de parecer politizados. Evidentemente, este tema amerita trabajo teórico y empírico.

Respuestas políticas

Lograr convencer a los dignatarios ejecutivos o legislativos de que consideren propuestas de reforma no significa que dichas propuestas serán aprobadas. Dada su investidura de altos funcionarios de gobierno, es de esperar que los jueces de los altos tribunales tengan acceso relativamente fácil a los legisladores. De hecho, la Suprema Corte mexicana parece haber sido capaz de cabildar directamente con los funcionarios libremente elegidos más importantes del Estado. Dicho lo anterior, la Corte no ha logrado impulsar con buenos resultados sus propuestas de reforma al amparo y al presupuesto, temas en los que ha invertido recursos considerables. A fin de cuentas, parece que a los ministros les fue relativamente bien con el logro de los resultados que buscaban en áreas que no afectan directamente las bases de los poderes legislativo o ejecutivo, en particular el poder sobre la propia judicatura. El conflicto con el CFJ es, en buena medida, una batalla intrajudicial cuyos resultados no afectan intereses legislativos importantes. Lo mismo puede decirse de la reforma de la facultad de la Corte para remitir ciertos casos a los circuitos.

Por el contrario, la Corte ha tenido resultados muy escasos en sus tentativas por adquirir independencia presupuestal y ampliar sus facultades de revisión constitucional en el amparo. Aunque quizás los reformadores esperaban beneficiarse con la independencia judicial en lo referente a las hipótesis de seguro y compromiso, tienen que cambiar independencia por rendición de cuentas ju-

dicial.⁵⁶ Del mismo modo, los reformadores deben cambiar autoridad legislativa por poder judicial. Conceder a la judicatura mayor independencia presupuestal hubiera creado seguramente un conjunto de tribunales más independientes; pero también hubiera sido más difícil exigirles rendición de cuentas. La autoridad presupuestal es un freno importante para el poder de la judicatura, mismo que debe ser cuidadosamente custodiado por sus pares institucionales. Asimismo, la Suprema Corte ha estado cada vez más dispuesta a desafiar la autoridad del Congreso y del Presidente, sobre todo a partir de la transición de 2000.⁵⁷ Aumentar las facultades de la Corte en lo referente al amparo permitiría a ésta tener un control más eficiente de la constitucionalidad; sin embargo, también significaría que la Corte controlaría mejor la política pública. Sin un motivo legislativo apremiante para impulsar el cambio, no es de sorprender que la reforma del amparo se haya estancado.⁵⁸

⁵⁶ Sobre este tema, véase Stephen B. Burbank y Barry Friedman, "Reconsidering Judicial Independence", en Stephen B. Burbank y Barry Friedman (eds.), *Judicial Independence at the Crossroads: An Interdisciplinary Approach*, Thousand Oaks, Sage Publications, 2001, pp. 14-17.

⁵⁷ Jodi Finkel, "Supreme Court Decisions on Electoral Rules After Mexico's 1994 Judicial Reform: An Empowered Court", *Journal of Latin American Studies* (en prensa, 2003).

⁵⁸ Una explicación alternativa de la muerte de la reforma del amparo es que los mexicanos se han acostumbrado a la legislación de amparo vigente y, por lo tanto, el fracaso de la Corte fue el resultado de una especie de inercia política. Era simplemente demasiado costoso tratar de mover la gigantesca Ley de Amparo en una dirección drásticamente distinta. Si este argumento es correcto, toda la reforma judicial de 1994, que cambió radicalmente la estructura de la judicatura federal y creó una nueva acción constitucional, nos parece aún más intrigante. Da la impresión de que la inercia socava todas las reformas políticas significativas, no sólo la reforma del amparo mexicano. Pudiéramos preguntarnos cómo es que una historia de inercia explicaría por qué la

Para futuras investigaciones, aquí el punto es muy sencillo. Si el resto de las cosas se mantiene igual, cabe esperar que los jueces tengan al menos el mismo grado de éxito que otros grupos poderosos interesados en conformar los debates sobre la reforma. Sin embargo, es de esperar que los jueces influyan menos en los resultados de los debates en las dos áreas que aumentarían directamente sus poderes sobre la política pública y la facultad de los poderes elegidos para exigirles a los jueces cuenta de sus acciones, que en otras áreas.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUINACO ALEMÁN, José Vicente (1998), *El nuevo poder judicial de la Federación*, México, Suprema Corte de la Nación.
- AGUIRRE ANGUIANO, Sergio (2001), Comments by Minister Aguirre Anguiano at the 7th Iberoamerican Summit of Supreme Tribunals and Courts, November 28. Summarized in Comunicado 581, Dirección General de Comunicación Social, SCJN.
- ARANDA, Jesús (1998), “Resurge la pugna entre la Corte y el Consejo de la Judicatura”, *La Jornada*, 24 de agosto.
- BAKER, Richard D. (1971), *Judicial Review in Mexico: A Study of the Amparo Suit*, Austin, University of Texas Press.
- BURBANK, Stephen B. y Barry FRIEDMAN (2001), “Reconsidering Judicial Independence”, en Stephen B. BURBANK y Barry FRIEDMAN (eds.), *Judicial Independence at the Crossroads: An interdisciplinary Approach*, Thousand Oaks, Calif., Sage.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio (1998), *El juicio de amparo*, 24a. ed., México, Porrúa.

Corte no logró ganar su enmienda presupuestal. ¿El público mexicano está demasiado acostumbrado a que el Presidente envíe el presupuesto? Aunque la versión política que planteo puede estar equivocada, su principal ventaja es que sugiere una explicación congruente para muchos de los éxitos y fracasos políticos de la Corte.

- BUSCAGLIA, Edgardo y María DAKOLIAS (1996), "Judicial Reform in Latin America", Washington, D. C., World Bank.
- CAMACHO GUZMÁN, Óscar (1999), "El presidente de México no tiene privilegios en la Suprema Corte", *Milenio Diario*, 11 de octubre.
- CARRANCO ZÚÑIGA, Joel (2000), *Poder Judicial*, México, Porrúa.
- CONCHA CANTÚ, Hugo Alejandro y José Antonio CABALLERO JUÁREZ (2001), "Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas: un estudio institucional sobre la justicia local en México", México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- DOMINGO, Pilar (2000), "Judicial Independence: The Politics of the Supreme Court of Mexico", *Journal of Latin American Studies* 32:705-35.
- FINKEL, Jodi (1997), "An Analysis of Mexico's 1994 Judicial Reform", ponencia presentada en el Congreso Internacional del Latin American Studies Association, Guadalajara.
- (2003), "Supreme Court Decisions on Electoral Rules after Mexico's 1994 Judicial Reform: An Empowered Wourt", *Journal of Latina American Studies* 35.
- FIX-FIERRO, Héctor (2001), "Judicial Reform in Mexico: What Next?", ponencia presentada en "Rule of Law Workshop: Legal and Judicial Reform in Developing Countries", Stanford Law School.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y José Ramón COSSÍO DÍAZ (1995), *El poder judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica.
- y Héctor FIX-FIERRO (1996), *El Consejo de la Judicatura*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- FUENTES, Víctor (2003a), "Duplican salarios al Poder Judicial", *Reforma*, 25 de febrero.
- (2003b), "Disfruta elite judicial de privilegios", *Reforma*, 26 de febrero.
- y Benito JIMÉNEZ (2002), "Cuestionan crecimiento de poder judicial", *Reforma*, 12 de diciembre.
- GINSBERG, Thomas (2002), "Economic Analysis of Constitutional Law: Economic Analysis and the Design of Constitutional

- Courts", *Theoretical Inquiries in Law* 3 (enero), pp. 49-85.
- HANSEN, John M. (1991), *Gaining Access: Congress and the Farm Lobby, 1919-1981*, Chicago, University of Chicago Press.
- KERNELL, Samuel (1993), *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*, 2a. ed., Washington, D. C., CQ Press.
- LANDES, William M. y Richards A. POSNER (1975), "The Independent Judiciary in an Interest-Group Perspective", *Journal of Law and Economics* 18:875-901.
- LIZÁRRAGA, Daniel (2000), "Negocian hoy reformas ministros y foxistas", *Reforma*, 17 de agosto.
- MAGALONI, Beatriz (2003), "Authoritarianism, Democracy and the Supreme Court: Horizontal Exchange and the Rule of Law in Mexico", en Scott MAINWARING y Christopher WELNA (eds), *Democratic Accountability in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press.
- NORTH, Douglass y Robert Paul THOMAS (1973), *The Rise of the Western World*, Londres, Cambridge University Press.
- y Barry R. WEINGAST (1989), "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth Century England", *Journal of Economic History* 49 (diciembre), pp. 803-832.
- O'DONNELL, Guillermo (1999), "Horizontal Accountability in New Democracies", en Andreas SCHEDLER, Larry DIAMOND, y Marc F. PLATTNER (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Rienner.
- PRILLAMAN, William C. (2001), *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America: Declining Confidence in the Rule of Law*, Londres, Praeger.
- SCHATZ, Sara (1998), "A Neo-Weberian Approach to Constitutional Courts in the Transition from Authoritarian Rule: The Mexican Case (1994-1997)", *International Journal of the Sociology of Law* 26:217-44.
- SILVA MEZA, Juan (2000), "La Corte y la defensa de la Constitución", en Alberto ARAGÓN BOLADO (ed.), *Once voces*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- SOLOMON, Peter H. Jr. (2002), "Putins's Judicial Reform: Making Judges Accountable as Well as Independent", *East European Constitutional Review* 11:117-124.
- STATON, Jeffrey K. (2002), "Judicial Activism and Public Authority Compliance: The Role of Public Support in the Mexican Separation of Powers System", PhD. dissertation, Washington University.
- (2004), "Public Support and Spin: Judicial Policy Implementation in Mexico City and Mérida", *Journal of Comparative Politics* 37, núm. 1 (octubre).
- STONE SWEET, Alec (2000), *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- (2001), *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- SUPREMA CORTE DE LA JUSTICIA DE LA NACIÓN (2001), *Proyecto de la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- TORRES, Mario (2000), "Demanda SCJN 6% del presupuesto federal", *El Universal*, 18 de agosto.
- WIDNER, Jennifer A. (2001), *Building the Rule of Law*, Nueva York, W. W. Norton.
- WINKLE, John W. III. (1990), "Judges before Congress: Reform Politics and Individual Freedom", *Polity*, 22:443-460.

EL SISTEMA JUDICIAL MEXICANO: CONTINUIDAD Y CAMBIO DURANTE UN PERIODO DE CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

SARA SCHATZ, * HUGO CONCHA **
ANA LAURA MAGALONI KERPEL ***

La democratización del país trajo consigo un aumento de los índices delictivos y la violencia, y puso a la luz pública la ineficacia de las investigaciones policiacas la corrupción de policías, ministerios públicos y jueces en varios niveles y la resultante sensación de desconfianza hacia las instituciones de justicia entre los ciudadanos. En ese contexto, en el debate público ha surgido la necesidad de reformar las instituciones de justicia. En la última década han existido algunos esfuerzos de reforma, con mayor o menor éxito, pero que, en su conjunto, son insuficientes para asegurar una justicia de calidad a todos los ciudadanos.

En el presente capítulo¹ haremos una descripción general del sistema judicial mexicano mediante los pormeno-

* Departamento de Sociología, University of Florida.

** Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica, IFE, México.

*** Investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económica, México.

¹ Parte del material de este capítulo se adaptó de *México*, escrito por la Dra. Sara Schatz en *Legal Systems of the World: A Political, Social and Cultural Encyclopedia*, 2002, pp. 1012-1020, editado por el Dr. Herbert M. Kritzer, y se utilizó con el gentil permiso de ABC-CLIO: Santa Bárbara.

res de sus instituciones jurídicas, así como su estructura y funciones. Describiremos los parámetros fundamentales del sistema judicial mexicano con una introducción a la historia constitucional del sistema jurídico, la compleja estructura y jerarquía del sistema judicial mexicano y sus disposiciones para proteger las garantías individuales y las cambiantes normas de la profesión del derecho en una época de consolidación democrática y reforma legal. Además de hacer una descripción del sistema judicial ordinario, comentaremos sobre varios órganos judiciales federales y áreas jurídicas administrativas especiales. Específicamente, expondremos una tendencia hacia el aumento del pluralismo en la educación judicial, sobre todo a partir de las reformas judiciales de 1994, así como los esfuerzos por incorporar las normas indígenas al sistema jurídico mexicano. En términos generales, vemos el actual clima de cambio legal en México como algo positivo, pero atemperado por retos que vienen de muy atrás y que complicarán y a veces obstruirán el proceso de reforma.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Después de 300 años de colonialismo español, México logró su independencia en 1821 y adoptó su primera constitución en 1824. La Constitución estableció un sistema político federal, con 19 entidades federativas, cuatro territorios y el Distrito Federal. Como muchos de los sistemas federales, el mexicano contempló la creación de un poder judicial por cada entidad federativa, así como un poder judicial federal. El conflicto civil armado entre los conservadores y liberales del nuevo Estado mexicano independiente, hizo que muchas disposiciones de la Constitución de 1824 no entraran en vigor. En 1857, el Partido Liberal en el poder promulgó una nueva constitución. La Constitución de 1857 incluyó, de nuevo, las disposiciones

típicas de un régimen constitucional y de un sistema federal: un catálogo de derechos fundamentales, división de poderes tanto en el ámbito local como federal, elecciones periódicas, etcétera.

Las garantías individuales y el amparo

Uno de los aspectos más interesantes de la Constitución de 1857 fue la creación de un sistema de control constitucional, en manos de los tribunales federales, a través de lo que se conoce en México como el juicio de amparo. Dicho mecanismo jurisdiccional estaba pensado como instrumento de defensa de los derechos fundamentales (garantías individuales) del ciudadano. Sin embargo, con la práctica, este instrumento se fue transformando. La debilidad de las judicaturas estatales fue generando una creciente intervención de los tribunales federales en el sentido y resolución de los litigios locales. En esos años, el amparo se convirtió en un recurso de revisión de la legalidad de la actuación de los jueces locales. Ello, hasta la fecha, ha diluido las diferencias entre el control constitucional de la actuación de los poderes públicos y el control de legalidad de los mismos.

Hoy en día, el amparo se ha convertido en una institución que sirve para reclamar varios tipos de actos de gobierno, no todos ellos son asuntos que tengan que ver con el control constitucional estrictamente hablando. En términos generales, se puede interponer un juicio de amparo para conseguir una resolución judicial que prohíba o anule la acción gubernamental en un caso en particular, sea a través de la inaplicación de una norma general inconstitucional o un acto de autoridad administrativo o judicial. Existen cinco tipos de juicio de amparo: 1) amparos para defender garantías individuales o derechos fundamentales producto de cualquier acto de autoridad

sea local o federal; 2) amparos para defender al individuo contra normas generales inconstitucionales; 3) amparos para controlar la legalidad de las decisiones judiciales; 4) amparos para controlar la legalidad de las acciones administrativas que afectan al individuo, y 5) amparos que salvaguardan los derechos de los ejidatarios. El juicio de amparo puede ser directo (promovido ante la Suprema Corte de Justicia o los tribunales de colegiados de circuito, siempre que exista una sentencia judicial definitiva de los tribunales estatales) o indirecto (promovido ante un juzgado de distrito y revisado por los tribunales colegiados o la Suprema Corte, según el caso) (Ávalos, 2000; Fix-Zamudio y Cossío Díaz, 1995).

Restricción judicial y supremacía del ejecutivo

En 1882, el entonces ministro de la Corte, Ignacio Vallarta, estableció: “La Corte es incompetente en origen, es decir, que no intervendrá para resolver asuntos políticos que les correspondan, por disposición constitucional, a otros poderes del gobierno” (*Jurisprudencia*, 1985, p. 272). Con ello, Vallarta se hacía eco de uno de los aspectos más debatidos de la jurisdicción constitucional contemporánea: cuáles asuntos deben ser justiciables ante la Suprema Corte y cuáles otros asuntos deben quedar en el ámbito de la política y el sistema de deliberación democrática.

En México no se podría entender la historia de la Suprema Corte, y la manera como ésta se ha autoinhibido de resolver determinados asuntos, si no tomáramos en cuenta que durante largos periodos de los siglos XIX y XX operó la dictadura porfiriana o el sistema político de partido único. Ambos regímenes políticos otorgaban implícitamente la posibilidad al Presidente de remover a cualquier miembro de la Corte que estuviese dispuesto a

establecer límites claros a la actuación del gobierno (Barragán, 1994). Uno de los conflictos que históricamente la Suprema Corte decidió no resolver fueron, evidentemente, los asuntos relacionados con elecciones, legitimidad electoral y fraude electoral. Hasta la fecha, los asuntos electorales se resuelven en México a través de tribunales especializados en la materia.

Durante la Revolución Mexicana de 1910, la Constitución de 1857 fue sustituida por la Constitución de 1917, que incorporó muchas de las principales ideas e inquietudes expresadas durante la Revolución, como los principios de no reelección, autonomía municipal, educación universal y protección del patrimonio nacional (Hernández y Portes, 1985). No obstante, el poder judicial siguió subordinado al poder ejecutivo a medida que el régimen posrevolucionario se transformó en un peculiar autoritarismo al estilo mexicano, en el que ciertas prácticas y formas de organización —a diferencia de las leyes escritas de la Constitución— permitieron que el poder ejecutivo del gobierno adquiriera un poder político casi ilimitado (Rabasa, 1912; Carpizo, 1978; Garrido, 1989). Esto fue un hecho, pues de 1929 a 1997 el Partido Revolucionario Institucional (PRI), en el poder, tuvo control casi absoluto de la legislatura y fue absolutamente leal al Presidente.² La supremacía del Presidente en este sistema, a pesar de que no le era posible reelegirse, se debió principalmente a la facultad presidencial de decidir, *de facto*, quién sería su sucesor (Weldon, 2003). Los presidentes mexicanos tenían autoridad suprema en asuntos electorales y, por ende, controlaban la selección de los candidatos a ocupar virtualmente todos los cargos políticos.

² Las elecciones de 1988 fueron una breve excepción en ese periodo, pues el PRI perdió temporalmente el control mayoritario de dos terceras partes de la Cámara de Diputados y, por consiguiente, ya no pudo hacer reformas constitucionales sin una coalición.

Los presidentes mexicanos controlaron históricamente aspectos clave de la procuración de justicia. Este poder presidencial tiene que ver tanto con las reglas formales como las informales. En cuanto a las primeras, la Constitución de 1917 reconoce formalmente a un funcionario del gabinete —nombrado por el presidente— que encabeza la Procuraduría General de la República (PGR) y supervisa la persecución de los delitos. El procurador tiene lo que se denomina el monopolio de la acción penal, es decir, es el único órgano del Estado federal con competencia para acusar formalmente ante un juez a un presunto responsable de la comisión de un delito federal. Asimismo, la Constitución de 1917 establecía originalmente que el ejecutivo controlaba el nombramiento de toda clase de jueces civiles y penales y, posteriormente, esa facultad se la dan a los propios ministros de la Corte en el caso de la judicatura federal. El Presidente era el funcionario supremo en cuestiones de seguridad; comandaba el cuerpo policiaco más grande de la Ciudad de México; y dictaba la política general de todos los órganos de seguridad por medio de la Comisión de Seguridad Pública. La Constitución, además, le otorga al ejecutivo la facultad de controlar el sistema carcelario y la posibilidad de indultar a cualquier persona sentenciada por un delito federal.

A este conjunto de poderes constitucionales del Presidente, tendría que añadirse un conjunto de prácticas judiciales que consolidaron el poder actual de las procuradurías. Los jueces federales, encargados de garantizar la eficacia de los derechos constitucionales del debido proceso, decidieron, por muchos años, darle una especie de “cheque en blanco” a las procuradurías y no controlar en absoluto la actuación de policías y ministerios públicos.

Los problemas que todo ello ha generado para el México de hoy son múltiples. Esta débil supervisión judicial a la actuación de policías y fiscales ha concentrado excesi-

vos poderes en las procuradurías y las ha convertido en instituciones ineficaces, arbitrarias y corruptas. Revertir esta situación sigue siendo una asignatura pendiente del gobierno federal y los gobiernos estatales. También sigue siendo una asignatura pendiente de la Suprema Corte mexicana revisar la jurisprudencia constitucional que establecieron los tribunales federales en materia de debido proceso.

INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS JUDICIALES DE MÉXICO

Al igual que todas las constituciones democráticas en el mundo, la Constitución mexicana establece las reglas básicas del juego político (división de poderes, elecciones periódicas, pluralismo político) y un conjunto de derechos fundamentales y libertades constitucionales que debe tener todo ciudadano frente a los detentadores de poder. La vigencia de esos preceptos ha ido cambiando conforme se ha logrado ir afianzando un régimen democrático. Este proceso de hacer de la Constitución mexicana una norma efectiva se ha venido gestando poco a poco y sigue siendo un proceso inacabado, sobre todo en el ámbito de los derechos ciudadanos.

México, por razones de su herencia colonial, tiene un sistema de derecho codificado. Las normas generales son la principal fuente de derecho a la que acuden los jueces para resolver asuntos. Sin embargo, la propia Constitución mexicana otorga fuerza vinculante a la jurisprudencia de la Suprema Corte y los tribunales colegiados de circuito. La forma en que esta fuerza normativa de las decisiones judiciales previas se armoniza con los principios que rigen a un sistema de derecho codificado no es trivial, sin embargo, excede los objetivos de este ensayo analizar esta cuestión.

México tiene un sistema judicial federal: 32 poderes judiciales locales más el poder judicial de la federación. Sin embargo, una característica *sui generis* del federalismo judicial mexicano es que los tribunales federales, a través del amparo, son los que potencialmente tienen la última palabra para resolver cualquier controversia jurídica local, así como la facultad de establecer la interpretación judicial obligatoria de las leyes locales. El centralismo político mexicano explica esta ausencia de un federalismo judicial real y efectivo.

En la esfera nacional existe una judicatura federal de tres niveles que consta de una Suprema Corte con 29 circuitos con más de 200 tribunales colegiados de circuito y unos 250 juzgados de distrito. Además, existen tribunales especiales, que dependen del poder ejecutivo, encargados de resolver asuntos laborales y fiscales; las decisiones de estos tribunales pueden ser revisadas por el poder judicial de la federación. Cada estado cuenta con su propio tribunal supremo y juzgados de primera instancia en materia civil, familiar, penal y administrativa. Cabe destacar que los conflictos más recurrentes entre particulares son, casi todos, del ámbito local: 95% de los delitos que se denuncian son locales, el 100% de los conflictos familiares son locales, lo mismo en materia mercantil o de arrendamiento. Los tribunales federales, no obstante, tienen jurisdicción para resolver en última instancia toda esta avalancha de conflictos del ámbito local.

Ello ha generado incentivos perversos en el sistema judicial mexicano. Por un lado, los gobiernos estatales históricamente han descuidado a su aparato de justicia, dado que, en última instancia, es el poder judicial federal el que tiene potencialmente la última palabra sobre cualquier conflicto local. Por el otro, ha hecho que la justicia mexicana sea extraordinariamente cara: todo conflicto, por pequeño que sea, tiene potencialmente tres instan-

cias judiciales distintas. Uno de los temas centrales de la agenda de reforma judicial en México pasa por resolver los múltiples problemas que ha generado esta ausencia de federalismo judicial.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación

La Suprema Corte de Justicia de la Nación es el órgano máximo del poder judicial federal (figura 1). La Suprema Corte mexicana atiende un número relativamente grande de casos: resolvió 18 241 casos entre 1997 y 1999, a diferencia de los 261 que oyó la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos en ese mismo periodo.

La Suprema Corte se reúne en sesión plenaria para resolver asuntos que tengan que ver con los conflictos entre poderes (acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales) y los amparos contra leyes federales.

Para el resto de los casos (contradicción de tesis entre colegiados, amparos contra reglamentos o leyes locales) la Corte se divide en dos salas: la primera se encarga de los asuntos penales y civiles; la segunda atiende los casos administrativos y laborales.

La reforma constitucional de 1994 quitó a la Suprema Corte la facultad de administrar el Poder Judicial federal, así como la de determinar el nombramiento, asenso, cambio de adscripción o despido de jueces y magistrados federales.

Para tal efecto, se creó una dependencia especial, el Consejo de la Judicatura Federal.

Esta institución en la práctica aún no logra independizarse políticamente de la injerencia de los ministros y su correcto funcionamiento todavía sigue siendo uno de los retos más importantes para el futuro de la judicatura federal.

Figura 1. Estructura del Poder Judicial

Poder Judicial Federal: • Suprema Corte de Justicia • Salas de Circuito • Salas Distritales
Tribunales Federales Administrativos: • Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación • Salas de Distrito • Tribunal Fiscal de la Federación • Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje • Tribunal Agrario • Tribunales Militares
Poder Judicial de los Estados: • Suprema Corte de Justicia de cada estado • Salas Distritales para asuntos civiles, penales y administrativos

La Suprema Corte se conforma por 11 ministros. El Presidente de la República manda una terna de candidatos al senado y el senado elige a uno de ellos por mayoría de dos terceras partes. En el proyecto original de la Constitución de 1917, el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte era vitalicio. Sin embargo, las reformas judiciales de 1994, se estableció un término de 15 años, bajo el argumento de que ese lapso es suficiente para salvaguardar la independencia judicial del Presidente en funciones y, al mismo tiempo, tiene la ventaja de permitir una sana renovación del órgano judicial supremo (*Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1994). Los

candidatos a ministros tienen que ser licenciados en derecho con un mínimo de 10 años de experiencia profesional, de preferencia en el sistema judicial, y no pueden haber ocupado ningún cargo político al menos durante un año antes de su nombramiento.

La destitución de ministros, como de cualquier alto funcionario público federal, sólo se puede hacer a través del Senado y la Cámara de Diputados por dos procedimientos que marca la Constitución: juicio político o declaración de procedencia. El primer caso tiene que ver con el mal desempeño del funcionario en cuestión y el segundo con la persecución de conductas sancionadas por el Código Penal. Hasta la fecha, nunca se ha seguido alguno de estos procedimientos en contra de un ministro de la Corte.

Antes de la reforma constitucional de 1994, la facultad de la Corte para controlar la constitucionalidad de las leyes estaba limitada al amparo y el efecto de la sentencia sólo era la inaplicación de la norma en cuestión para el caso concreto (Domingo, 2000; Schatz, 1998).

Las reformas judiciales de 1994 ampliaron la jurisdicción de la Corte en este ámbito, a través de las denominadas acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales. En ambos tipos de litigios, la Corte controla la constitucionalidad de las normas generales y actos de gobiernos impugnados por otros poderes.

Es decir, la Corte actúa como árbitro de conflictos políticos. En ambos casos, los efectos de la sentencia, tratándose de inconstitucionalidad de normas generales, son la invalidez de la norma en cuestión, siempre y cuando estén de acuerdo con la misma ocho de los 11 ministros.

En la última década se han podido ver los efectos de esta reforma judicial. La Suprema Corte ha sido un árbitro jurídico creíble en el nuevo contexto político. Tarde

o temprano, los asuntos políticamente sensibles, terminan llegando a la Suprema Corte en forma de acciones de inconstitucionalidad o controversias constitucionales. Sin embargo, sigue siendo una asignatura pendiente del máximo tribunal voltear a mirar a los ciudadanos y atender la urgente demanda social por la eficacia de los derechos y libertades fundamentales del ciudadano.

Tribunales menores y juzgados administrativos

Existen varios órganos jurisdiccionales que no son parte del Poder Judicial de la Federación. Los más relevantes son el Tribunal Fiscal de la Federación, la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, la Procuraduría Agraria y los tribunales militares.

El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo con jurisdicción para resolver las controversias que surjan entre cualquier persona y el gobierno en materia fiscal. Las responsabilidades y estructura del Tribunal Fiscal de la Federación se establecen en el Código Fiscal de la Federación y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Los tribunales federales de la defensa del trabajo tienen jurisdicción sobre reclamaciones basadas en la Ley Federal del Trabajo, disputas de negociación colectiva y conflictos en torno a huelgas.³

La Procuraduría Agraria fue creada para atender el rezago en los casos de índole agraria acumulados por más de 50 años, cuya resolución estaba a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria hasta antes de la creación de este organismo.

³ En una decisión reciente, emitida en 2003, la Suprema Corte de Justicia ratificó el carácter de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo como un órgano administrativo independiente de la estructura judicial federal ordinaria (*La Jornada*, 4 de junio de 2003).

Finalmente, la Ley Orgánica de los Tribunales Militares establece las responsabilidades y estructura de los órganos jurisdiccionales encargados de resolver las controversias que tengan que ver con la regulación interna de las fuerzas armadas de México.

*Mecanismos de derechos humanos
y supervisión electoral*

Las leyes constitucionales y estructuras judiciales mexicanas han sido escenarios clave de la protección de los derechos humanos y el establecimiento de elecciones libres y justas durante la transición y consolidación democrática de México. La Constitución fue enmendada en 1992 para crear la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) como un órgano independiente de la Secretaría de Gobernación. Además, se exigió a los gobiernos de los estados que establecieran sus propias comisiones de derechos humanos.

El presidente se encarga de nombrar al presidente de la CNDH y el Senado lo ratifica. En un principio, desde mayo de 1993 hasta mayo de 1994, la Comisión recibió diariamente más de 24 000 quejas tan sólo en sus oficinas de la Ciudad de México. A medida que se fueron estableciendo oficinas en el resto del país, el número de quejas aumentó a 72 000 al día. Alrededor de 70% de las quejas interpuestas fueron de gente pobre que no podía pagar los servicios de un abogado para enfrascarse en litigios (Oropeza, 1996).

Las quejas más comunes fueron violaciones de los derechos de los presos, abuso de autoridad por parte de funcionarios de gobierno, aprehensiones ilegales por parte de la policía judicial, atraso de los agentes del Ministerio Público en la presentación del acusado ante los jueces, negación de servicios de salubridad en las instituciones

públicas, falsas acusaciones, casos de negligencia médica, privación del derecho constitucional de petición, y tortura.

En el informe del presidente de la CNDH para el periodo 1993-1994, se observó que se emitieron 53 recomendaciones contra agentes de policía que recurrían a la tortura para obtener confesiones. No obstante, sólo siete de esos casos fueron llevados a juicio. El papel de la CNDH se ha debilitado por dos factores: en primer lugar, no puede atender asuntos relacionados con derechos políticos, electorales, laborales o judiciales federales; y en segundo, sus recomendaciones no son de carácter obligatorio. Por consiguiente, la CNDH es un órgano constitucional autónomo sin facultades punitivas.

En un esfuerzo por esclarecer los crímenes gubernamentales del pasado, la CNDH publicó en 2001 un informe especial en el que confirmaba la responsabilidad directa del gobierno en al menos 275 casos de desaparición de activistas políticos en la llamada “Guerra Sucia”, ocurrida en las décadas de 1970 y 1980. Después de la presentación del informe, el presidente Fox nombró una fiscalía especial que investigara tales desapariciones y presentara cargos penales contra sus perpetradores.

Human Rights Watch (2003) reportó que, un año y medio después, el ejército seguía negándose a cooperar plenamente con la investigación y el gobierno federal no estaba dispuesto a llevar la indagatoria más allá de convocar testigos a declarar.

En el informe se concluye que la fiscalía especial careció de material y recursos humanos suficientes para superar obstáculos tan serios como la falta de acceso a la desclasificación de documentos militares, la resistencia de los jueces militares a ceder su jurisdicción a los tribunales civiles para el juicio de personal castrense y la idea, apoyada por muchos militares, de que los delitos del pasado,

como el secuestro o las desapariciones forzadas de aquella época, son demasiado antiguos como para castigarlos. A fines de 2003, la Suprema Corte de Justicia ejerció su facultad de atracción del caso y evaluó la cuestión de si los delitos de secuestro que ocurrieron durante la Guerra Sucia habían o no prescrito (*Proceso*, 9 de octubre de 2003a). La Corte resolvió que el secuestro es de trato sucesivo y por tanto no prescribe, lo que abrió la puerta para investigar penalmente a los acusados de la Guerra Sucia (*La Jornada*, 31 de octubre de 2003).

Además, las estructuras judiciales especiales también han servido para fortalecer la democracia procedimental de México al servir de foro para resolver disputas electorales.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación constituye el máximo tribunal para resolver conflictos electorales y se localiza en la Ciudad de México (Eisenstadt, 2004). Cinco tribunales electorales regionales se encargan de oír disputas relacionadas con los comicios sólo durante los años de elecciones. Hasta antes de las reformas electorales de 1996, los magistrados eran nombrados por el presidente y ratificados por la Cámara de Diputados.

A petición de los partidos de oposición, en las reformas de 1996 se exigió que la Suprema Corte propusiera candidatos para los tribunales electorales regionales y el tribunal permanente, mismos que deberían ser aprobados por dos terceras partes del Senado para ocupar el cargo por un término único de ocho años. La función esencial de los tribunales electorales es oír quejas de posibles fraudes y otras violaciones de derechos políticos relacionados con las elecciones.

Aunque el TRIFE fue totalmente independiente hasta 2000, en muchos estados donde la influencia política del PRI conservó su fuerza, los resultados de las elecciones

suscitaron enfrentamientos en torno a las líneas de autoridad legal entre el tribunal federal electoral, los tribunales estatales electorales y el PRI.

Además del TRIFE, la Constitución mexicana reconoce al Instituto Federal Electoral (IFE) como un organismo público con autonomía administrativa y patrimonio propio. El IFE se encarga de regular todos los aspectos de las elecciones, como capacitación y educación cívica, definición de los límites electorales, regulación de los derechos y prerrogativas de los grupos de interés y partidos políticos, registro y mantenimiento de listas de electores, disponer todo para el día de las elecciones, regular la supervisión de los comicios, hacer el cómputo de votos y demás. Se elige al mismo tiempo al presidente y los ocho consejeros del IFE para ocupar su cargo por siete años con la aprobación de dos terceras partes de la Cámara de Diputados. El poder legislativo, los representantes de los partidos políticos y un miembro del poder ejecutivo proponen otros consejeros, con voz, pero sin voto.

Anteriormente, el poder ejecutivo, en manos del PRI, controlaba las elecciones a través de la Secretaría de Gobernación. Debido al conflicto de intereses generado al dar al poder ejecutivo el control de las elecciones, se aprobaron reformas electorales que dieron total autonomía al IFE. Se considera que esas reformas fueron, en definitiva, el parteaguas legal de la democratización y transición de México hacia unas elecciones más libres y justas. El IFE cuenta con un elevado presupuesto de operaciones y ha tenido un impacto enorme al conducir a México en esa dirección. No obstante, la autoridad del IFE sigue siendo limitada: el Código Federal Electoral no le concede facultades para regular los medios de comunicación privados ni el gasto gubernamental durante las campañas. En el pasado, ambos recursos han sido utilizados para dar una ventaja injusta a ciertos candidatos. Dicho Código tampo-

co otorga al IFE herramientas ni poderes suficientes para cumplir fácilmente con algunas responsabilidades dentro de su mandato, como auditar los gastos de las campañas. Aun así, el IFE posee facultades legales suficientes para señalar sanciones financieras a los partidos políticos que rebasen los límites de gasto en sus campañas (IFE, 2001; WOLA, 2000; Prud'home, 1998).

Durante la administración de Fox, el IFE ha incrementado su autonomía y reafirmado activamente su autoridad al supervisar los límites de gasto en campaña y los orígenes de las aportaciones políticas. En 2003, el IFE declaró al PRI culpable de haberse excedido en 44 millones de dólares en su gasto durante las elecciones presidenciales de 2000, mediante fondos que obtuvo ilegalmente del sindicato petrolero oficial. Por consiguiente, multó al PRI con la suma de 89 millones de dólares, que es la multa más alta jamás pagada por un partido político mexicano por infringir las leyes electorales (*La Jornada*, 14 de marzo de 2003). Además, en octubre de 2003, el IFE aprobó una multa de 48 millones de dólares contra la coalición de partidos que llevó a Fox al poder (PAN y PVEM), al demostrar que se había violado el reglamento de financiación de campañas al aceptar donativos procedentes del extranjero, exceder los límites de gasto y participar en otras actividades prohibidas (*Proceso*, 9 de octubre de 2003c). Sin embargo, en la investigación de la fiscalía especial para investigar el caso se concluyó que las aportaciones extranjeras a la campaña no fueron ilegales conforme al Código Penal Federal (*The News*, 10 de agosto de 2002).

Del mismo modo, a partir de 2000, el TRIFE se ha vuelto cada vez más asertivo en el uso de sus facultades reguladoras. No obstante, en algunos casos la resistencia al acato de sus decisiones por parte de las instituciones estatales del PRI no fue superada sino hasta que la Suprema Corte resolvió a su favor. En las elecciones

gubernativas programadas para el 27 de mayo de 2001 en el estado de Yucatán, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) declaró, en octubre de 2000, que la composición del consejo electoral del Instituto Estatal Electoral (IEE) carecía de legitimidad debido a la representación excesiva e ilegal de partidarios del PRI. El gobierno del estado se negó inicialmente a reconocer a los nuevos consejeros electorales designados por el TEPJF y les negó el acceso al edificio de sus oficinas. Sólo después del fallo de la Suprema Corte, en abril de 2001, menos de dos meses antes de las elecciones, los funcionarios estatales acataron la orden del TEPJF, lo que allanó el camino para la elección del primer gobernador panista del estado, Patricio Patrón Laviada. El TEPJF anuló las elecciones gubernativas de Tabasco el 29 de diciembre de 2000, debido a irregularidades graves como compra de votos, exceso de tiempo concedido al PRI en los medios de comunicación oficiales y otras anomalías. La decisión dio marcha atrás a la victoria del candidato priísta, Manuel Andrade. El alto tribunal ordenó el nombramiento de un gobernador interino y una nueva ronda de elecciones gubernativas en el término de tres a seis meses a partir de su resolución, emitida en diciembre de 2000. El Congreso del estado de Tabasco, que tenía predominio del PRI, prolongó el término del gobernador interino a 18 meses, pero la Suprema Corte declaró ilícita esa decisión el 8 de marzo de 2001. Por consiguiente, el congreso estatal decidió convocar a nuevas elecciones para el 5 de agosto de 2000 después de la fecha límite estipulada por el TEPJF.

ESTÁNDARES PROFESIONALES Y FORMACIÓN DE PROFESIONALES EN DERECHO

Como destaca Fix-Fierro, existe la necesidad imperiosa de revisar la capacitación jurídica y los estándares pro-

fesionales de México, tanto en el campo judicial como en el ejercicio privado. Actualmente, el poder judicial federal consta de 11 ministros de la Suprema Corte, seis miembros del Consejo Federal de la Judicatura, unos 718 jueces federales de distrito y circuito, más el personal de apoyo que trabaja para ellos (*Excélsior*, 8 de julio de 2000). Una enmienda constitucional de 1995 formalizó el proceso de reclutamiento de jueces federales de distrito y circuito. Ahora esta ley permite que el recién establecido Consejo Federal de la Judicatura nombre a dichos jueces después de un examen de oposición basado en los principios de “excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia” (Melgar Adalid, 1998). Los jueces de distrito y circuito deben tener al menos cinco años de ejercicio profesional. En el último quinquenio se ha nombrado a unos 300 jueces de distrito y 200 jueces de circuito de conformidad con la nueva ley. Hasta 1994 existió una carrera federal informal en la que los jóvenes aspirantes ascendían por la jerarquía interna de puestos judiciales hasta llegar al puesto de secretarios de acuerdo en la Suprema Corte de Justicia. A partir de ahí, podían ser nombrados por recomendación de alguno de los jueces. El Consejo Federal de la Judicatura tenía la facultad de nombrar, asignar, remover, suspender o transferir a los jueces y, por lo tanto, no existía el concepto legal de término para el cargo de juez federal. La Suprema Corte se reserva el derecho de hacer una revisión limitada de las decisiones del consejo (Fix-Fierro 1998). En el caso de los jueces estatales aún prevalecen la carrera judicial informal y el nombramiento directo por parte del gobernador del estado. La Suprema Corte inició en 2003 reformas internas para reducir los salarios de los administradores del Consejo Federal de la Judicatura al nivel que se paga actualmente a los jueces de circuito y unitarios, a fin de disminuir los incentivos para que los jueces abandonen

la banca con tal de volverse administradores del sistema judicial (*La Jornada*, 24 de marzo de 2003).

Por lo común, las facultades de derecho de las universidades públicas constan de tres a seis académicos de tiempo completo y entre 20 y 50 profesores de medio tiempo que ejercen activamente su carrera. La mayor institución educativa del país es la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), que es una de las universidades más antiguas de las Américas. La mayoría de los jueces y fiscales federales son egresados de la UNAM. La mayoría de los estados mexicanos ofrecen también la carrera de derecho, como la Universidad Popular Autónoma del estado de Puebla, la Universidad de Sonora, la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, etcétera. Además, las universidades mexicanas ofrecen maestrías y doctorados en derecho, cuyo énfasis está en actualizar y modernizar a los profesionales mexicanos en áreas especializadas del derecho. Fix-Fierro menciona el reciente y significativo aumento de las escuelas de derecho privadas como una tendencia en la formación de profesionales del derecho en México.

Los estudiantes de derecho mexicanos pueden ejercer la abogacía una vez que reciben su certificado de estudios y que el Estado les otorga un título profesional, con el cual reconoce dicho certificado. El plan de estudios de la carrera consta de cinco años de estudio basados en conferencias, libros de texto y exámenes orales. No existe ninguna barra estatal ni nacional que los examine como un requisito previo al ejercicio de su carrera. La membresía de la asociación más importante del país, la Barra Mexicana Colegio de Abogados, es voluntaria y sólo incluye a un pequeño porcentaje de los abogados activos (unos 1 800 en total); la mayoría de sus miembros son abogados de edad avanzada y bien establecidos, quienes dedican parte de su tiempo a enseñar y escribir. Por lo

tanto, el principal requisito para recibir el título y ejercer el derecho es un periodo de servicio social que va de seis meses a un año, sea como asistente en un bufete jurídico o en alguna institución de gobierno. Este requisito de aprendizaje empírico permite al futuro abogado adquirir experiencia práctica y ayuda a las entidades que necesitan asistencia legal.

Educación judicial y legal en un periodo de reforma

La educación y capacitación de los jueces mexicanos ha sido un tema de creciente interés a la luz de las reformas judiciales de 1994, que recalcaron la necesidad de tener mayor profesionalismo en la judicatura. La historia de la educación judicial moderna se puede organizar conforme a tres etapas de desarrollo. En la primera etapa, que abarcó las décadas de 1950 y 1960, se consideró que la capacitación judicial era un tipo de conocimiento especializado orientado al ejercicio profesional. La capacitación judicial era muy básica y constaba de cursos y seminarios informales. Se suponía que los estudiantes aprendían los tecnicismos y prácticas jurídicas necesarias para fungir como jueces mediante una capacitación empírica. Este tipo de educación judicial generó varios problemas, como una falta general de coordinación entre quienes planeaban y decidían dentro de las instituciones judiciales y quienes instruían a los futuros jueces. La ausencia de un colectivo profesional de expertos legistas condujo a problemas ocasionales de clientelismo, nepotismo y corrupción, pues muchos integrantes del poder judicial solían contratar amigos de confianza, colegas e incluso familiares para ocupar puestos administrativos. Otros problemas fueron la resistencia general al cambio y el poco uso de los conocimientos teóricos o aplicados

como guía para orientar la organización y el ejercicio judicial.

La segunda etapa de capacitación judicial se dio en el contexto de la acelerada liberalización política y económica de la década de 1990. En esas circunstancias de cambio social, la capacitación judicial se conceptualizó como una parte central de la transformación, como lo evidencia la creación del Consejo Federal de la Judicatura en 1994-1995, lo que revolucionó el concepto de la educación judicial en México. El Consejo se encargó de supervisar los exámenes y aumentar los requisitos de los profesionales que trabajan en la judicatura federal. Posteriormente, la capacitación judicial se volvió más especializada en varios niveles y las materias de los cursos aumentaron su intensidad. Por lo tanto, la educación judicial adquirió nueva relevancia como una actividad fundamental y necesaria para acelerar el cambio en el país después de las reformas de 1994-1995. A pesar de eso, se sigue viendo la educación judicial simplemente como una actividad organizacional y administrativa más de las instituciones judiciales. Además, existe poco consenso en cuanto a cómo organizar la educación jurídica en México. Actualmente hay una amplia variedad de iniciativas para promover la educación jurídica dentro de las instituciones judiciales, en los planes de estudio de la carrera de derecho y en muchos seminarios y talleres sobre educación judicial. Otros países latinoamericanos que están haciendo reformas jurídicas han pasado igualmente por periodos en los que las iniciativas de capacitación jurídica son sumamente pluralistas —a menudo con diferentes intenciones y objetivos—, pero después desarrollaron estrategias más congruentes. La fase actual en México puede ser un periodo de transición. Y casi seguramente la transición dependerá del curso que tomen las reformas jurídicas en las que se

basen los estándares y requisitos del ejercicio profesional actual.

Por lo tanto, quizás ya asoma en el horizonte una nueva etapa de desarrollo de la educación y capacitación judicial. En particular, algunos expertos en derecho claman por programas de capacitación judicial que dependan en mayor grado de los conocimientos aplicados. En este modelo, los futuros jueces serían capacitados por profesores y jueces en estrecho contacto con las exigencias cotidianas de la procuración e impartición de justicia. Los académicos del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la UNAM diseñaron recientemente un nuevo programa de capacitación judicial en el que se balancean los estudios académicos tradicionales en materia de derecho con las aportaciones de jueces y especialistas activos de otros campos profesionales.

La educación jurídica de los abogados también ha cobrado nueva trascendencia en el contexto de los acelerados procesos del nuevo pluralismo político y la apertura comercial de México en la década de 1990. Los abogados se ha vuelto cada vez más importantes a medida que se van legalizando los antiguos y nuevos conflictos sociales, y más y más ciudadanos recurren a ellos para resolver, conciliar e incluso prevenir conflictos. Algunas universidades privadas han procurado adaptarse a estas nuevas realidades jurídicas al ofrecer a sus estudiantes capacitación aplicada en el propio entorno de la universidad. Por tradición, en la educación jurídica en México se recalcó la importancia de memorizar el Código Civil durante el periodo universitario, mientras que la adquisición de las habilidades aplicadas se aprendía comúnmente en el trabajo. Una universidad privada de la Ciudad de México, el Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE), trata de ofrecer a su alumnado capacitación analítica mediante la apli-

cación de las leyes a casos concretos, un entendimiento del contexto social en el que operan las leyes y cursos de ética como parte de su formación universitaria. Este nuevo enfoque representa un esfuerzo por incorporar otra dimensión al estudio conceptual tradicional de las normas jurídicas abstractas. Así, por ejemplo, en el curso de derecho mercantil del CIDE los estudiantes aprenden teorías económicas de orden mundial. A los alumnos de derecho familiar se les pide encontrar una solución legal al problema de la maternidad en los casos donde existe una madre biológica subrogada. Con estas iniciativas universitarias innovadoras, lo que se pretende es expandir y adaptar la educación judicial para satisfacer los nuevos retos profesionales que el abogado enfrenta en condiciones de apertura política y económica.

PROMOCIÓN DE LA REFORMA JURÍDICA Y JUDICIAL EN MÉXICO

La procuración de justicia imparcial en México se ha visto obstruida por muchas razones. Las limitaciones presupuestales han impedido históricamente la ampliación y desarrollo de los tribunales. Como lo señala Reames, los flacos sueldos de la policía judicial (unos 300 dólares al mes) y la policía preventiva (alrededor de 200 dólares mensuales) abrieron la puerta a la corrupción y la ineficiencia policiaca. Asimismo, como apunta Zepe-da en esta obra, los vínculos entre la policía judicial y el Ministerio Público generaron un conflicto de intereses en la recopilación y presentación de pruebas al integrar el caso del Estado contra el indiciado. Además, se ha cuestionado mucho la competencia y profesionalismo de los ministerios públicos mexicanos. En 2000, el informe de una comisión interna refirió que sólo 6.6% del personal de la PGR era “legal, honesto, eficiente, profesional, leal e

imparcial” (*La Jornada*, 4 de septiembre de 2000). Las circunstancias económicas y la falta de profesionalismo jurídico en México fueron tales, que pocos inculpados podían darse el lujo de contratar a un abogado competente. Además, el sistema mexicano de juzgados padece serios problemas de atraso administrativo (*La Jornada*, 20 de junio de 2003).⁴

Para colmo, los agentes del gobierno suelen actuar con un grado de impunidad que socava fundamentalmente el Estado de derecho. Año tras año, dichos agentes violan el derecho a un proceso justo y cometen actos de intimidación, tortura e incluso asesinato de organizadores laborales independientes, activistas políticos de oposición, líderes indígenas y campesinos, abogados independientes, activistas de derechos humanos, periodistas, homosexuales, denunciantes y clérigos y laicos que defienden a las poblaciones indígenas o se pronuncian a favor de la liberación teológica. Los autores de una serie publicada por el *Washington Post* y ganadora del premio Pulitzer afirmaron que el sistema de justicia penal mexicano castiga enérgicamente los delitos menores que cometen los pobres, pero carece de un sistema de justicia juvenil y no sanciona adecuadamente a quienes cometen delitos graves como secuestro, delitos de cuello blanco o delincuencia organizada (*Washington Post*, 6 de julio, 1 de septiembre, 4 de noviembre y 26 de diciembre de 2002). Mientras tanto, el narcotráfico persiste como un

⁴ El coordinador de la Comisión de Derecho Penal de la Barra Mexicana y Colegio de Abogados se quejó de la insuficiencia de tribunales penales para atender el número de casos, y señaló que aún hay desequilibrio en el sistema de juzgados del Distrito Federal, que sólo cuenta con ocho tribunales penales, en comparación con los 12 tribunales de distrito colegiados, 12 tribunales del trabajo y 14 juzgados administrativos (Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2003).

problema muy serio. En los últimos años, varios jueces federales han sido asesinados por individuos con presuntos vínculos con el tráfico de drogas. Además, el tráfico de enervantes también va en detrimento de la procuración imparcial de justicia, pues ha aumentado la corrupción dentro del sistema jurídico mexicano (Bailey y Godson, 2000, pp. 1-2).⁵

No se dispone de datos seguros que permitan estimar la magnitud de la corrupción en torno al tráfico de drogas y otros delitos en el sistema judicial mexicano, lo que se debe en parte al sigilo en torno a los actos de corrupción, pero también a la amplia variedad de funcionarios públicos y miembros de la sociedad civil que participan en transacciones ilegales. En una reciente investigación que llevó a cabo la PGR sobre los casos atendidos por 18 jueces del Distrito Federal, se puso de manifiesto la diversidad de los actores sociales que intervienen en delitos contra el sistema financiero.⁶

En 2002, esos 18 jueces oyeron 150 casos, atendieron 86.9% de ellos con la PGR y resolvieron 85% de las disputas. Los casos ponen en evidencia diversos tipos de actores sociales que participan en actos de corrupción, no sólo

⁵ Por ejemplo, según los documentos de extradición que entregó el gobierno de México en San Diego, California, en 1997, el Cártel de los Arellano-Félix, con sede en Tijuana, distribuía semanalmente alrededor de 1 millón de dólares en cohechos entre las autoridades federales, estatales y locales mexicanas, que seguían insistiendo en que impedían el paso de la droga hacia las ciudades de entrada en la frontera del suroeste de Estados Unidos (US Department of State, 1997).

⁶ Los jueces del Distrito Federal son quienes oyen la mayoría de los delitos contra el sistema financiero, pues la Ciudad de México es el lugar donde ocurren más fraudes fiscales de gran escala, lavado de dinero y delitos generales de alto perfil. La mayoría de los jueces penales estatales tienden a oír delitos contra la salud pública, armas ilegales y tráfico de personas (*Reforma*, 9 de marzo de 2003).

de servidores públicos, sino también de empresarios.⁷ No obstante, la mayoría de los ciudadanos encuestados (71%) en un sondeo realizado en la Ciudad de México en 2001 creían que los empleados del gobierno, y no los empresarios, eran más corruptos en México (*Reforma Poll*, 2001).

De hecho, la mayoría de los encuestados (57%) consideraron que “cuando una persona honesta ocupa un cargo público, es más probable que se vuelva corrupta a que siga siendo honrada”.

No obstante, y a pesar de tal escepticismo en torno al gobierno, 72% de los encuestados opinó también que la administración de Fox logrará disminuir en cierto grado la corrupción.⁸

Por lo tanto, el periodo posterior al 2000 es una prueba fundamental para el gobierno democrático de México, y ha requerido diversas iniciativas clave para promover la reforma del sector de impartición de justicia en varios frentes.

⁷ Existen muchos ejemplos prominentes de corrupción e impunidad en el sector privado luego de la comisión de delitos de cuello blanco en México. Uno de ellos fue un caso presentado contra 100 cómplices del Cártel de Juárez, en el que se acusaba de presunto enriquecimiento ilícito a un ex funcionario público de la Comisión Federal de Electricidad; en otro, empresarios mexicanos y franceses acusaron del robo de 1 150 442 dólares a la Secretaría de Turismo; también se presentó una demanda legal contra funcionarios del Sindicato Petrolero Mexicano por otorgar una beca escolar ilegal al hijo de un destacado político priísta; y en un caso más, se absolvió al ex director de la Lotería Mexicana de los cargos de malversación de recursos públicos.

⁸ Esto coincide con la opinión del director de la organización no gubernamental Transparency International (dedicada al estudio de la corrupción), quien afirma que las crecientes reformas de Fox para combatir la corrupción posiblemente den resultados para 2008-2010 (*Proceso*, 9 de octubre de 2003b).

El gobierno de oposición y la reforma del sector judicial

Durante el periodo de fortalecimiento del partido de oposición, incluyendo la primera legislatura federal (1997-2000) con predominio de la oposición en México, diversas reformas tuvieron por objeto disminuir la corrupción y mejorar la procuración de justicia. El Partido de la Revolución Democrática (PRD), de afiliación izquierdista, ganó el gobierno de la Ciudad de México en 1997 y aumentó los salarios de la nueva policía judicial del Distrito Federal al nivel de un sueldo de clase media (unos 1 000 dólares). Se aplicaron nuevos requisitos de admisión para romper el vínculo entre la policía y la delincuencia, como dos años de escuela preparatoria, una amplia verificación de antecedentes y ninguna experiencia previa como policía. En el ámbito nacional, se creó el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) para ofrecer maestrías en victimología y derecho penal. Un nuevo programa nacional de combate a la corrupción, que entró en efecto en abril de 2000, incluyó el desarrollo de un nuevo código de ética para los servidores públicos y una certificación, emitida por instituciones federales, de que están tratando de combatir eficazmente la corrupción.

Sin embargo, las iniciativas más eficaces para reformar la judicatura y la procuración de justicia han ocurrido a partir de la toma de posesión del presidente panista Vicente Fox, en diciembre de 2000. La administración de Fox ha concentrado muchas de sus actividades en promover la rendición de cuentas de las instituciones de gobierno ante la ley (Unger, 2002, p. 8). Por ejemplo, la administración de Fox ha procurado aumentar la eficacia de sus esfuerzos por combatir la corrupción aumentando los salarios de los administradores públicos federales, impartiendo más cursos de capacitación, poniendo en marcha programas

para detectar y sancionar la corrupción, y alentar a la ciudadanía a exigir al gobierno mejor rendición de cuentas. Y lo mejor de todo es que ahora la capacitación en derechos humanos es obligatoria para todo el personal de la PGR. Asimismo, la administración de Fox puso en marcha un nuevo programa para reclutar personal mediante exámenes en la PGR, lo que promueve la profesionalización dentro del sistema de justicia penal, al mismo tiempo que se dio de baja al personal que no cumplía los requisitos y estándares profesionales (UN Report, 2002, p. 23). Dentro de lo posible, Fox ha procurado reponer los agravios cometidos por las autoridades públicas. Por ejemplo, en el campo de los derechos humanos, Fox ordenó la liberación de dos ambientalistas que fueron encarcelados con base en confesiones forzadas que los militares obtuvieron en 2001 mediante tortura.

También vale la pena destacar que la administración de Fox elaboró un nuevo conjunto de normas jurídicas para regular, coordinar y hacer más pública la manera en que los organismos de inteligencia y seguridad mexicanos ejercen la vigilancia pública de la ciudadanía. Además, la administración de Fox ha colaborado estrechamente con la sociedad civil para facilitar el acceso público y la supervisión del sistema judicial para asegurar la rendición de cuentas ante la sociedad. En febrero de 2001, el gobierno federal también firmó un acuerdo de colaboración con 83 organizaciones sociales, partidos políticos, empresas e instituciones académicas para combatir juntos la corrupción (UN Report, 2002, p. 30). Posteriormente, la aprobación en 2001 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental aseguró que tales grupos pudieran tener acceso a la información necesaria para exigir a las autoridades públicas la rendición de cuentas.

En respuesta a las críticas internas y externas, la administración de Fox también trató de aumentar en

77% el presupuesto de la judicatura en 2001, lo que significaba un incremento considerable respecto al 0.67% del presupuesto que se le había asignado tradicionalmente a la judicatura. Sin embargo, en el presupuesto que aprobó finalmente el Congreso se hizo un recorte de 265 468 720 dólares en las partidas destinadas a la judicatura federal, la CNDH y el IFE (*The News*, 30 de diciembre de 2000). En 2002, el presupuesto de la judicatura aumentó un poco respecto a los niveles tradicionales, pues ascendió a 1% del presupuesto total (Aprobación, 2002). En comparación con otros países latinoamericanos, esto ubica el presupuesto de la judicatura mexicana por debajo de países como Costa Rica (5.16%), El Salvador (4.51%) y Argentina (3.15%), pero arriba de países como Chile (0.93%), Bahamas (0.99%) y Belice (0.73%).

La propuesta de reforma más ambiciosa de la administración de Fox fue un paquete de iniciativas de ley y enmiendas constitucionales que se presentó en 2004, con el cual se rediseñarían drásticamente algunos aspectos clave de la judicatura mexicana. Dicho paquete de reformas proponía una amplia gama de cambios radicales, como la separación estructural de las funciones de la policía judicial y el Ministerio Público, el uso de juicios orales y mayores requisitos profesionales para los defensores de oficio. En el momento de la publicación, las posibilidades políticas de aprobación de todos los elementos del paquete de reformas de Fox eran relativamente escasas, dada la oposición recalcitrante y la imposibilidad práctica percibida de los elementos clave. (La iniciativa no fue considerada por el Congreso. N. del E.). Sin embargo, dicho paquete de reformas logró generar un debate nacional sobre la estructura y funcionamiento del sistema judicial mexicano. Mientras se agotan esos debates durante el resto del término de Fox y más allá, el papel de la judicatura en sí será esencial

para adaptar los nuevos procedimientos y normas a la realidad jurídica mexicana.

Reafirmación del papel de la judicatura

A partir de 2000, la judicatura expandió su influencia y reafirmó su autoridad en el sistema político. La Suprema Corte de Justicia ha ampliado el alcance de las leyes federales a los estados, desafiando algunas de las prerrogativas que los gobernadores habían gozado tradicionalmente, como la facultad ampliamente aceptada de designar a sus subordinados y controlar la judicatura estatal. Por ejemplo, en 2003, la Suprema Corte resolvió que el intento del gobernador priísta de Colima por nombrar al director de la Junta Laboral de Conciliación y Arbitraje lesionaba la autoridad del Congreso del estado para ratificar al nominado (*Proceso*, 6 de abril de 2003). En octubre de 2001, cinco de los seis magistrados de Yucatán presentaron ante la Corte una controversia constitucional en la que acusaban al gobernador priísta, Víctor Cervera Pacheco, de violar su autonomía judicial al referirse a ellos como una mera “entidad estatal” (en vez de un poder de gobierno independiente) en su propuesta presupuestaria. Además, los magistrados yucatecos afirmaban que el gobernador había iniciado una campaña de agresión en su contra. La Corte ordenó la comparecencia en la Ciudad de México de las cabezas de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial para resolver sus diferencias en abril de 2003 (*Reforma*, 4 de abril de 2003).

Asimismo, luego de la transición de 2000, la Suprema Corte actuó para fortalecer la postura legal de las municipalidades frente a las leyes estatales. En una decisión de 2003, la Corte ordenó al Congreso del estado de Oaxaca que reinstalara a un consejo municipal regido por usos y costumbres, que había sido disuelto conforme a las leyes

estatales. La Corte decidió que el Congreso del estado omitió notificar al concejo municipal su inminente disolución y, por lo tanto, dejó ilegalmente a dicho concejo en estado de indefensión (*La Jornada*, 9 de junio de 2003). Además, la Corte dio marcha atrás a una ley del Estado de México que otorgaba al oficial mayor del Estado el poder de intervenir en, y solicitar, la destitución de tesoreros municipales.

Protección de los derechos de los indígenas

El sistema jurídico mexicano incorpora conceptos jurídicos tomados de la legislación europea e indígena. De manera más específica, en el artículo 4 de la Constitución se reconocen oficialmente los derechos de los pueblos indígenas a preservar su identidad cultural de acuerdo con sus dialectos, usos, medios, costumbres, recursos y formas específicas de organización social (Ávalos, 2000). En particular, el concepto de usos y costumbres, es decir, la resolución tradicional de los asuntos jurídicos indígenas en los juzgados administrativos, está vigente donde no existe una ley pertinente (Gessell, 1997). Por lo tanto, en los procedimientos judiciales y agrarios, el artículo 4 establece que se tengan en consideración los usos y costumbres judiciales indígenas en los términos que la ley establezca. Aun así, como lo mencionan Hernández y Elizondo en esta obra, a los pueblos indígenas siempre les ha sido difícil tener acceso a la justicia en México debido a la discriminación abierta y las desigualdades económicas básicas. En un informe de la ONU, publicado en 2003, se observa que los pueblos indígenas de las regiones montañosas del estado de Oaxaca tienen que caminar 70 horas para llegar al tribunal más cercano (Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas).

La rebelión de Chiapas de 1994 suscitó, en última instancia, importantes iniciativas para mejorar las con-

diciones jurídicas de los indígenas. El día en que el TLCAN entró en vigor (1 de enero de 1994), el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) inició un levantamiento armado en el depauperado estado sureño mexicano de Chiapas. Entre otras inconformidades, el EZLN mencionó como motivo de su rebelión las cláusulas del TLCAN que pusieron fin a los ordenamientos especiales relacionados con los campos de cultivo comunales, y la marginación general de los indígenas. Una serie de pláticas formales entre el gobierno y el EZLN condujo a la firma de un pacto inicial denominado Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígenas (mejor conocidos como los Acuerdos de San Andrés), que posteriormente la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) elevó a la categoría de iniciativa de ley.

Como lo afirman Hernández y Elizondo en el presente volumen, las reformas constitucionales que propuso la COCOPA en 1996 elevaron los derechos de los indígenas a la categoría de garantías constitucionales de pluralismo jurídico, incluyendo el derecho al autogobierno de las comunidades políticas, el derecho a los sistemas de producción tradicionales y el derecho a administrar y operar sus propios proyectos de desarrollo (EZLN, *Reforma*, 1996). El entonces presidente entrante Fox se comprometió a dar su apoyo político a las reformas constitucionales que promovieran mayores derechos para los indígenas y presentó al Congreso una iniciativa de ley que recogía las reformas constitucionales de la COCOPA de 1996. Sin embargo, la ley que el Congreso aprobó en 2001 modificó considerablemente los acuerdos de 1996, al restringir los derechos de autonomía y territorialidad; derechos que también garantiza la Resolución 169 de la Organización Internacional del Trabajo y que el Congreso de México aprobó en 1988. Entre ellos se incluye un concepto de territorialidad que define las características de un grupo

indígena, establece la autonomía jurídica y política de los municipios con mayoría indígena y ratifica la propiedad comunal de la tierra y los recursos naturales. En septiembre de 2002, la Suprema Corte emitió su fallo sobre más de 300 litigios interpuestos por cientos de municipios de Oaxaca y otros estados, en los que se promovían impugnaciones constitucionales contra dicha legislación. En dichas impugnaciones se alegaba que la nueva ley era inconstitucional porque no se consultó a los grupos indígenas al respecto, como lo exige la Resolución 169.⁹ La Suprema Corte rechazó todas las apelaciones por motivos procedimentales, resolviendo que no tenía jurisdicción para evaluar la constitucionalidad de una reforma constitucional. El fracaso de los Acuerdos de San Andrés y la ley de reforma indígena de 2001 significó que las costumbres siguieran siendo una referencia jurídica secundaria.¹⁰

Mayor escrutinio internacional

El cumplimiento de los tratados internacionales que el ejecutivo negocia y el Senado aprueba es obligatorio una vez que el gobierno federal los publica en el *Diario Oficial de la Federación*. Por consiguiente, los tribunales mexicanos equiparan constantemente esos tratados con los estatutos legislados, reafirman su incorporación a las

⁹ También se argumentaba que la nueva ley no fue ratificada por mayoría de dos terceras partes en las 16 legislaturas estatales que serían afectadas por la misma, lo que también era motivo para considerar inconstitucional la ley (Ross, 2002).

¹⁰ Recientemente, en Chiapas algunas comunidades indígenas han creado municipios autónomos, que pueden elegir a sus representantes y usar sus tierras y otros recursos de acuerdo con sus usos y costumbres, pero se mantienen fuera de los límites de las leyes formales (Reuters, 9/23/03).

leyes nacionales y sostienen que son de carácter obligatorio en todo el territorio. No obstante, aunque los jueces mexicanos están obligados a dar precedencia jurídica a los tratados constitucionales respecto a las leyes estatales, también lo están a dar precedencia a la Constitución sobre los tratados internacionales (Cícero, 1997). Por lo tanto, en caso de conflicto normativo, el sistema tradicional mexicano otorga el amparo contra las normas inconstitucionales, sin anular el tratado internacional más allá de los casos concretos presentados ante los tribunales.¹¹ Esta precedencia de la Constitución mexicana, que incluye la prohibición del encarcelamiento a perpetuidad y la pena de muerte, explica porque la Suprema Corte falló en contra de la propuesta de Fox a fines de 2001 para agilizar la extradición de delincuentes —sobre todo de narcotraficantes— a Estados Unidos, que cuenta con ambas penas.¹²

No obstante, la atención internacional se ha concentrado mucho en torno a los problemas del Estado de derecho de México, con la consiguiente presión para que mejore su sistema judicial. En un sarcástico informe de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se destacaron los problemas generalizados de ineficiencia, inaccesibilidad, corrupción, sobrecarga de trabajo y limitaciones presupuestarias como las quejas más comunes

¹¹ Las interacciones de los tratados internacionales y las leyes del país no se limitan a casos de conflicto normativo. De hecho, no se presupone que las normas nacionales e internacionales vigentes en la República se contradigan mutuamente, sino que se complementan. Si se quiere conocer una discusión más amplia sobre las complejidades de esta interacción, véase Cícero, 1997, pp. 1045-1086.

¹² De modo más específico, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Procuraduría General de la República han tratado de eliminar el requisito constitucional (artículo 18) de que el gobierno federal se asegure, de antemano, que ningún preso sea condenado a cadena perpetua para otorgar la extradición (*Reforma*, 2 de octubre de 2001).

de los profesionales del derecho y el público en general. En el mismo informe se lamentan las continuas violaciones de los derechos humanos en México, incluso en la administración de Fox. Entre otras, se citan violaciones de los derechos de mujeres y niños, acoso de abogados y defensores de los derechos humanos, violación de los procedimientos de proceso justo, condiciones laborales de esclavitud para los inmigrantes indígenas, índices de impunidad constantemente altos para los delincuentes, uso de la tortura por parte de la policía y ausencia de un código de ética uniforme y exigible a todos los profesionales del derecho. Además, el Relator Especial de la ONU afirma que 50 a 70% de los jueces federales son corruptos, pero ninguno de ellos es sancionado por el Consejo Federal de la Judicatura (UN Report, 2002, p. 18). Esa cifra no tardó en ser impugnada por el “contrainforme” de la Suprema Corte de Justicia mexicana, cuyo presidente afirmó categóricamente que “si en realidad el grado de corrupción del sistema judicial federal fuese verdadero, no habría gobernación democrática ni paz social en este país, para no hablar de una certidumbre jurídica que garantice la inversión” (Suprema Corte de Justicia, 2002, p. 1).

CONCLUSIÓN

A medida que el sistema judicial mexicano se reforma para robustecer el Estado de derecho durante un periodo de consolidación democrática, observamos simultáneamente continuidad y cambio. Con respecto a la continuidad, los esfuerzos por dar garantías constitucionales formales a los derechos indígenas siguen siendo conflictivos, como ha sucedido históricamente. Esto es importante, pues muchas personas consideran que el intento por definir legalmente los municipios indígenas como regiones totalmente autónomas, con reconocimiento

jurídico y político y propiedad comunal de la tierra y sus recursos naturales, pone en riesgo los objetivos de unidad nacional. Del mismo modo, el aumento del respeto a los derechos humanos en la procuración de justicia también ha sido lento, aunque la Comisión Nacional de los Derechos Humanos informa que el número total de incidentes de tortura ha declinado a partir de 2000 (ONU, 2002, p. 22). El tema de la continuidad también caracteriza los constantes retos de atender índices cada vez más altos de delincuencia y violencia, así como la perenne falta de credibilidad en el sistema de justicia penal. El acoso a los defensores de los derechos humanos –inclusive amenazas de muerte, secuestro e intimidación– también ha continuado en el sexenio de Fox, sobre todo en los estados de Chiapas, Oaxaca y Guerrero (Amnistía Internacional, 2001). Estos obstáculos siguen impidiendo el desarrollo de un Estado de derecho más sólido en México.

Con respecto al cambio, la intensificación del escrutinio interno y externo del sistema judicial ha acelerado los esfuerzos por promover una reforma que acompañe al proceso de democratización y consolidación democrática de México. Las reformas iniciales de la década de 1990 fortalecieron las instituciones jurídicas de México al ampliar el alcance de las decisiones judiciales. Órganos judiciales especializados como el IFE y el TRIFE intensificaron sus investigaciones sobre violaciones de las leyes electorales, sobre todo a partir de 2000. Asimismo, a partir de 2000, la Suprema Corte de Justicia amplió el alcance de las leyes federales a los estados, impugnando algunas de las prerrogativas que los gobernadores habían tenido siempre y fortaleciendo la posición jurídica de los municipios ante la ley. Estas decisiones ofrecen esperanzas de fortalecimiento paulatino de la democracia mexicana mediante el federalismo, tanto en la transversalidad de los poderes de gobierno como en la verticalidad de

los gobiernos federal, estatal y municipal. Otro aspecto igualmente importante es la reciente pluralidad en las teorías e iniciativas para mejorar la educación judicial y jurídica, lo que promete infundir nuevas ideas al sistema legal y la sociedad. Esas transformaciones intelectuales son vitales para desarrollar una judicatura más robusta en un periodo de consolidación democrática. También hay signos de cambio institucional bajo el gobierno de Fox que reflejan un mayor compromiso de transparencia, rendición de cuentas y respeto a los derechos civiles de los ciudadanos mexicanos. Por lo tanto, en resumen, las tendencias recientes, aunadas a las reformas de la judicatura mexicana, prometen servir de elementos centrales al desarrollo de un Estado de derecho más robusto. No obstante, la reforma jurídica sistemática y continua, así como la reforma adecuada del sector judicial de México, serán un proceso de largo plazo.

BIBLIOGRAFÍA

- Aprobación del Presupuesto para 2002. [www.shcp.gob.mx\ori\docs\bo020106.pdf](http://www.shcp.gob.mx/ori/docs\bo020106.pdf), p.8.
- Amnesty International (2001), "Mexico: daring to raise their voices", Amnesty International Publications.
- ARNOLD, Linda (1989), "La política de la justicia: los vencedores de Ayutla y la Suprema Corte mexicana", *Historia Mexicana* 39, núm. 2 (octubre-diciembre), pp. 355-392.
- ÁVALOS, Francisco A. (2000), *The Mexican Legal System*. Littleton, CO: F. B. Rothman.
- BAILEY, John y Roy Godson (2000), "Introduction", en John BAILEY y Roy GODSON (eds.), *Democratic Governability: Mexico and the U.S.-Mexico Borderlands*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, pp. 1-29.
- BARRAGÁN, J. M. (1994), *José María Iglesias y la justicia electoral*, UNAM, Ciudad de México.
- CARPIZO, Jorge (1978), *El presidencialismo en Mexico*, Siglo Veintiuno, México.

- CÍCERO, Jorge (1997), "International Law in Mexican Courts", *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 30, noviembre, pp. 1035-1082.
- CLAGETT, Helen L. y David M. VALDERRAMA (1973), "A Revised Guide to the Law and Legal Literature of Mexico", en David S. CLARK y John Henry MERRYMAN (eds.), *Comparative Law: Western European and Latin American Legal Systems*, Nueva York, Bobbs-Merrill, pp. 216-220.
- DOMINGO, Pilar (2000), "Judicial Independence: The Politics of the Supreme Court in Mexico", *Journal of Latin American Studies*, 32:705-735.
- DRUMBL, Mark A. (1998), "Amalgam in the Americas: A Law School Curriculum for Free-Markets and Open Borders", *San Diego Law Review* 35, núm. 4 (Fall): 1053-1090.
- EISENSTADT, Todd (2004), *Courting Democracy in Mexico: Party Strategies and Electoral Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press.
- EXCÉLSIOR, 7/8/00. "Designados, 200 magistrados y 300 jueces de distrito en cinco años".
- EZLN, *Reforma* (1996), "Constitutional Reforms Regarding Indigenous Rights: Comparative Chart of the COCOPA and the EZLN-Federal Government Accords Signed on February 16, 1996. Internet Edition, <http://www.ezln.org/> (consultado el 21 de enero de 2001).
- FIX-FIERRO, Héctor (1998), "Judicial Reforms and the Supreme Court of Mexico: The Trajectory of Three Years", *U.S.-Mexico Law Journal* 6 (Primavera), 1-22.
- FIX-ZAMUDIO, H. y COSSÍO Díaz, J. R. (1995), *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México.
- GARRIDO, Luis Javier, "The Crisis of Presidentialismo", en Wayne A. CORNELIUS, Judith GENTLEMAN y Peter H. SMITH (eds.), *Mexico's Alternative Political Futures*, La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies (1989), pp. 417-434.
- GESSELL, Jeffrey N. (1997), "Customary Indigenous Law in Mexico", *Georgia Journal of International and Comparative Law* 26, núm. 3:643-671.

- GUITRON, Julian (1994-1995), "Mexico: A Decade of Family Law, 1983-1993", *Louisville Journal of Family Law* 33 (Primavera), pp. 45-70.
- HERGET, James E. y Jorge CAMIL (1978), *An Introduction to the Mexican Legal System*, Buffalo, Nueva York, William S. Hein.
- HERNÁNDEZ, Octavio A. y Miguel Ángel PORTES (1985), *Derecho del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones* (Rights of the Mexican Nation: Mexico Through its Constitutions), 3a. ed., México, Cámara de Diputados.
- HOESTER, V. (1998), "The NAFTA and the Complete Integration of the Legal Profession: Dismantling the Barriers to Providing Cross-border Legal Services", *U.S.-Mexico Law Journal* 6 (Primavera), 71-80.
- HUMAN RIGHTS WATCH (2003), *Justice in Jeopardy*, Nueva York.
- JURISPRUDENCIA (1985), *Poder Judicial de la Federación, Tesis ejecutorias, 1917-1985, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación*, Octava Parte, Jurisprudencia Comunal Pleno y las Salas, México.
- La Jornada*, 9/04/00 (versión traducida), "Honest and efficient, only 6% of the personnel of the PGR in five areas".
- (3/24/03), "Busca la Corte eliminar privilegios en la Judicatura".
- (3/14/03), "Hoy ratifica el IFE sanción contra el PRI".
- (6/4/03), "Los tribunales laborales no se equiparan con los del Poder Judicial, decide la SCJN".
- (6/9/03), "Ordena la Corte restituir en el cargo a funcionarios de Santiago Amoltepec".
- (6/20/03), "Deficiencias en impartición de justicia, por falta de tribunales".
- (10/31/03), "La desaparición forzada es un delito continuado, afirma Castro y Castro".
- MAYER-SERRA, Carlos Elizondo (1996), "Constitutionalism and State Reform in Mexico", en Mónica SERRANO y Víctor BULMER-THOMAS (eds.), *Mexico after Salinas*, Londres, University of London, Institute of Latin American Studies, pp. 41-58.
- MELGAR ADALID, Mario (1998), "Mexican Justice toward the 21st Century: The Federal Council of the Judicature: Formation,

- Branches, and Operation", *U.S.-Mexico Law Journal* 6 (Primavera), 23-34.
- OROPEZA GONZÁLEZ, Manuel (1996), "The Administration of Justice and the Rule of Law", en Mónica SERRANO y Víctor BULMER-THOMAS, *Mexico after Salinas*, Londres, University of London, Institute of Latin American Studies, pp. 59-78.
- Proceso*, 10/9/03a, "Atrae la SCJN el primer caso sobre la Guerra Sucia", núm. 1405.
- (10/09/03b), "Escándalos en Los Pinos afectan lucha anti-corrupción de Fox:TI, núm. 1405.
- (10/9/03c), "Sanciona el IFE al PAN y al PVEM", núm. 1405.
- (4/6/03), "Propina la Corte nueva derrota jurídica al gobierno de Colima", núm. 1378.
- PRUD'HOME, Jean-François (1998), "The Instituto Federal Electoral (IFE), Building an impartial electoral authority", en Mónica SERRANO (ed.), *Governing Mexico: Political Parties and Elections*, Londres, University of London, Institute of Latin American Studies, pp. 139-155.
- RABASA, Emilio (1912), *La Constitución y la dictadura; estudio sobre la organización política de México*, México, Tipografía de Revista de Revistas.
- RAMÍREZ, F. T. (1994), *Leyes fundamentales en Mexico, 1808-1991*, 11a. ed., Siglo Veintiuno, México.
- Reforma*, 10 de febrero de 2001, "Ratifica SCJN rechazo a cadena perpetua".
- (3/9/03), "Elabora la PGR ranking de jueces".
- (4/4/03), "Yucatan state judges".
- Reforma Poll* (2001), "Corrupción: delito compartido", 29 de septiembre.
- Reuters*, 9/23/03, "Mexico City's Urban Indians Call for Autonomy".
- ROSS, John (2002), "Mexico's Supreme Court Up Holds Flawed Rights Law", *MexBarb*, núm. 1177, Internet publication (www/chiapaas/0915_chiapas.cfm).
- SCHATZ, Sara (1998), "A Neo-Weberian Approach to Constitutional Courts in the Transition from Authoritarian Rule:

- The Mexican Case (1994-1997)", *International Journal of the Sociology of Law* 26, núm. 2, junio, pp. 217-244.
- STAVENHAGEN, Rodolfo (1994), "Indigenous Peoples as Emerging Actors in Mexico and Latin America", Paper Presented at Woodrow Wilson Center, Washington, D. C.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA (2002), "El Informe del Relator de la ONU desacredita sin sustento al PJF, Góngora Pimentel", Comunicado núm. 515, Dirección General de Comunicación Social, Comunicados de Prensa, 11 de abril de 2002.
- The News*, 12/30/00, "Congress Passes Spending Plan, 2001 Budget Finalized".
- (8/10/02), "Mexican Prosecutor: Campaign contributions from foreigners legal".
- UNITED NATIONS (2002), Civil and Political Rights, Including Questions of: Independence of the Judiciary, Administration of Justice, Impunity. Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, Dato'Param Cumaraswamy, submitted in accordance with the Commission on Human Rights resolution 2001/39.
- UNGER, Mark (2002), *Elusive Reform: Democracy and the Rule of Law in Latin America*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers.
- U. S. Department of State, International Narcotics Control Strategy Report 1996, Report to Congress, marzo de 1997.
- Washington Post* (7/6/02), "Disparate Justice Imprisons Mexico's Poor".
- (9/17/02), "Kidnapping is Growth Industry in Mexico; Businessmen Targeted in Climate of Routine Ransoms, Police Corruption".
- (11/4/02), "Mexico's Children Suffer in 'Little Jails'."
- (12/26/02), "The Union Boss is the Only Man to See".
- WELDON, Jeffrey (2003), "Changing Patterns of Executive-Legislative Relations in Mexico", en Kevin J. MIDDLEBROOK (ed.), *Dilemmas of Political Change in Mexico*, Londres, Institute of Latin American Studies.
- WOLA [Washington Office on Latin America] (2000), "The Federal Electoral Institute", 2 de febrero, pp. 1-5.

II

SEGURIDAD PÚBLICA LOCAL, ESTUDIOS DE CASO

CÓMO EVALUAR LA DESCENTRALIZACIÓN: ¿CUÁL ES EL PAPEL DEL GOBIERNO MUNICIPAL EN LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA?

ALLISON ROWLAND

En México, la descentralización de funciones gubernamentales hacia el nivel municipal se ha vinculado –tanto en el discurso como en la práctica– a los procesos más amplios de democratización, reforma del Estado y construcción de un “verdadero” federalismo desde principios de la década de 1980. Los gobiernos municipales en su conjunto, puesto que son causa y efecto de este proceso, se han vuelto actores cada vez más importantes en muchas esferas de la vida pública, como suministro de servicios públicos locales, regulación y planeación del uso del suelo y generación de ingresos. Este aumento de actividad y capacidad no ha pasado inadvertida para la ciudadanía, que recurre cada vez más a la municipalidad en busca de solución para muchos problemas ordinarios de la vida en comunidad. En esencia, el escenario local ha empezado a cobrar trascendencia política y gubernamental de maneras que difieren considerablemente de la que tuvieron en la mayor parte del siglo xx.

No es de sorprender, entonces, que en los últimos años los problemas de delincuencia y seguridad pública se hayan convertido en preocupaciones más apremiantes para

* Durante esta investigación, Rowland fue profesora-investigadora de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

los gobiernos municipales. Por un lado, los ciudadanos identifican cada vez más al gobierno local como una esfera de autoridad que puede ser útil para resolver los asuntos que afectan sus vidas. Por otro, dados los mayores niveles de competición electoral por los cargos locales entre los partidos, hoy las autoridades municipales tienen más razones que nunca para poner atención en los problemas que la ciudadanía les presenta y resolverlos. Además, en el mismo grado en que la eficacia para complacer a los votantes locales se ha convertido en una prueba de viabilidad electoral para los políticos con ambiciones de ascenso por elección a un cargo más alto,¹ el asunto de la distribución formal de poderes entre los niveles de gobierno (municipal, estatal y federal) se ha vuelto un tema de considerable interés en el debate público.

Por esos motivos, a pesar de la escasa atención a tales asuntos por parte de las autoridades federales y estatales, la responsabilidad formal de las funciones de mantenimiento del orden público y vigilancia policiaca preventiva en el ámbito municipal no es, en absoluto, un detalle menor de las vidas de las autoridades locales y la mayoría de los habitantes de México.² La responsabilidad local de la seguridad pública se define constitucionalmente, en el artículo 21, como una atribución compartida de los tres niveles de gobierno. Las reformas de 1999 al artículo 115 incluyeron la vigilancia preventiva de policía y tránsito

¹ Las municipalidades también eran campos de prueba para los futuros políticos en ascenso dentro del sistema unipartidista previo, pero de un modo distinto; ellos se esforzaban por demostrar su lealtad a sus superiores en la jerarquía del partido y probar que podían mantener la paz y acaparar el voto en su jurisdicción.

² Los aproximadamente 8 millones de habitantes del Distrito Federal viven bajo un sistema particularmente confuso y en rápida evolución en cuanto se refiere a la responsabilidad de prevención y control de la delincuencia, pero explicarlo queda fuera del alcance del presente capítulo.

en la lista de tareas en que las autoridades municipales tienen precedencia sobre los otros niveles en sus jurisdicciones locales.³

Mas a pesar de los cambios en la política y las reglas formales, los gobiernos municipales mexicanos parecen haber avanzado poco en lo que se refiere a mecanismos de prevención y control de la delincuencia. Un estudio reciente sobre 40 programas municipales concluye que, si bien las administraciones locales están sintiendo claramente la presión de sus ciudadanos para actuar al respecto, casi ninguno ha desarrollado metodologías integrales o políticas que pudieran tener un efecto palpable en los índices de delincuencia o el temor del público a ser victimado (Rowland, 2003a).

En el presente artículo nos concentraremos en los posibles motivos que hay detrás de esa incapacidad de las municipalidades para desarrollar políticas contra la delincuencia que pudieran surtir algún efecto. Con ello pretendo identificar las limitaciones de los gobiernos municipales para atender los problemas de delincuencia y seguridad pública, mediante la identificación de los problemas clave que limitan su eficacia en este campo.

Las evidencias empíricas de este estudio provienen de una investigación realizada durante 2001 en seis municipios pertenecientes a tres estados. Dicha investigación se basó en la recopilación de documentos, así como en entrevistas detalladas con los principales responsables de los gobiernos municipales y estatales sobre su manera de ver la inseguridad, el papel del gobierno municipal y la elaboración de las políticas.

³ Esta reforma fue diseñada para contrarrestar las prácticas de muchos estados, que acostumbraban “mantener” las actividades más redituables y políticamente delicadas –y la vigilancia policiaca en México tiene ambas cualidades– bajo su control.

El capítulo inicia con una breve exposición del potencial del gobierno municipal en cuestiones de seguridad pública y control de la delincuencia, y explica por qué la ausencia de estadísticas delictivas confiables no debe ser motivo de preocupación al abordar estos asuntos. En la siguiente sección se plantea un marco de referencia y los métodos utilizados para responder la principal interrogante del estudio: ¿por qué los gobiernos municipales mexicanos no logran generar políticas dignas de crédito en la lucha contra la delincuencia? Enseguida se presentan evidencias tomadas de la literatura general sobre los gobiernos municipales de México y los resultados de la investigación de campo llevada a cabo para este estudio, a fin de facilitar la formulación de respuestas a esa pregunta. Finalmente, en las conclusiones se sugieren varias alternativas metodológicas diseñadas para resolver los problemas identificados y mejorar las políticas municipales de combate a la delincuencia.

¿PUEDE EL GOBIERNO MUNICIPAL COMBATIR LA DELINCUENCIA?

El punto de partida del presente estudio es la importancia de entender por qué las municipalidades de México no han logrado desarrollar estrategias que permitan prevenir la delincuencia y aumentar la sensación pública de seguridad personal. La suposición es que tal entendimiento puede servir para diseñar formas de mejorar la eficacia de las políticas locales y, por ende, disminuir los índices delictivos y el miedo a la delincuencia. Sin embargo, antes de adentrarnos en el asunto de los fracasos de la política municipal, es importante abordar dos temas relacionados. El primero: ¿cómo sabemos que no han tenido éxito? Y el segundo: ¿será factible que este nivel de gobierno *pueda* hacer algo para combatir la delincuencia?

*¿Cómo medir la eficacia de las políticas locales
en el combate a la delincuencia?*

Los estudios sobre política pública están interesados, justamente, en detectar, medir y evaluar los resultados previstos e imprevistos de las acciones (u omisiones) del gobierno. Por lo tanto, si queremos demostrar que las políticas de los gobiernos municipales mexicanos son ineficaces para prevenir o combatir la delincuencia, una manera de lograrlo es medir los cambios de los índices delictivos en diversas jurisdicciones locales, y tratar de relacionar esos efectos con las diferencias en el tipo de políticas que se aplicaron.

Esta metodología sería indudablemente adecuada para el estudio de muchos de los servicios públicos que los gobiernos locales tienen a su cargo, como el suministro de agua potable o la pavimentación de calles. No obstante, a diferencia de esas tareas relativamente sencillas, la naturaleza compleja —y eminentemente humana— del comportamiento criminal dificulta muchísimo el vincular los patrones que se observan en el mundo real, con las políticas que pone en marcha un gobierno municipal. De hecho, podemos imaginar un gobierno municipal que adopte un conjunto óptimo de medidas contra la delincuencia (cualesquiera que sean) y que, no obstante, siga viendo un aumento de los índices delictivos. Esta situación pudiera deberse a factores tan diversos como un cambio drástico en las condiciones macroeconómicas del país, la llegada a la mayoría de edad de un número excepcionalmente grande de adolescentes o el inicio de una guerra territorial entre los cárteles de narcotráfico rivales que operan en la región. Pero también pudiera ocurrir lo contrario: un gobierno municipal que no haga nada, o que ponga en marcha estrategias de combate a la delincuencia evidentemente estúpidas, y que a pesar de

su ineptitud observe una disminución de la delincuencia debido a cambios en otras variables que afectan los índices delictivos en su jurisdicción.

Además, cabe esperar que muchos de los posibles beneficios de las políticas locales —en particular la reforma de las fuerzas policiacas, la capacitación de nuevos oficiales y los esfuerzos por aumentar el orden público— se perciban únicamente en el largo plazo. Puesto que las administraciones municipales mexicanas son muy efímeras, suelen verse acompañadas por cambios drásticos en sus políticas y eso dificulta la detección de los esfuerzos de cada gobierno en particular. Incluso en los mejores casos, cuando se da continuidad a las reformas de una administración a la siguiente, el lapso necesario para identificar y evaluar los resultados (por ejemplo, de la creación de una academia de policía) va más allá del tiempo disponible para este estudio.

Estas dificultades teóricas son bastante intimidantes. Pero otra de las razones por las que se deja a un lado la búsqueda de indicadores “tangibles” que midan la efectividad de las políticas públicas municipales, es que en México es muy problemático conseguir datos que sirvan de base.⁴ Además, incluso cuando se dispone de datos relativamente confiables, la unidad de medida suele ser la jurisdicción (municipio o delegación) en su totalidad. La población de estas jurisdicciones locales oscila entre poco más de 100 habitantes y más de 1.7 millones, según los datos del último censo (INEGI, 2000), y resulta muy difícil interpretar la amplia disparidad entre los datos de los barrios de las áreas urbanas —al parecer más amplia que en los países desarrollados debido a la mayor disparidad

⁴ En otros capítulos de la presente obra se explican esos problemas con más detalle.

de los ingresos y la ausencia de una zonación efectiva en el uso del suelo— que dichas jurisdicciones abarcan.

¿Estos problemas quieren decir que es imposible o simplemente inútil estudiar las políticas de los gobiernos municipales en materia de prevención y control de la delincuencia en México? Desde luego que no, pero sí sugieren que las simples mediciones estadísticas de la delincuencia serían inadecuadas para este estudio. Aun así, otras metodologías pueden dar fruto. Específicamente, el equipo de investigadores de este proyecto⁵ recurrió a entrevistas con informantes clave para facilitar la evaluación de las dificultades y medir la efectividad de las políticas en cuestión. Los datos que tales informantes pudieron ofrecer no son, por su índole, de la variedad clara y nítida que cabe esperar de los datos cuantitativos, y se ve muy limitada por el número de estudios de caso serios que pueden efectuarse en un lapso equiparable. No obstante, esas fuentes poseen una riqueza de detalles y explicaciones causales que los números desnudos no pueden ofrecer. Por lo tanto, afirmo que sí es posible ofrecer algún comentario sobre la efectividad de las políticas de prevención y control local de la delincuencia que están vigentes en México y, aparte de eso, sobre las dificultades para formular dichas políticas y ponerlas en acción. Además, aunque las acciones municipales por mejorar la percepción pública de riesgo o seguridad personal pudieran tener poco efecto en los índices delictivos “reales”, considero que de cualquier manera valen la pena, pues lo que determina la votación es la percepción pública, y no los datos. Esta observación

⁵ La investigación de campo a la que se hace referencia aquí fue llevada a cabo por Christian Flores, Luis Gómez y Beatriz Sánchez, como parte de sus tesis de maestría en administración y políticas públicas en el Centro de Investigación y Desarrollo Económico, Ciudad de México. El trabajo fue financiado en parte con un apoyo del Conacyt.

es de enorme importancia para los nuevos y competitivos gobiernos municipales mexicanos.

*Evidencia de efectividad en la prevención
y control de la delincuencia
y la disminución del temor*

Dado que las municipalidades mexicanas parecen haber fracasado hasta ahora en cuanto se refiere a políticas de prevención y control de la delincuencia, es razonable preguntarse, de una buena vez, si esos gobiernos son o no el nivel adecuado para encargarse de tales acciones.

De hecho, en los países con estructuras de gobierno unitarias, la simple idea de tener una policía municipal y programas locales contra la delincuencia suena un tanto extraña. Incluso en México, a pesar de su estructura federal, las recientes políticas de lucha contra la delincuencia se han concentrado en el nivel federal (y en cierto grado en los estados) como una respuesta política a la preocupación pública por la actual oleada de crímenes. En muchos sentidos, la vigilancia policiaca y el control de la delincuencia en el ámbito municipal han sido ignorados, sea de manera tácita o explícita.⁶

En contraste, no obstante, gran parte de la extensa investigación sobre delincuencia y vigilancia policiaca que

⁶ Una excepción bien vista es el uso actual de los agentes federales de la SSP para ayudar a capacitar a las fuerzas policiacas de un puñado de municipios. No obstante, este programa está todavía en la infancia y se desconoce su eficacia. Por un lado, aún está por verse la “estrategia de salida” para las fuerzas federales que participan en la vigilancia policiaca local, así como el grado en que los nuevos patrones impuestos desde el exterior echarán raíces. Por otro, es razonable cuestionar la capacidad de este tipo de políticas para lograr un impacto nacional significativo, dado el número relativamente reducido de agentes y recursos utilizados respecto al número de municipios que necesitan mejoras.

se ha efectuado en los países federales (sobre todo en Estados Unidos), da por hecho que los gobiernos municipales pueden tener un efecto importante sobre los índices de criminalidad y temor. Desde luego, no es posible importar directamente las metodologías políticas recomendadas, ya que la lista de responsabilidades formales para la vigilancia policiaca y procuración de justicia municipal en México no es tan integral como las de otros países federales y, además, existen diferencias importantes en cuanto a contexto y ejercicio. Y quizás lo más importante, no hay ni detectives ni tribunales municipales, de modo que los deberes de la policía municipal se limitan a labores de prevención, mantenimiento del orden y aprehensión de delinquentes en flagrancia. Además, algunos académicos mexicanos señalan la vaguedad, e incluso la contradicción intrínseca, de las diversas estructuras jurídicas con las que se pretende dar forma a los deberes de vigilancia policiaca y seguridad pública local (Yáñez, 2003).

Aun así, muchas de las tareas que los gobiernos locales mexicanos y sus fuerzas policiacas han empezado a asumir tienen mucho en común con las áreas clave de investigación de otros países federales. Las dificultades de coordinación entre las fuerzas policiacas y las políticas públicas de los tres niveles de gobierno no han pasado inadvertidas en Estados Unidos (véase el ejemplo, Geller y Morris, 1992), pero se considera que las ventajas del control y el conocimiento locales contrapesan esas complicaciones. Hay tres aspectos que destacan en particular como áreas donde las políticas locales para combatir la delincuencia y el miedo pudieran ser eficaces. En primer lugar, por motivos históricos y culturales, en la extensa literatura sobre vigilancia policiaca de Estados Unidos se presupone que los gobiernos locales son el mejor escenario para formular y poner en práctica políticas relacionadas con la organización y compor-

tamiento de la policía (Lyons, 1999; Sherman, 1995; Walker, 1999). En segundo, según la literatura sobre el tema, los gobiernos y las fuerzas policiacas municipales tienen mayor acceso a información detallada sobre los barrios y la dinámica urbana, lo que hace claramente relevantes los resultados asociados con el control de la delincuencia mediante la imposición del orden público y el combate de zonas delictivas críticas (Gottfredson y Hirschi, 1990; Murray, 1995; Sherman y cols., 1989; Skogan, 1990; Taylor y Gottfredson, 1986). Finalmente, las cuestiones de capital social y su papel en la prevención de la delincuencia se concentran precisamente en las interacciones que ocurren en la comunidad y el barrio, en vez de en grandes estrategias nacionales, de modo que se da por hecho el papel del gobierno municipal en el fomento de mayores niveles de confianza interpersonal y vigilancia (Bursik, 1988; Merry, 1981; Wilson, 1995; Wilson y Kelling, 1982).

Por lo tanto, la falta de estadísticas confiables sobre los índices delictivos en los municipios mexicanos no debe considerarse como un obstáculo para estudiar las estrategias locales y sugerir maneras de mejorarlas. Como se explicó antes, ni se dispone de estadísticas “reales”, ni se les considera particularmente relevantes, pues cabe la posibilidad de que incluso las políticas teóricamente perfectas surtan efectos mixtos en los índices delictivos, al menos en el corto plazo. En vez de eso, en este capítulo tomaremos, de lugares ajenos a México, algunas evidencias sobre la importancia potencial de las acciones de los gobiernos locales en el control y prevención de la delincuencia, bajo la suposición de que los mismos principios de interacción social entre habitantes, posibles delinquentes y agentes de policía son igualmente válidos en este país.

HIPÓTESIS Y MÉTODO
DE INVESTIGACIÓN

Basta con una semejanza superficial con los municipios mexicanos para sugerir una variedad de posibles factores equivalentes que expliquen por qué estos no logran diseñar y poner en práctica políticas eficaces de combate a la delincuencia. La presente sección comienza con un esbozo de los argumentos más comunes y plausibles, así como una breve evaluación de cada uno. Esto sienta las bases para la hipótesis principal de esta investigación: lo que explica por qué los municipios no han logrado desarrollar estrategias verosímiles contra la delincuencia, son las limitaciones institucionales, más que cualquier otro factor.

Para quienes creen que la principal fuente de crímenes e inseguridad en México es la delincuencia organizada, en particular el narcotráfico, el ámbito local es casi irrelevante. En esencia, el argumento es que, dada la magnitud del problema, el combate a la delincuencia es un problema simplemente “demasiado grande” para los gobiernos municipales. Es decir, la relación más estrecha de estos últimos con la ciudadanía, así como sus conocimientos especializados sobre asuntos y características locales, son irrelevantes en cuanto se refiere a los problemas de seguridad pública. Esta posición contrasta marcadamente con la literatura que se cita en la sección previa, la cual sugiere que los gobiernos municipales mexicanos pudieran tener buenos resultados en una esfera de acción limitada, si se concentran en tareas de mejor vigilancia policiaca, prevención y mantenimiento del orden público.

Otra posible explicación de la incapacidad municipal para formular políticas verosímiles contra la delincuencia, a la cual se alude frecuentemente en los discursos nacionales sobre criminalidad, es que los funcionarios locales son,

simplemente, demasiado corruptos o fáciles de corromper como para encargarse de asuntos tan delicados.

En otras palabras, se benefician (económicamente) del estatus quo, independientemente de que su falta de acción les convenga o no a los habitantes locales. Por consiguiente, según esta línea de pensamiento, las administraciones municipales socavan inevitablemente los esfuerzos nacionales y estatales por combatir la delincuencia.

No obstante, se antoja descabellado insinuar que las autoridades locales sean de algún modo intrínsecamente más corruptas que sus homólogas en otros niveles de gobierno, sobre todo ahora que la competencia electoral es un incentivo para mejorar el desempeño de los gobiernos locales en casi todo el país.

Una explicación relacionada sugiere que los fracasos municipales no se deben a fallas morales, sino a la simple ineptitud. Como se explica enseguida con más detalle, los gobiernos municipales de México no se caracterizan en general por sus altos niveles de profesionalismo y experiencia. Aun así, lo que este argumento insinúa es que, sencillamente, no hay inteligencia suficiente en el gobierno mexicano, lo que hace poco factible la idea de que los funcionarios municipales puedan aprender y mejorar sus aptitudes. Aunque no es posible soslayar las dificultades tradicionales para atraer y retener personal de grueso calibre en los cargos públicos de los municipios chicos, la competición por los cargos de elección no sólo ha incrementado la diversidad y capacidad de respuesta de los gobiernos municipales, sino que ha suscitado rápidas mejoras en la capacidad municipal en los últimos años (Cabrero, 1996; Guillén, 1996; Ramírez Sáiz, 1998; Ziccardi, 1995). No obstante, para este proyecto de investigación, me pregunto si existen motivos relacionados con el diseño de los municipios que sigan frenando el progreso en muchos campos de la adminis-

tración municipal, e incorporo esta interrogante en el marco de la investigación.

Una versión más factible es que, dadas sus muchas otras responsabilidades de servicio público, aunadas a los serios atrasos permanentes en dicho servicio, quizás el combate a la delincuencia no sea, simple y sencillamente, una prioridad de los gobiernos locales. La urgencia de las necesidades de otros servicios municipales puede combinarse con una evaluación franca, por parte de los funcionarios electos, de las escasas probabilidades de lograr avances palpables en la reducción de la delincuencia y el temor durante los tres años de su periodo. Por consiguiente, no se pone atención suficiente al asunto de la prevención y control de la delincuencia. Si esto ocurre o no en la realidad, es otra interrogante incorporada al marco de la investigación y la consideramos explícitamente en cada municipio estudiado.

En la hipótesis fundamental de la investigación que ocupa el presente capítulo se consideran los argumentos antes presentados, pero se enfocan explícitamente las limitaciones institucionales de los gobiernos municipales de México como una explicación de los fracasos de las políticas de combate a la delincuencia. Esta hipótesis se basa principalmente en una revisión de los problemas que los investigadores han identificado en los gobiernos municipales en general, más que en la lucha contra la delincuencia en particular, pues se dispone de muy poca información específica sobre esta última. Además, los estudios más amplios pueden ayudar a establecer un marco de referencia sistemático que permita entender la gobernación en los municipios mexicanos, así como los problemas que tienen en común. En el marco de referencia (figura 1) se propone que para cada sector de la política pública local, los gobiernos municipales enfrentan tres tipos mayores de limitaciones: limitaciones admi-

nistrativas y técnicas; dificultades en la relación con los habitantes locales; y falta de atención por parte de los gobiernos estatales y federales a sus afanes y problemas. Además, los gobiernos municipales deben enfrentar una serie de problemas peculiares en relación con la prevención y control de la delincuencia. Según este marco de investigación, la presencia de tales limitaciones puede detectarse mediante las opiniones de personas informadas sobre ciertos indicadores en cada caso municipal; en otras palabras, un autodiagnóstico.

La división de funciones del gobierno municipal que presento aquí es un tanto arbitraria, pues en la práctica ocurre un traslape considerable entre los procesos del mismo, pero resulta útil para darle claridad y profundidad a la explicación. Además, permite hacer hipótesis más detalladas sobre las maneras específicas en que las limitaciones institucionales representan problemas para los gobiernos municipales mexicanos, a la hora en que intentan diseñar y poner en práctica sus políticas para prevenir y controlar la delincuencia.

Figura 1. Un modelo de restricciones para el control y prevención eficaces de la delincuencia municipal

<i>Limitantes</i>	<i>Indicadores</i>	<i>Resultados</i>
Deficiencias técnicas y administrativas	• Ausencia de capacidad administrativa y técnica • Limitantes financieras • Mecanismos formales inadecuados	Problemas en el diseño e implementación de las políticas locales en prevención y control de la delincuencia
Dificultades para incorporar las preferencias y la participación ciudadanas	• Falta de cooperación ciudadana • Mecanismos informales inadecuados	
Falta de apoyo federal y estatal a las iniciativas locales	• Ausencia de mecanismos formales • Mecanismos informales inadecuados	
Problemas internos de la policía local	• Conflictos con los residentes • Organización inadecuada • Falta de equipo • Facultades limitadas	

A pesar de los ágiles avances recientes en el número y calidad de los estudios sobre los gobiernos municipales mexicanos, la manera más fácil y precisa de conseguir el tipo de información necesaria para entender las decisiones de los funcionarios públicos es mediante estudios de caso en lugares específicos. En la presente investigación, se adoptó el método de estudios de caso explicatorios múltiples para facilitar la revisión de acciones específicas de los gobiernos municipales (por ejemplo, políticas diseñadas y puestas en marcha o no), y entrevistas a personajes locales sobre sus éxitos y fracasos, así como las razones de que tomaran ciertas decisiones. Se eligieron seis municipios para optimizar la variedad de posibles combinaciones de los factores que son importantes según la literatura sobre delincuencia y gobiernos municipales mexicanos, como la región del

Figura 2. Características básicas de los casos municipales (2001)

<i>Municipio</i>	<i>Estado</i>	<i>Población</i>	<i>Afiliación partidaria municipal</i>	<i>Afiliación partidaria estatal</i>	<i>Base económica</i>
Atlacomulco	México	76 750	PRI	PRI	Agricultura, comercio
Chilpancingo	Guerrero	192 947	PRI	PRI	Capital del estado, comercio, servicios
Guadalajara	Jalisco	1 646 319	PAN	PAN	Capital del estado, industria, comercios, servicios
Naucalpan	México	858 711	PAN	PRI	Industria, comercio, servicios
San Luis Acatlán	Guerrero	36 813	PRD	PRI	Agricultura, ganadería
Tomatlán	Jalisco	34 329	PRI	PAN	Agricultura

Fuente: INEGI, 2000.

PRI: Partido Revolucionario Institucional.

PAN: Partido Acción Nacional

PRD: Partido de la Revolución Democrática

país, las estructuras sociales urbanas o rurales, la afiliación partidista de las autoridades municipales y estatales, y el perfil económico del lugar (figura 2). Con esta investigación no se pretende agotar la lista de posibles factores y combinaciones, pero sí enfocar los asuntos que se consideran medulares para la creación de políticas municipales. En reconocimiento al importante papel de los estados en la determinación del alcance de la acción municipal, se eligieron dos municipios de cada una de tres entidades: Guerrero, Jalisco y Estado de México. Como en todos los estudios de caso sobre el funcionamiento de los gobiernos actuales, fue necesario limitar la investigación a casos en los que pudiera asegurarse la cooperación de los funcionarios locales.

¿POR QUÉ LOS MUNICIPIOS NO LOGRAN
DESARROLLAR POLÍTICAS DE COMBATE
A LA DELINCUENCIA EFECTIVAS?
ALGUNAS EXPLICACIONES

El argumento de esta investigación es que los gobiernos municipales de México difieren de varias maneras significativas respecto a los que se visualizan en la literatura sobre federalismo y descentralización, así como los que se presentan en los estudios sobre prevención y control de la delincuencia.

Esas diferencias, incluso las deficiencias administrativas, las dificultades en las relaciones con los habitantes y la falta de apoyo intergubernamental, ayudan a explicar, a su vez, la ineficacia de los municipios mexicanos para prevenir y controlar la delincuencia. La prueba empírica que se encontró en esta investigación sugiere que, en general, este argumento es válido en los seis casos, aunque de maneras ligeramente distintas. En esta sección del artículo analizaremos los resultados conforme a las

categorías que se describen en el marco de referencia de la investigación, ubicándolos generalmente en el contexto del gobierno municipal.

*Deficiencias administrativas y técnicas
de los gobiernos municipales*

De principios de la década de 1980 a la fecha, las funciones de los gobiernos municipales en México se han expandido, desde el simple mantenimiento del orden y la ejecución de obras públicas menores (Fagen y Tuohy, 1972; Graham, 1968), que requerían poco en cuestión de experiencia administrativa, a una lista mucho más extensa de tareas, como control de personal, presupuesto y planeación, organización de registros de pago de impuestos prediales y prestación de servicios públicos básicos, incluyendo la seguridad pública local. El grado en que cada municipio ha desarrollado su capacidad para enfrentar dichas tareas varía considerablemente, pero las municipalidades urbanas (en la mayoría de los estados) han tenido mejores resultados que las rurales por varias razones, como el tener una población más numerosa y educada, lo que se presta para conseguir mejores empleados y disponer de bases recaudatorias más amplias (Cabrero, 1996; Rowland, 2001).

Aun así, pocos observadores de este proceso se atreverían a insinuar que los gobiernos municipales mexicanos, incluso los más desarrollados, hayan avanzado a tal punto en que puedan cumplir adecuadamente con todos los aspectos de sus encomiendas. El propio diseño del gobierno municipal, como el breve periodo de tres años en que las autoridades municipales ocupan el cargo sin posibilidad de reelección inmediata, contribuye a que no haya continuidad entre los programas de una administración municipal y la siguiente.

Con cada cambio de administración, no sólo se pierde la experiencia de los funcionarios electos, sino que debido a la rapidez de rotación y la ausencia de un servicio civil de carrera, también se pierde la capacitación del personal.

Y las limitaciones financieras sólo agravan los problemas. Según evidencias recientes, no es sino casi dos décadas después de la entrada en vigor de la legislación nacional de descentralización, cuando el gasto público descentralizado empieza a volverse una realidad en México, sobre todo en los municipios urbanos, que han empezado a recaudar sus propios fondos principalmente mediante el impuesto predial y el cobro de servicios (Cabrero, 1996; Cabrero, 1998; Cabrero y Orihuela, 2000). No obstante, en 1997, los municipios chicos (menos de 50 000 habitantes) recaudaban en promedio sólo poco más de la mitad de los ingresos locales per cápita que sus homólogos urbanos, de modo que su gran dependencia de las participaciones federales seguía siendo problemática, pues la tramitación y distribución de dichas participaciones está en manos de los gobiernos estatales y éstos suelen controlar políticamente su monto y destino (Rowland, 2001). Además, el monto de las aportaciones varía considerable e impredeciblemente de un año a otro, lo que dificulta aún más las labores de planeación y presupuesto municipal (Rowland, 1997). Y para colmo, el perenne atraso en los servicios públicos significa que existe una demanda de gasto acumulada en otras áreas de responsabilidad municipal.

Al parecer, las deficiencias en la capacidad administrativa y técnica de los gobiernos municipales afectan directa e indirectamente su potencial para diseñar y poner en práctica políticas de combate a la delincuencia. Con esta investigación se pretendió averiguar si tales deficiencias conducen a estrategias locales inadecuadas para las condiciones reales del caso, mismas que revelan

una comprensión insuficiente del alcance y características del problema local de la delincuencia. Además, incluso cuando las políticas parecen razonables, traté de averiguar si las ponen en práctica de manera cabal, y tal como sus diseñadores las pensaron.⁷

Según las evidencias acumuladas en los seis casos municipales, resulta claro que la prevención y control de la delincuencia es un tema de alta prioridad para los gobiernos municipales. Ninguna de las administraciones se mostró insensible al imperativo político de actuar en ese sentido. No obstante, el proceso de desarrollo de políticas, incluso en los municipios más desarrollados, sigue siendo primitivo. El equipo de investigación encontró evidencias de poca planeación, escasos intentos por vincular explícitamente las estrategias y sus resultados, y ningún esfuerzo por evaluar las políticas de seguridad pública instauradas. Paradójicamente, la incapacidad para llevar a cabo las tareas básicas de diseño e implementación de políticas parece ser más aguda en los grandes municipios urbanos, quizás porque sus circunstancias locales, tanto en lo social como en lo burocrático, son más complejas.

Vale la pena destacar otros dos resultados en el tema de la capacidad administrativa y técnica. Por un lado, aunque las finanzas son indudablemente limitadas, pocos funcionarios u otros actores consideraron que éste fuera el principal obstáculo que impide el logro de políticas de combate a la delincuencia más efectivas. Al contrario,

⁷ Además, es probable que las limitaciones en la capacidad administrativa y técnica influyan en los otros factores que estamos considerando aquí: la habilidad para organizar la participación de los habitantes locales en el diseño y puesta en práctica de las políticas; el manejo de los asuntos intergubernamentales en condiciones adversas; y la capacidad para organizar y reformar la policía municipal, así como generar otras opciones que mejoren la prevención y control de la delincuencia.

aunque el grado de confianza por parte de la ciudadanía hacia los agentes de policía era muy bajo, los habitantes locales veían de manera mucho más positiva a sus gobiernos municipales en general, independientemente de la corrupción que pudiera haber en algunas dependencias municipales específicas.

Eso indica que los habitantes estarían dispuestos a cooperar, al menos en principio, con los esfuerzos del gobierno municipal por combatir la delincuencia y disminuir el temor de ser victimados.

*Las dificultades para incorporar
a la ciudadanía en el establecimiento
de políticas*

Una de las presuntas ventajas del gobierno descentralizado es que su proximidad y pequeña escala se presta para un contacto más frecuente con los habitantes locales, lo que les permite a estos expresar más fácilmente sus preferencias y ofrecer a los funcionarios públicos información más abundante y específica (Dahl y Tufte, 1973; Manor, 1999; Putnam, 1993; Rondinelli, 1990; Smith, 1985; Tocqueville, 1969; Banco Mundial, 1997, 2000). No obstante, en México la relación entre los habitantes locales y sus autoridades sigue siendo confusa y a menudo distante.⁸ Por consiguiente, a medida que los gobiernos municipales han empezado a cobrar mayor relevancia en los asuntos locales durante las últimas décadas, la ambigüedad de

⁸ Este problema tiene raíces históricas y su explicación queda fuera del alcance del presente artículo. Baste con decir que, conforme a la organización tradicional del gobierno priísta, la interacción de los ciudadanos con el gobierno municipal en los asuntos normativos sustanciales era casi nula (Davis, 1994; Fagen y Tuohy, 1972; Ramírez Sáiz, 1998; Ward, 1998; Ziccardi, 1995).

las formas de interacción establecidas entre ellos y sus ciudadanos es cada vez más obvia.

El problema se relaciona en parte con la representación y estructura del gobierno municipal.⁹ Además, la relación poselectoral de la ciudadanía con sus representantes locales no es del todo clara, ni en términos formales, ni en virtud del cargo aceptado. En el sistema unipartidista, el presidente municipal controlaba las decisiones y las políticas locales, de modo que la mayoría del cabildo se limitaba a firmar simplemente las iniciativas que le enviaban para aprobación oficial.

Eso ha cambiado —en casi todo el país— debido a la mayor competitividad en las elecciones municipales y estatales desde fines de la década de 1980. Ahora es menos probable que los regidores colaboren incondicionalmente con los presidentes municipales, incluso los de su propio partido. Al mismo tiempo, los candidatos deben apelar a los electores para prevalecer sobre las planillas de oposición, y una manera de lograrlo es ofrecerles una mejor respuesta a los problemas locales. Aunque al parecer este es un avance razonable e incluso laudable, se complica porque no existe ninguna lista formal de tareas asignadas a los miembros del cabildo, ni comisiones sectoriales que supervisen su desempeño. De hecho, en muchos casos sus actividades se traslapan e incluso entran en conflicto con las de los directores de los departamentos administrativos locales, que son nombrados por los presidentes municipales. Se ha publicado poco sobre la efectividad de los miembros del consejo para influir sobre las políticas locales (Guillén,

⁹ Los ciudadanos locales votan por planillas de integrantes del cabildo local, que el presidente municipal encabeza, y el número de síndicos y regidores varía según el número de habitantes del municipio y las leyes del Estado. En el cabildo se reserva un cierto número de lugares para los partidos minoritarios que reciben un número mínimo de votos.

1996, es una excepción), pero no es fácil ser optimista, dada la estructura formal y la información anecdótica.

Puesto que el diseño institucional de las interacciones entre el gobierno municipal y la ciudadanía es ambiguo en términos formales, en la práctica se dan muchas variantes entre los municipios, así como entre las diversas administraciones de un mismo municipio.¹⁰ Para tratar de entender el efecto que esta difícil relación entre los ciudadanos y el gobierno pudiera tener en las políticas locales de seguridad pública, se analizaron tres posibilidades no excluyentes. La primera es la ineficacia, como ya se dijo, de los mecanismos informales para incorporar la participación ciudadana en el diseño y puesta en marcha de políticas de prevención y control de la delincuencia. En concreto, el objetivo era averiguar el grado en que los gobiernos municipales reciben de los habitantes locales información sobre sus preferencias y problemas. La segunda, aunque las autoridades locales hayan adoptado mecanismos formales de participación ciudadana, como el Día del Ciudadano o las reuniones del Copladem, los ciudadanos simplemente no acuden. Es decir, o dichos mecanismos no tienen credibilidad, o la gente teme por su seguridad si participa en los trabajos de prevención y control de la delincuencia, lo que significa, una vez más, que no hay buena comunicación entre la ciudadanía y

¹⁰ Las maneras en que las administraciones municipales han abordado el problema de cómo responder a los votantes ha variado un poco, pero ya empiezan a surgir estrategias y problemas en común. Entre ellas están las comisiones sectoriales tradicionales de regidores y síndicos; también se ha pretendido que el cabildo asuma funciones legislativas en el ámbito municipal (aunque, de hecho, el cabildo no tiene tales facultades); y también están las muchas variantes del “día del ciudadano”, que consiste esencialmente en invitar a la ciudadanía a que se acerque una vez por semana a su presidente municipal o sus funcionarios administrativos para exponerles sus problemas específicos.

las autoridades locales.¹¹ Finalmente, y sobre todo en los municipios pequeños, aunque carecen de procedimientos formales de comunicación entre los habitantes y las autoridades, los mecanismos informales (tales como las conversaciones aleatorias en lugares públicos), son un medio efectivo para comunicar las ventajas de la participación ciudadana en las políticas públicas locales.¹²

Las evidencias reunidas en los seis casos sugieren que los municipios realmente están teniendo problemas para encontrarles un lugar a los ciudadanos en sus procesos de desarrollo de políticas en general, pero particularmente en lo referente a las estrategias contra la delincuencia.¹³ No existe un consenso claro sobre qué papel deben asumir los ciudadanos en la prevención y control del delito, pero según parece, la actitud prevaleciente es que es un problema demasiado difícil y peligroso para permitir que el público opine ampliamente. En general, tampoco se considera que la ciudadanía sea un aliado de confianza en el combate a la delincuencia.

Mientras tanto, la escasa confianza pública en la policía, reforzada por el temor percibido (o la realidad)

¹¹ En México, el concepto de “participación ciudadana” se ha utilizado para tantas cosas (a menudo desagradables), que la gente está justificadamente escéptica.

¹² Al evaluar las pruebas, traté de distinguir entre esos tipos de circunstancias de una posibilidad menos favorable, en la que se sabotean los canales informales y eso los vuelve ineficaces para la mayoría de los habitantes del lugar. Por ejemplo, la política local puede estar bajo el predominio de un solo partido o facción o las autoridades locales tienen reputación de ser corruptas, lo que puede significar que esos canales informales sirven más como oportunidades para reforzar el predominio de ciertos grupos sobre otros.

¹³ La única excepción es el municipio de San Luis Acatlán, cuya actual administración municipal colabora estrechamente con una innovadora policía comunitaria no gubernamental, que goza del apoyo público local y ha logrado reducir un poco los índices delictivos (Rowland, 2003b; Hernández y Ortiz, en este libro).

a la brutalidad y corrupción de la misma, impide que la relación entre el ciudadano y el agente de policía mejore. De hecho, como se explica enseguida con mayor detalle, en materia de control de la delincuencia y seguridad pública, el personal encargado específicamente de este servicio local, lo mismo que su capacitación y principios éticos, tienen mayor relevancia que los de otras áreas de actividad del gobierno municipal. En particular, la complejidad de los deberes de la policía, la intensidad de su relación con el público y el posible uso de la fuerza física, establecen una enorme diferencia en el tipo de interacciones que estos empleados tienen diariamente con la ciudadanía en comparación, por ejemplo, con las de los ingenieros hidráulicos, recolectores de basura o quienes se encargan de emitir las licencias de construcción municipales.

Finalmente, la afiliación política del gobierno municipal parece tener escasa relación predecible con la toma de decisiones estratégicas locales, tanto en lo referente a sus preferencias, como en sus relaciones intergubernamentales. De hecho, el efecto más profundo de la influencia partidista, es que distrae a los gobiernos municipales en su búsqueda de métodos sistemáticos para resolver los problemas de delincuencia e inseguridad. En muchos municipios, la carrera electoral hace casi imposible el logro de un consenso en cuanto a los objetivos de las políticas y, por lo tanto, impide avanzar no sólo en lo referente a la seguridad pública, sino también en otros temas locales.

Falta de apoyo estatal y federal a los quehaceres municipales

Las relaciones intergubernamentales son un tema novedoso en México, pues las disputas se dirimían antes a puerta cerrada en las jerarquías del PRI. No obstante, con la intensificación de la competición electoral a partir de la

década de 1980, ha habido cada vez mayor diversidad de partidos en el poder en los ámbitos municipales y estatales, lo que significa, a su vez, no sólo más conflictos entre los tres niveles de gobierno, que compiten entre sí por controlar los recursos públicos y el favor del electorado, sino también la necesidad de nuevos mecanismos de resolución de disputas entre dichos órganos (Rowland, 2000). Lamentablemente, a pesar de los esfuerzos de descentralización e incluso las reformas constitucionales de 1999, que se pensaron para fortalecer a los municipios, la vulnerabilidad de la mayoría de los gobiernos municipales mexicanos a las imposiciones estatales y federales persiste como un hecho.¹⁴ Es más, en algunos casos pudiera ser más conflictiva que antes, pues los gobiernos estatales en particular, siguen inmiscuyéndose en los asuntos locales como parte de sus estrategias electorales.

Los problemas que los municipios encuentran en sus relaciones intergubernamentales en materia de prevención y control de la delincuencia varían un poco, dependiendo de si la interacción es con el Estado o la federación. Al igual que en el tema de la participación ciudadana, en esta investigación analicé los mecanismos de comunicación y coordinación formales e informales. Los mecanismos formales de coordinación entre municipios y estados —más allá de los principios generales de libertad, autonomía y cooperación que establece la Constitución—

¹⁴ Aunque las reformas de 1999 sentaron bases más sólidas para que los municipios asumieran la jurisdicción de ciertas tareas como la seguridad pública, muchos estados han respondido con lentitud al ajustar sus constituciones a esos cambios. Por ejemplo, el municipio de Mérida, capital del estado de Yucatán, no recibió el control de los quehaceres de vigilancia policiaca local sino hasta junio de 2003. En general, el principal obstáculo para el ejercicio de los derechos municipales es que el proceso jurídico necesario para resolver las controversias intergubernamentales suele durar más que las administraciones municipales en el cargo.

están integrados en muchos programas nacionales como el Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

No obstante, el grado en que se cumplen en su letra y espíritu esas leyes, que presuponen una comunicación permanente, objetivos en común y respeto mutuo entre iguales, varía de un estado a otro. De hecho, generalmente son los estados quienes dictan los términos de esas relaciones, como ya se dijo, pues el balance del poder entre esos dos niveles de gobierno sigue inclinado a favor de ese nivel. Por ende, los estados que siguen viendo a las municipalidades como poco más que subsidiarias administrativas de sus propios gobiernos, o consideran que los municipios son irrelevantes en la lucha contra la delincuencia, harán poco por crear mecanismos efectivos de coordinación y comunicación intergubernamental. Eso mismo ocurre en los estados que tienen mejor opinión de los municipios pero carecen de capacidad administrativa (o simplemente poca imaginación) para incorporar los puntos de vista y necesidades de los gobiernos municipales en sus propios programas de control de la delincuencia.

La misma lógica está vigente en las relaciones entre los municipios y la federación, con la complicación de que muchos estados se consideran legítimos e indispensables intermediarios en esa relación. Sin embargo, incluso en los estados que están dispuestos a cooperar con las iniciativas federales para establecer y mantener mecanismos formales de coordinación con los municipios, al gobierno central parece estársele dificultando la formulación de un papel útil para las municipalidades en la prevención y control de la delincuencia.¹⁵ Al mismo tiempo, no es raro que los conflictos intergubernamentales adopten la forma

¹⁵ Un ejemplo importante es el Programa Nacional de Seguridad Pública, creado durante la administración de Zedillo (1994-2000), en el que se menciona de paso a los municipios, pero prácticamente no

de enfrentamientos callejeros entre la policía municipal y sus homólogos estatales y federales, cuando los integrantes de diferentes agrupaciones policiacas persiguen a los mismos inculpados o —en situaciones más comunes de lo que uno pudiera imaginar— cuando los integrantes de un cuerpo policiaco aprehenden a sus homólogos como presuntos responsables de un delito.

Al igual que en las relaciones entre los ciudadanos y el gobierno municipal, también existen mecanismos de comunicación informales entre los gobiernos. Se trata de funcionarios de diversos niveles que se reúnen cada vez que surge la necesidad, o que simplemente cogen el teléfono para negociar asuntos de importancia con sus homólogos.

Las interrogantes de investigación específicas sobre las relaciones intergubernamentales fueron: si la polarización de los partidos políticos en el México actual impide o no la comunicación informal, o si los problemas para entablar relaciones de confianza fructíferas se agravan con los problemas de corrupción (sea real o percibida) en todos los niveles de gobierno. En teoría, este segundo problema pudiera ser particularmente grave entre los funcionarios encargados de combatir la delincuencia, pues otros niveles de gobierno pueden traicionarlos en alguna situación de seguridad personal, sobre todo por sus vínculos con la delincuencia organizada.

Los resultados de los estudios de caso indican que hay un elemento imprevisto en las relaciones intergubernamentales: la diferencia entre las actividades de las policías estatales y federales y los militares en la práctica, y los temas más amplios del apoyo administrativo y financiero de los gobiernos estatal y federal a las iniciativas locales.

se les considera como socios que pudieran mejorar los resultados de la lucha contra la delincuencia.

En el primer caso prevalece, al parecer, cierta tradición de cooperación y apoyo para las fuerzas policiacas municipales,¹⁶ pero también se percibe cierta resistencia a criticar abiertamente las acciones policiacas y militares entre los funcionarios locales entrevistados.

Por el contrario, los funcionarios y otros personajes municipales dicen sentirse decepcionados, en general, con el grado de apoyo de otros tipos que reciben de los gobiernos estatal y federal por sus esfuerzos de combate a la delincuencia. Aunque todos dan la bienvenida al ingreso de fondos públicos dedicados a la seguridad pública municipal (Ramo 33), existe la creencia generalizada de que los gobiernos estatal y federal deben hacer mucho más para ayudar a los municipios a combatir la delincuencia. Por su parte, las respuestas y actitudes de los funcionarios de niveles superiores indican que hay un escepticismo subyacente en cuanto a que los municipios puedan hacer gran cosa al respecto, aunque los funcionarios locales no comparten esa opinión. No obstante, eso puede poner de manifiesto, al menos en parte, las diferencias en el tipo de delitos —en particular el narcotráfico y otras formas de delincuencia organizada— que los gobiernos estatal y federal consideran de mayor importancia.

*Dificultades especiales que impiden
a los municipios prevenir y controlar
la delincuencia*

Aparte de los problemas de capacidad administrativa, relación con la ciudadanía y relaciones intergubernamentales antes citadas, las instituciones locales dedicadas específicamente a la prevención y control de la delincuencia

¹⁶ Una vez más, San Luis Acatlán difiere de ese patrón, pues la policía estatal y las tropas del ejército son una fuente recurrente de problemas para los habitantes locales (véase Rowland, 2003).

parecen incapaces de responder adecuadamente ante la actual oleada de crímenes. De hecho, a pesar de que tienen a su cargo la “seguridad pública”, tal como lo establecen la Constitución mexicana y las constituciones de los estados, los gobiernos municipales tienen pocas facultades para ir más allá de las tareas básicas de patrullaje y preservación del orden. La policía municipal se define simplemente como “preventiva” y sólo está facultada para hacer aprehensiones en caso de delito flagrante o cuando existe una orden de aprehensión emitida por la procuraduría estatal en contra de cierta persona. En muchos lugares, la procuraduría de justicia ha sido objeto de quejas por parte de las autoridades locales, y los medios de comunicación la han criticado, por la lentitud de sus investigaciones y los muchos casos en que se pone en libertad al inculpa-do debido a errores en la documentación que se remite al juez. También le se critica a menudo por su falta de coordinación con la policía municipal en cuestiones de información e inteligencia.¹⁷

Además, las labores de vigilancia policiaca municipal tropiezan con dificultades administrativas, algunas de las cuales ponen de relieve los problemas generales de la administración local antes referidos. Son comunes las deficiencias de personal técnico y equipo administrativo (como computadoras y radiotransmisores). Para colmo, la comandancia de policía municipal, que es un cargo político, no ofrece seguridad laboral a quien la ocupa y eso genera altos índices de rotación y drásticos cambios en las políticas internas de un año a otro (Ramírez Sáiz, 1998).

Estos obstáculos formales no son las únicas limitantes de la policía municipal. Los salarios de los agentes son

¹⁷ En otros capítulos de la presente obra se encuentra más información sobre los problemas específicos del sistema de justicia penal de México.

muy bajos, incluso para los estándares mexicanos, pues oscilan aproximadamente entre 1 500 y 5 000 pesos al mes (el salario mínimo oficial en el momento de redactar este artículo era de 700 pesos por mes de 160 horas). En muchos casos se omiten otras prestaciones, como seguro de vida y equipo básico (chalecos antibalas y uniformes), en el paquete de remuneraciones del policía, que debe adquirirlos por su cuenta. El armamento es escaso y obsoleto, de modo que la diferencia entre las armas que portan los policías municipales y los delincuentes a los que suelen enfrentarse en las calles es alarmante, pues estos últimos suelen estar equipados con lo último en tecnología semiautomática y automática.

En un escalofriante estudio coescrito por un observador y participante encubierto, quien se alistó en un cuerpo policiaco municipal de los alrededores de la Ciudad de México, se mencionan algunos otros problemas que posiblemente sean pertinentes a otras localidades (Arteaga y Rivera, 1998). Pocos reclutas de las fuerzas policiacas locales cuentan con educación más allá del nivel primario, y muchos de ellos han sido despedidos de otras fuerzas policiacas o tienen antecedentes penales. Una vez inscritos en la academia de policía (cuando la hay), los cadetes no reciben instrucción sobre vigilancia del cumplimiento de las leyes, ni tácticas policiacas ni manejo de conflictos interpersonales, sino que se les enseñan, explícitamente, técnicas para extorsionar a ciudadanos y establecimientos, así como la necesidad de sobornar con regularidad a sus superiores. De hecho, según esta investigación, la corrupción es la base de organización de los policías municipales, que deben sobornar a todos sus superiores, desde el médico encargado de declararlos aptos para el servicio, hasta los instructores que les aplican los exámenes y el comandante que les asigna tareas reductibles o no reductibles.

Quizás por obvias razones, muchos comandantes de policía local informan que los puestos vacantes en sus fuerzas no se ocupan porque no encuentran candidatos suficientes. Un círculo vicioso que empieza con poca estima pública y condiciones de trabajo miserables para los agentes de policía, conduce a dificultades para reclutar cadetes competentes y con actitud profesional. Puesto que los reclutas suelen tener poca educación formal y son inducidos a adoptar patrones de corrupción como parte de su ambiente de trabajo, los funcionarios públicos se niegan a defender propuestas de aumento de sueldos y mejoras al paquete de prestaciones de los policías. Por lo tanto, la distancia entre la cultura organizacional de los agentes de policía y las preferencias de la ciudadanía en cuanto a su comportamiento, puede volverse un asunto problemático en sí.

Por ese motivo, un primer punto de interés en esta investigación es si la desconfianza de la gente involucrada en lo que debe ser un esfuerzo compartido de la policía y la ciudadanía en la prevención y control de la delincuencia, es o no es una limitación para el combate local a la delincuencia. El segundo punto, dados los descubrimientos de Arteaga y Rivera (1998), es el grado en que las autoridades locales ven como problemática la organización de las fuerzas policiacas, incluyendo su capacitación. Otra interrogante sería si realmente existe escasez de equipos materiales para la policía. Es razonable suponer que los municipios deben equilibrar la necesidad de mejores equipos con la necesidad de recursos para suministro de agua potable, pavimentación de calles, recolección de basura y otros quehaceres, pero se desconoce si esto compite directamente con el financiamiento de la seguridad pública. Una pregunta relacionada es si la asignación de recursos federales a las actividades municipales de lucha contra la delincuencia mediante el Fondo de Aportaciones para

el Fortalecimiento de los Municipios (FAFM) del Ramo 33, ha logrado aliviar la escasez de equipos. Finalmente, se debate también sobre el tema de si las limitaciones legales impuestas a las actividades de la policía municipal no sólo dificultan el combate a la delincuencia en el ámbito local, sino también impiden que los policías se motiven para hacer su trabajo. En las investigaciones se ha intentado averiguar si la ausencia de facultades de investigación, aunada a la imposibilidad de aprehender delincuentes que no estén cometiendo un delito flagrante, ha relegado a la policía municipal a un papel intrascendente en la prevención y control de la delincuencia.

El trabajo en los casos municipales sugiere que la desconfianza entre la policía y la ciudadanía pudiera ser el mayor obstáculo que impide mejorar la seguridad pública municipal, si se considera que la información de los ciudadanos es necesaria y ventajosa. Al igual que en las grandes ciudades del resto del mundo, el conflicto es particularmente grave en ciertos barrios urbanos bajo el control de pandillas locales, frecuentemente coludidas con sus habitantes y donde las fuerzas policiacas se niegan a entrar en absoluto. Por el contrario, la relación entre ciudadanos y policías es mucho menos conflictiva en las ciudades chicas. Esto tiene sentido, dado que en este último caso, la separación social cotidiana entre policías y habitantes, o entre ciertos barrios y el resto de la comunidad, es menos factible que en las grandes urbes.

Los entrevistados locales estimaron que la organización y capacitación de la policía municipal es deficiente en los seis municipios del caso. Aunque muchos de ellos informaron que se han hecho esfuerzos por reestructurar y reformar las instituciones policiacas locales, en pocos casos se mostraron satisfechos con los resultados, incluso los de sus propios policías. Asimismo, hubo bastantes quejas por cierta escasez perceptual de equipos materiales

para las fuerzas policiacas municipales, así como informes de equipo anticuado y en malas condiciones. Aunque las deficiencias pueden ser reales, no queda claro si son un problema más serio para la vigilancia policiaca y el establecimiento de políticas locales, que para los otros aspectos problemáticos del gobierno municipal aquí mencionados. La insistencia en la gravedad de este problema pudiera indicar, simplemente, un sesgo entre los muchos entrevistados que están a favor de una “solución técnica a la delincuencia y la violencia”.

Sorpresivamente, aparte de la escasez de equipos materiales, muchos policías niegan que las restricciones financieras sean una limitación mayor para sus estrategias de combate a la delincuencia. Una vez más, el tamaño de la población local parece influir de modo decisivo en tales diferencias, pues las ciudades medianas y grandes aseguran tener una clara ventaja al respecto. Además, en todos los casos se recibieron fondos extra del FAFM, lo que alivia en cierta medida la insuficiencia de los ingresos.

Las opiniones estuvieron divididas en cuanto a la conveniencia de ampliar las atribuciones municipales para incluir labores de investigación y otros tipos de actividades que actualmente tienen prohibidas.

CONCLUSIONES

Las evidencias recopiladas de los seis estudios de caso elegidos para este proyecto sugieren que los gobiernos municipales mexicanos padecen de debilidades intrínsecas, lo que impide la creación y puesta en práctica de políticas efectivas en materia de prevención y control de la delincuencia. Estos problemas, como muchos otros que se encuentran en el gobierno municipal, surgen de un círculo vicioso de inexperiencia local, lo que conduce a un diseño y puesta en marcha de políticas ineficaz, y provoca

la desconfianza de los funcionarios federales y estatales, lo que conduce a su exclusión constante de las estrategias de los niveles superiores y el consecuente fracaso en el aumento de la capacidad local en este sector. En el mismo grado en que los municipios son tenidos en cuenta, en las estrategias del gobierno federal para combatir la delincuencia se hace hincapié en la ineptitud municipal o, cuando mucho, en la solución de deficiencias materiales mediante aportaciones financieras (Ramo 33). En la presente investigación se cuestionan esas ideas, bajo el argumento de que ni la centralización de las funciones de combate a la delincuencia, ni la inversión de más dinero en el problema, podrán mejorar la situación.

De hecho, los esfuerzos por ubicar la causa de la incapacidad de los gobiernos municipales para desarrollar políticas efectivas de combate a la delincuencia en el ámbito sistémico, en vez del individual –si fueran precisos– señalan en una dirección fructífera para ayudar a los gobiernos locales a mejorar sus respuestas ante la delincuencia y reducir el miedo a la misma. Obviamente, el nivel municipal no es adecuado para combatir algunos de los problemas de delincuencia, en particular el tráfico de drogas, que más preocupan a los niveles federal y estatal. Sin embargo, lo que se observa en otros países federales en materia de vigilancia policiaca, mantenimiento del orden público y prevención de la delincuencia, así como en los temas relacionados con las percepciones de seguridad personal, sugieren que realmente existe un papel para los gobiernos municipales en este sector de actividad.

Lamentablemente, el ingrediente principal para el éxito de estos programas –las acciones de gobiernos municipales relativamente autónomos y competentes– parece haberse pasado por alto en México. Al parecer, involucrar a los municipios en vez de excluirlos, y concentrarse en encontrar maneras de ayudarlos a superar

sus limitaciones, son medidas que pudieran empezar a dar resultados.

Además, la presente investigación sugiere que la naturaleza de la seguridad pública en sí, diferencia al personal dedicado a ésta del personal de otros sectores de actividad municipal y hace particularmente problemática la falta de experiencia local. El “aprender haciendo” y otros métodos informales o incrementales de adquirir experiencia en las tareas locales, son riesgosos en cuestiones de prevención y control de la delincuencia. En este caso, contar con más información sobre qué funciona y qué no en las circunstancias específicas de México es de crucial importancia para ayudar a los gobiernos municipales a hacer un mejor trabajo a la hora de formular una política local exitosa.

El mejoramiento de las fuerzas policiacas municipales puede ser otro círculo vicioso en el que los escasos salarios y la poca estima pública limitan la calidad de los candidatos a ocupar esos puestos, lo que a su vez refuerza la idea de que la policía municipal no merece nada mejor. De hecho, la experiencia con los agentes de policía no gubernamentales en uno de los casos, el de San Luis Acatlán, Guerrero, sugiere que la atención concertada en el elemento humano inherente a este servicio público puede ser fundamental para mejorar ambas percepciones y la realidad de la seguridad de la ciudadanía. En este caso, la participación de los ciudadanos en el combate a la delincuencia ha mejorado la respuesta de la policía, y ambos continúan reforzándose mutuamente (véase Rowland, 2003b).

Aunque es poco probable que se pueda aplicar el modelo exacto de San Luis Acatlán en lugares con cultura más heterogénea o en las ciudades en general, este ejemplo recalca la importancia de integrar a las poblaciones locales y los gobiernos municipales en los esfuerzos por prevenir y

controlar la delincuencia. Incluso en los mejores casos, la policía federal y estatal suele tener poco contacto directo cotidiano con los ciudadanos respetuosos de la ley, y rara vez parecen tener en consideración los efectos de sus acciones sobre el modo en que los perciben los residentes de una localidad en particular. Además, los policías, agentes del Ministerio Público y jueces estatales y federales no tienen ninguna necesidad imperiosa de responder ante las autoridades locales por sus actos. En otras palabras, los incentivos que los gobiernos municipales enfrentan para formular políticas efectivas de prevención y control de la delincuencia, así como para mejorar la percepción pública de la seguridad, no parecen afectar en el mismo grado a los niveles superiores de gobierno. Por lo tanto, la participación potencial de los municipios en la prevención y control de la delincuencia se relaciona estrechamente con otros argumentos a favor de la descentralización. Se debe poner fin a la dilapidación de la ventaja comparativa entre los niveles de gobierno en este tema de enorme trascendencia pública.

BIBLIOGRAFÍA

- ARTEAGA BOTELLO, Nelson y Adrián LÓPEZ RIVERA (1998), *Policía y corrupción*, México, Plaza y Valdés.
- BURSIK, Robert (1988), "Social Disorganization and Theories of Crime and Delinquency: Problems and Prospects", *Criminology* 26:519-52.
- CABRERO MENDOZA, Enrique (ed.) (1996), *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, México, Porrúa.
- (1998), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993): Logros y desencantos*, México, Porrúa.
- e Isela ORIHUELA (2000), *Expansión financiera y gestión hacendaria en municipios de México (1978-1997)*, CIDE, DTAP 87, México.

- DAHL, Robert A. y E. R. TUFTE (1973), *Size and democracy*, Stanford, Stanford University Press.
- DAVIS, Diane (1994), *Urban Leviathan: Mexico City in the twentieth century*, Filadelfia, Temple University Press.
- FAGEN, Richard R. y William. S. TUOHY (1972), *Politics and privilege in a Mexican city*, Stanford, Stanford University Press.
- GELLER, William A. y Norval MORRIS (1992), "Relations between federal and local police", en Michael TONRY y Norval MORRIS, *Modern Policing*, pp. 231-348.
- GOTTFREDSON, Michael y Travis HIRSCHI (1990), *A General Theory of Crime*, Stanford, Stanford University Press.
- GRAHAM, Lawrence S. (1968), *Politics in a Mexican Community*, Gainesville, University of Florida Press.
- GUILLÉN, Tonatiuh (1996), *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y tradición política*, México, Porrúa.
- INEGI (2000), *Resultados preliminares del XXI Censo General de Población y Vivienda*. Descargado de www.inegi.gob.mx, el 3 de septiembre de 2000.
- LYONS, William (1999), *The politics of community policing: Rearranging the power to punish*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- MANOR, James (1999), *The political economy of democratic decentralization*, Directions in Development series, Washington, D. C., World Bank.
- MERRY, Sally E. (1981), *Urban Danger: Life in a Neighborhood of Strangers*, Filadelfia, Temple University Press.
- MURRAY, Charles (1995), "The Physical Environment", *Crime*, 349-361, Institute for Contemporary Studies, San Francisco, California.
- PUTNAM, Robert D. (1993), *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- RAMÍREZ SÁIZ, Juan Manuel (ed.) (1998), *¿Cómo gobiernan Guadalajara? Demandas ciudadanas y respuestas de los ayuntamientos*, México, Porrúa, UNAM.
- RONDINELLI, Dennis A. (1990), "Decentralization, territorial power and the state: A critical response", *Development and Change*, 21, 491-500.

- ROWLAND, Allison M. (1997), *Decentralization and the challenge of local governance*, disertación doctoral, University of Southern California, Los Ángeles.
- (2000), “Los municipios y la coordinación intergubernamental”, Serie: Agenda de la Reforma Municipal en México, México, CESEM, UNAM, IIS, CIDE.
- (2001), “Population as a determinant of variation in local outcomes under decentralization: Illustrations from small municipalities in Bolivia and Mexico”, *World Development* 29 (8):1373-1389.
- (2003a), “La seguridad pública local en México: una agenda sin rumbo”, en Enrique CABRERO (ed.), *Gobiernos municipales en transición*, México, Porrúa.
- (2003b), “Local responses to public insecurity in Mexico: A consideration of the policía comunitaria of the Costa Chica and the Montaña de Guerrero, artículo presentado en LASA2003, durante la sesión titulada “Seguridad pública y criminalidad en América Latina”, 27 de marzo de 2003, Dallas, Texas.
- SHERMAN, Lawrence W. (1995), “The Police”, *Crime*, 327-348, Institute for Contemporary Studies, San Francisco, California.
- , P. GARTIN, y M. BUERGER (1989), “Hot Spots of Predatory Crime: Routine Activities and the Criminology of Place”, *Criminology* 27:27-56.
- SKOGAN, Wesley G. (1990), *Disorder and decline: Crime and the spiral of decay in American neighborhoods*, Berkeley, University of California Press.
- SMITH, Brian C. (1985), *Decentralization: The territorial dimension of the state*, Londres, George Allen & Unwin.
- TAYLOR, Ralph B. y Stephen GOTTFREDSON (1986), “Environmental Design, Crime, and Prevention: An Examination of Community Dynamics”, en *Communities and Crime*, Albert J. REISS, Jr., y Michael TONRY (eds), Chicago, University of Chicago Press.
- TOCQUEVILLE, Alexis (1969), *Democracy in America*, Nueva York, Anchor Books.

- WALKER, Samuel (1999), *The police in America: An introduction*, Boston, McGraw Hill College.
- WARD, Peter (1998), *Mexico City*, 2a. ed. revisada, John Wiley and Sons.
- WILSON, James Q. (1995), "Crime and Public Policy", *Crime*, 327-348, Institute for Contemporary Studies, San Francisco, California.
- . y George L. KELLING (1982), "The police and neighborhood safety: Broken Windows", *The Atlantic Monthly* (marzo de 1982), p. 29(9).
- WORLD BANK (1997), *World development report*, Washington, D. C., World Bank.
- (2000), *World development report*, Washington, D. C., World Bank.
- YÁÑEZ ROMERO, José Arturo (2003), "Police and policing in Mexico", s.p.i.
- ZICCARDI, Alicia (ed.) (1995), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, Porrúa.

EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE CERO TOLERANCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

MARIO ARROYO JUÁREZ*

Como explican Buffington y Speckman en la presente obra, las autoridades y los criminólogos de México han intentado históricamente mejorar la vigilancia policiaca según las teorías y métodos criminológicos contemporáneos con resultados mixtos. En 2002, el jefe de gobierno de la Ciudad de México, Andrés Manuel López Obrador, atrajo atención internacional al contratar como consultor al ex alcalde de la ciudad de Nueva York, Rudolph Giuliani, para que le aconsejara cómo combatir la delincuencia en la capital de México. El aparente éxito de Giuliani al reducir la delincuencia en Nueva York se debió a la aplicación de lo que comúnmente se llama estrategia de “cero tolerancia”, basada en teorías criminológicas modernas estadounidenses. ¿Será factible que la Ciudad de México aplique la estrategia de “cero tolerancia”, tal como la desarrollaron en la ciudad de Nueva York cuando Rudolph Giuliani era su alcalde (1994-2002)? En este capítulo analizaremos esa pregunta, poniendo particular atención en

* Criminólogo, Consejero, Democracia, Derechos Humanos y Seguridad, A.C., México.

los factores que pudieran impedir la aplicación de esa medida en la Ciudad de México.

En la primera sección veremos algunas de las diferencias básicas entre las ciudades de Nueva York y México, como población, sistema de procuración de justicia, índices delictivos y contexto cultural. En la segunda analizaremos los factores que obstruyen la aplicación de la cero tolerancia. Se demuestran dos hipótesis básicas. La primera es que, si bien en la ciudad de Nueva York se utilizó la cero tolerancia como un lema político basado en tácticas criminológicas y policiacas, en la Ciudad de México la estrategia pudiera ser un simple lema político. La segunda hipótesis es que la instauración de la cero tolerancia en la Ciudad de México está mal planteada de raíz pues, en esencia, sus dirigentes eligieron esta estrategia sin haber entendido primero el problema que enfrentan. Por consiguiente, el capítulo inicia con una breve discusión de la necesidad de usar una metodología integral para controlar la delincuencia en la Ciudad de México, en vez de recurrir a una solución como la que se utilizó en Nueva York, que fue diseñada en un ambiente jurídico y cultural muy distinto.

¿QUÉ ES “CERO TOLERANCIA”?

Antes de analizar la factibilidad de poner en marcha la estrategia de vigilancia policiaca de “cero tolerancia” en la Ciudad de México, es necesario poner en claro varios puntos. En primer lugar, debemos definir qué significa cero tolerancia y, en segundo, entender el origen del concepto. Aunque sus orígenes son inciertos, muchos académicos han notado su presencia constante en los discursos políticos y oficiales desde la década de 1970. El concepto se refiere a la restricción de las formas de

conducta aberrantes mediante la imposición de controles a los delincuentes juveniles, las escuelas decadentes e incluso algunos escenarios laborales (Morgan y Newburn, 1997, p. 14). Hoy día, se utiliza comúnmente como sinónimo de una política contra la delincuencia basada en la transformación administrativa de la policía, el cambio de una orientación reactiva a otra proactiva, participación ciudadana, uso eficiente de tecnología y rendición de cuentas. Como tal, procura cumplir los objetivos básicos de la policía: restablecer el orden público, mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y castigar todos los delitos mayores y menores, sean grandes o chicos, de modo que se devuelvan a la ciudadanía áreas urbanas limpias y seguras.

Como sucede a menudo con las iniciativas públicas, es difícil saber quién acuñó el concepto de “cero tolerancia”. Rudolph Giuliani, a quien los medios de comunicación identificaron –primero en Estados Unidos y luego en el resto del mundo– como el creador del concepto, ha señalado públicamente que el nombre no tiene nada que ver con lo que se hizo en realidad en la ciudad de Nueva York. Él prefiere usar la etiqueta “reparación de ventanas rotas”, en referencia al famoso artículo de George Kelling y James Q. Wilson: “Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety” (Kelling y Wilson, 1982). En publicaciones posteriores, Kelling ha dejado muy claro que la “cero tolerancia” se aparta del significado de sus argumentos originales y, llevando sus comentarios aún más lejos, le dice “hija bastarda de la teoría de las ventanas rotas” (Kelling, 1999, p. 1). William Bratton, el primer comisionado de policía de Giuliani, también se ha distanciado del nombre. Cada vez que Bratton habla sobre la experiencia de Nueva York y las reformas policiales en las que participó, evita el uso del término en sí: “En la ciudad de Nueva York reestructuramos el Departamen-

to de Policía, reinventamos la estrategia de vigilancia policiaca y redescubrimos que la policía podía controlar la delincuencia en cualquier barrio, en cualquier ciudad (Bratton y Andrews, 1999, p. 1).

Resulta curioso que una estrategia de vigilancia policiaca aparentemente exitosa pueda ser tan ampliamente conocida y, al mismo tiempo, tan negada. El motivo del rechazo al término “cero tolerancia” se debe a las críticas de la estrategia, en las que se señaló la brutalidad policiaca que la acompaña. Las quejas actuales sobre violaciones de los derechos humanos, en particular las de grupos étnicos minoritarios y grupos sociales marginados, le valieron a la estrategia los epítetos de “racista” y “policía contra los pobres”.

La negación del concepto de cero tolerancia por parte de sus propios creadores es relevante para el caso mexicano. Incluso la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF) cuestionó el uso del término. A fines de 2002, la SSPDF contrató los servicios de Giuliani Group, para que le indicara cómo reducir los índices delictivos a cambio de un pago de 4.3 millones de dólares. La SSPDF justificó el contrato diciendo que “una de las estrategias clave para combatir la delincuencia en la ciudad de Nueva York fue la “Iniciativa de calidad de vida del alcalde”, que los medios de comunicación identificaron erróneamente como “cero tolerancia” (SSPDF, 2003a). Pero luego se distanció al declarar: “Ese término puede provocar reacciones negativas en quienes no entienden lo que significa, pues se presupone que lleva implícita una ausencia total de compasión, ejercicio de brutalidad policial o supresión de las garantías individuales. No obstante, la esencia del concepto no es de intolerancia, sino de confianza” (SSPDF, 2003a, p. 1). Esta negación de la cero tolerancia no hace sino apoyar a Kelling cuando la señala como una hija bastarda, una

gran idea sin creador y, por lo tanto, un gran mito que, como todos los mitos, no existe porque lo veamos, sino porque creemos en él.

DESENTRAÑEMOS EL MITO DE LA CERO TOLERANCIA

Si los principales actores involucrados en la reducción de la delincuencia en la ciudad de Nueva York niegan la paternidad de la cero tolerancia, ¿podemos concluir que no existe? Indudablemente que no, pues reconocemos que alguien acuñó el término y los medios de comunicación, a fuerza de repetición, lo transformaron en algo concreto. Esto nos obliga a encontrar los orígenes del término y, más que nada, a describir su instauración. Parte de su historia se remonta al debate de “ley y orden” que prevaleció en la década de 1970. La estrategia de cero tolerancia llegó a representar una separación del fatalismo que encierra la idea de que “nada está funcionando”. En otras palabras, la policía es incapaz de reducir la delincuencia, las prisiones no rehabilitan a sus internos, los crímenes son cada vez más violentos y, en resumen, nada de lo que hacemos da resultados. Con la cero tolerancia se tomó la decisión de ponerle fin a todos los síntomas de impunidad y dejar perfectamente claro que la ley existe para ser obedecida. La pregunta de por qué la desobedecen es irrelevante. Lo que importa es hacerla cumplir, y quienquiera que la trasgreda tendrá que enfrentar las consecuencias. En otras palabras, la vieja y conocida fórmula de “guerra total contra el crimen” se transfiguró lingüísticamente en una frase más sutil: cero tolerancia. De ese modo se intentó convencer al público de que la estrategia es una medida positiva que ayudará a recuperar las calles, hoy en manos de la delincuencia.

Para resumir, cero tolerancia es una ideología sobre la delincuencia que se basa en principios morales y surge de la criminología administrativa. Su objetivo es demostrar que se pueden reducir las estadísticas delictivas y probar, de ese modo, que los argumentos de las teorías criminológicas convencionales —que atribuyen las causas de la delincuencia a factores socioestructurales como la pobreza, el desempleo o la estructura demográfica de la población— son de índole ideológica e incorrectos.¹ Es probable que esas aseveraciones hayan estado en la cabeza de Giuliani cuando se le cuestionó sobre las dificultades que la Ciudad de México enfrenta. Él señaló: “Existen diferencias indudables entre las ciudades de Nueva York y México, pero no estoy convencido de que esas diferencias sean relevantes para disminuir la delincuencia” (Giuliani, 2003). Enseguida exploraremos algunas de esas diferencias.

CIUDAD DE MÉXICO Y CIUDAD DE NUEVA YORK: UNA COMPARACIÓN

La Ciudad de México (el Distrito Federal) consta de 16 divisiones políticas o delegaciones, cuya población total

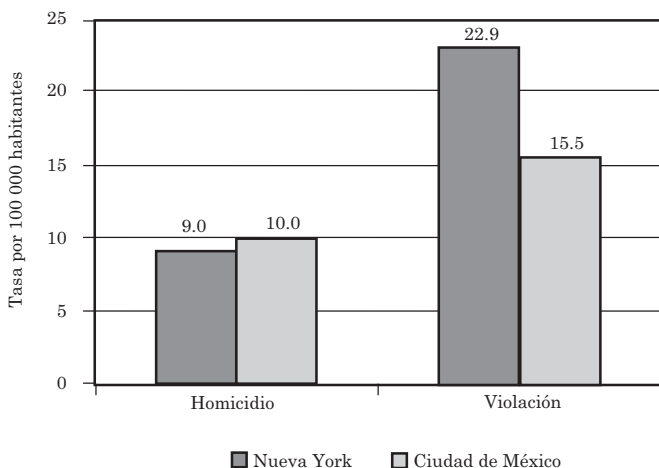
¹ En el *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006*, el gobierno izquierdista de la Ciudad de México declara que la delincuencia se debe exactamente a los factores que la teoría de cero tolerancia desdénia como insuperables. Dice: “Para atacar las causas multifactoriales de la delincuencia, se promoverá un conjunto de políticas de desarrollo social y planes de desarrollo económico sostenible que contribuirá a generar fuentes de empleo, así como actividades recreativas y deportivas”. Esta contradicción demuestra la falta de planeación en cuestiones de política delictiva, e incluso es prueba de que la política de seguridad pública responde más a intereses políticos de índole circunstancial, que a una estrategia de largo plazo orientada al bienestar público.

asciende a 8 489 000 habitantes (INEGI, 2001).² La ciudad de Nueva York tiene una población de 7 746 000 (NYPD, 2003). Según los datos de delitos denunciados, Nueva York tiene el mayor índice delictivo de las dos. En 1999, en la Ciudad de México se reportaron 2 592 delitos por cada 100 000 habitantes (GDF, 2000), en comparación con 4 037 por cada 100 000 en la ciudad de Nueva York. No obstante, hay que analizar cuidadosamente este tipo de comparación, dadas las posibles diferencias en el modo de registrar los delitos y la existencia de lo que se conoce como “cifra negra” (es decir, los delitos no reportados). En mi afán por evitar posibles omisiones, comparé los índices delictivos de los crímenes que, según el consenso, son los más frecuentemente reportados: homicidio, robo de casas y robo de vehículos. Aunque no todos los delitos sexuales son denunciados, también comparé los índices de violación (figuras 1 y 2). La ciudad de Nueva York tuvo índices más altos que la Ciudad de México en los delitos comparados, con excepción del homicidio.

Cualquier observador cuidadoso notará de inmediato que los datos no coinciden con la imagen pública de la Ciudad de México, descrita como “una de las urbes más violentas del mundo, con los índices más altos de secuestro, robo y homicidio” (BBC, 2003) o como la ciudad más grande del hemisferio, cuyos 20 millones de habitantes “aguardan con ansia la llegada del nuevo alguacil”, en otras palabras, “que Rudolph Giuliani haga desaparecer la delincuencia y la corrupción de la policía” (Bensinger, 2002). Con el fin de ir más allá del folklore suscitado por los medios de comunicación y las frecuentes imprecisiones numéricas, enseguida analizaré ciertos obstáculos

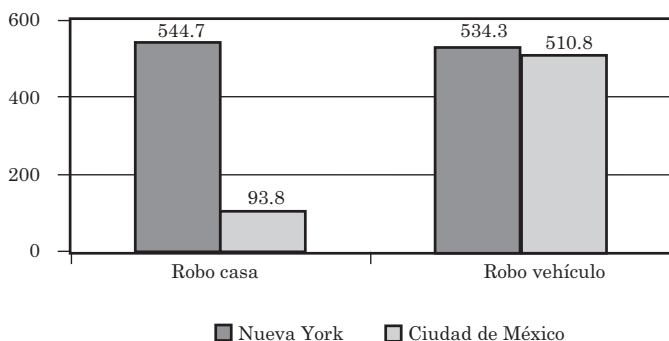
² No obstante, la rodean 34 municipios del Estado de México, donde viven otros 8 295 000 habitantes. En conjunto, esto integra el Área Metropolitana de la Ciudad de México, cuya población total asciende a 16 784 000 personas (INEGI, 2001).

Figura 1. Comparación entre delitos reportados.
Ciudades de México y Nueva York, 1999



Fuente: Datos NYPD, 2003; INEGI, 2001.

Figura 2. Comparación entre delitos reportados.
Ciudades de México y Nueva York, 1999



Fuente: Datos NYPD, 2003; INEGI, 2001.

los que impiden aplicar la cero tolerancia en la Ciudad de México.

OBSTÁCULOS QUE IMPIDEN INSTITUIR LA CERO TOLERANCIA

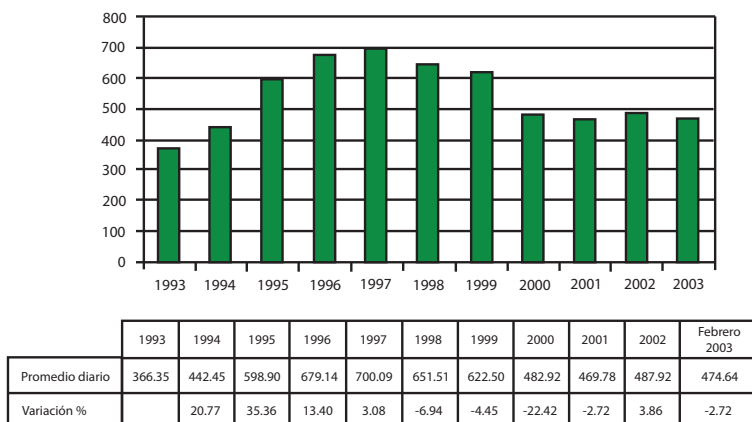
Deficiencias de las fuentes de información

El primer obstáculo de la estrategia de cero tolerancia es la falta de datos. La policía de la Ciudad de México está dividida para cumplir dos funciones básicas. A la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF) le corresponde prevenir la delincuencia y los delitos menores, mientras que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) y su organismo auxiliar, la Policía Judicial del Distrito Federal (PJDF), se encargan de investigar los delitos que ocurrieron. Cada dependencia recopila y registra su propia información estadística sobre la delincuencia, pero para fines legales, se considera que los datos de la PGJDF representan el índice delictivo.

Los datos estadísticos de la SSPDF no están a disposición del público, y la información de la PGJDF es, en general, incompleta.³ En vez de contener series de datos históricos, se reportan únicamente los delitos recientes y los datos no están clasificados por categorías delictivas (figura 3). En vez de ofrecer datos sobre frecuencia de los delitos, la PGJDF se refiere al porcentaje de reducción de los índices delictivos, lo que constituye un evidente uso propagan-

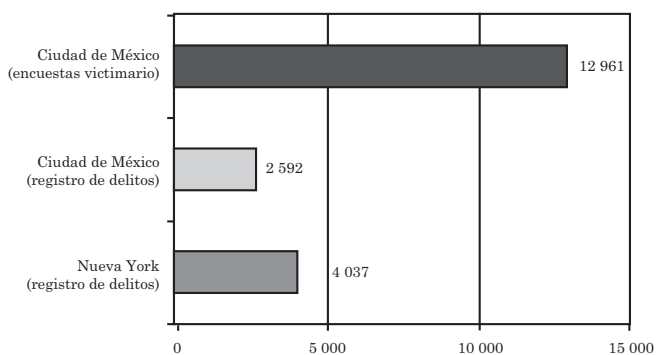
³ La página de Internet de la SSPDF contiene información sobre cómo funciona la dependencia, como número de presos, cuántos comparecen ante un juez, delitos menores y arrastre de vehículos, entre otros datos. No obstante, la información es incompleta porque, en vez de estar organizada por series históricas, los datos corresponden a periodos administrativos y, por lo tanto, tienen escaso valor para el análisis de las políticas públicas.

Figura 3. Total de delitos 1993-2003



Fuente: PGJDF, www.pgjdf.gob.mx y Abou, 2003.

Figura 4. Comparación entre tasas de victimización de la Ciudad de México y los registros de delitos de Nueva York y la Ciudad de México



Fuente: elaboración del autor con diversas encuestas de victimización; ICESI, INEGI, 2001.

dístico de la información. Las autoridades no practican una política de información pública en lo referente a las estadísticas delictivas, y no hay publicación oficial alguna sobre este tema. Por lo tanto, los análisis que hacen los académicos y las dependencias gubernamentales suelen basarse en datos parciales, obsoletos o fragmentados.

En México no se dispone de una encuesta oficial de víctimas, pese al amplio uso internacional de esa herramienta de investigación para el diseño de políticas contra la delincuencia. Tampoco se ha efectuado jamás una encuesta oficial en la Ciudad de México. No obstante, varios estudios sobre el tema, como los trabajos de Zepeda en ésta y otras publicaciones, indican que 80% de los delitos que se cometen no son denunciados.⁴ Eso significa que de cada 100 delitos cometidos en la Ciudad de México, sólo se registran 20. Si aplicamos las cifras de delitos denunciados en 1999, veremos que en vez de los 227 000 actos delictivos registrados, en realidad ocurrieron 1 136 000, que se traducen en una proporción de 12 961 delitos por cada 100 000 habitantes, en vez de la cifra de 2 592 basada en los delitos denunciados (figura 4).

Divisiones político-administrativas inflexibles

Un segundo obstáculo para poner en práctica la estrategia de cero tolerancia es de índole geográfica y administrativa. El problema geográfico, que surge de la incapacidad para abordar el problema desde una perspectiva metropolitana, está en la decisión de implementar la estrategia únicamente en la Ciudad de México, pero no en los municipios

⁴ *Participación de la Comunidad* (CONSEGU, 2000) y, en fechas más recientes, dos encuestas del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, apoyan esta afirmación pese al uso de metodologías muy diferentes (encuestas telefónicas o de puerta en puerta). Véase Zepeda (2004).

conurbados de la misma. Eso dificulta la recopilación de datos estadísticos, pero resolverlo significaría coordinar al menos 34 fuerzas policiacas locales independientes (de los 33 municipios y la Ciudad de México), cuyo rasgo distintivo es que están bajo el control de uno u otro de los tres partidos políticos mayores. Eso impide que haya cooperación entre las fuerzas policiacas en sí, los gobiernos de las 16 delegaciones, el gobierno de la Ciudad de México y el gobierno federal.

Aunque los obstáculos son técnicamente superables, en tales circunstancias es difícil usar un sistema como el CompStat.⁵ Como se mencionó, el primer problema es la falta de estadísticas. La Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal recopila y usa información basada principalmente en criterios administrativos, no criminológicos. Su información refleja únicamente la frecuencia de los eventos, pero omite datos sobre variables que serían útiles para el desarrollo de políticas, como las características sociodemográficas de las víctimas, el lugar del delito con sus referentes geográficas y las circunstancias y características que rodearon el suceso (como la fecha y hora del crimen y la presencia de factores agravantes, como alcohol, drogas o armas de fuego). Un segundo problema técnico es que la SSPDF carece actualmente de mapas digitales de los 70 sectores de policía en que se divide la ciudad, y tampoco cuenta con estimaciones del número de delitos que ocurren en cada uno.

Otro problema asociado con la descentralización del poder policiaco es que las 16 delegaciones tienen representantes democráticamente electos y éstos pertenecen

⁵ La Unidad CompStat se creó para ofrecer al Departamento de Policía de Nueva York estadísticas preliminares por adelantado, lo que le ayuda a planear y usar mejor sus recursos para combatir la delincuencia. Esta unidad crea mapas digitales que contienen la ubicación donde han ocurrido delitos en la ciudad.

a los tres partidos políticos, de modo que no tienen ni políticas ni presupuestos unificados de lucha contra la delincuencia. Además, ninguna delegación tiene autoridad sobre su policía, de modo que las diversas fuerzas policiacas dependen de las normas que establece una comandancia general y, por lo tanto, están sujetas a arbitrariedades. Si agregamos a eso el hecho de que las fuerzas policiacas preventivas de la Ciudad de México carecen de facultades legales para investigar delitos (como se verá más adelante), es comprensible que su desempeño esté limitado.

Una estructura de vigilancia policiaca deficiente

Los factores que contribuyen a la desviación de la policía representan un tercer obstáculo insuperable para la aplicación de la cero tolerancia en la Ciudad de México. En teoría, la misión de la policía es prevenir la delincuencia; en la práctica, la mayoría de los agentes policiacos protegen a los delincuentes, e incluso ellos mismos cometen delitos. Según un informe de la SSPDF, los principales problemas que se observan en el personal de policía son: poca preparación, desertión, corrupción, carencia de prestaciones laborales, salarios bajos, ausentismo y altos índices de vacantes sin ocupar (SSPDF, 1998, p. 8). Al cotejar este diagnóstico con algunas observaciones empíricas y ejemplos del desempeño policiaco, se ponen de manifiesto tres factores que explican la índole disfuncional de la policía en la Ciudad de México: deficiencias en selección, capacitación y sueldos; impunidad, y corrupción.

Las *deficiencias en selección, capacitación y sueldos* influyen en la perversión de la policía porque provocan baja autoestima y falta de interés en el trabajo, y promueven la corrupción entre los agentes policiacos. El

problema de la capacitación empieza con un proceso de selección por debajo de los estándares. Para ser agente de la policía preventiva, la persona debe: ser mexicano por nacimiento, tener entre 18 y 28 años de edad, medir al menos 1.65 m (hombres) o 1.55 m (mujeres); no tener antecedentes penales; presentar copias de acta de nacimiento, certificado de estudios secundarios, constancia de servicio militar, credencial de elector y clave única de registro de población (CURP); y entregar una carta en la que exponga los motivos por los que quiere incorporarse a la fuerza policiaca. Una vez admitidos, los reclutas toman un curso básico de seis meses en el que los capacitan en autodefensa, tiro con armas de fuego, técnicas de observación y primeros auxilios, entre otras cosas. Una vez graduado, el agente recibe un uniforme y está listo para cumplir sus obligaciones como policía. Puesto que el periodo de capacitación es muy corto y esencialmente teórico, cuando los policías novatos salen a la calle se sienten muy inseguros.

Actualmente, ser agente de policía en la Ciudad de México es un trabajo de alto riesgo, en particular cuando la mala organización y el equipo deficiente de las jefaturas de policía tienen por consecuencia la muerte de un elemento. Aunque no se dispone de estadísticas actualizadas, se estima que en la Ciudad de México mueren anualmente unos 80 policías, es decir, uno cada cinco días. En el país mueren entre 200 y 500 policías al año (González, 1989, p. 26). No es raro que un policía diga: “Por unos cuantos pesos, no voy a arriesgar mi vida y dejar a mi familia en la miseria”. Esa declaración significa, desde luego, que el policía opta por no exigir el cumplimiento de la ley y, en un medio donde prevalece la corrupción, prefiere recibir una dádiva, que un balazo (Arroyo, 1998). En la Ciudad de México, un agente de policía gana apenas 6 000 dólares anuales. Lo flaco del salario explica la falta de interés

en la carrera, la alta proporción de puestos vacantes, los índices de desertión y, con frecuencia, la corrupción. Además de la mala capacitación y los sueldos escasos, lo precario del ambiente laboral afecta negativamente la actitud de los policías hacia su trabajo. Las prestaciones laborales son muy limitadas, es decir, primas de seguro muy bajas, acceso limitado a la vivienda y servicios de salubridad deficientes (tabla 1).

Tabla 1

<i>NYCP/Salario anual inicial: \$34,514 (USD)</i>	<i>SSP/Salario anual inicial: 60 000 pesos</i>
1. Elección de diversos planes pagados médicos y dentales. 2. 20 días de vacaciones pagados al inicio. 3. 27 días de vacaciones pagados después de cinco años. 4. Incapacidad ilimitada por enfermedad con paga completa. 5. Retiro voluntario con la mitad del salario después de 20 años. 6. Fondo anual. 7. Programas para la adquisición de vivienda. 8. Alrededor de 70 opciones de beca para licenciatura y posgrado. 9. Excelentes oportunidades de ascenso. 10. Diversas asignaciones laborales.	1. Servicio médico para el policía y su familia. 2. Dos periodos vacacionales al año. 3. Pensión. 4. Fondo de Ahorro. 5. Después de cinco años puede participar en sorteos para créditos de vivienda. 6. Puede continuar estudios cursando la Licenciatura en Administración Policial o cursos de especialización en diferentes áreas. 7. Uniforme.

Fuente: Datos de NYPD (www.nypd2.org), SSP-DF (www.ssp.df.gob.mx).

Tabla 2

	<i>Todos los delitos</i>	<i>Homicidios</i>	<i>Lesiones</i>	<i>Violación</i>
Frecuencia (1)	227 212	880	23 926	1 355
Presuntos (2)	17 591	468	3 122	325
Porcentaje	7.7	53.2	13.0	24.0
Sentenciados	14 862	583	1350	274
Porcentaje	6.5	66.3	5.6	20.2

Fuente: Rosario Robles, *Informe de Gobierno del Distrito Federal, 2001*: 23; INEGI, 2001.

La *impunidad* es un segundo factor que explica la perversión de la policía. En la Ciudad de México es muy común que no se castigue a alguien por sus delitos. Al comparar los reportes de delitos con el número de presuntos delincuentes presentados ante un juzgado de primera instancia en 1999, observamos en general que sólo en 7% de los actos delictivos denunciados en el Distrito Federal se aprehende al presunto malhechor. Por lo tanto, 93% de los delincuentes evaden toda sanción o castigo. En los casos de homicidio, más de 50% de los perpetradores quedan impunes; en los de violación, 76%; y en los de lesiones calificadas, 87% (tabla 2).⁶

⁶ Quizás se critique la tabla 2 por su metodología, pues se comparan dos años distintos y los datos provienen de distintas fuentes. No obstante, creo que puede servir como ejemplo si consideramos, por un lado, el número de delitos denunciados en un año y, por otro, el número de delincuentes sentenciados el año siguiente (sea por un delito en particular, o por todos en general).

La impunidad también es notoria en el comportamiento diario de la policía preventiva. Por ejemplo, cerca de la medianoche del 30 de noviembre de 1997, una pareja de policías detuvo a dos hombres porque les parecieron sospechosos, tal como lo instruye el manual operativo de la Iniciativa de calidad de vida de Nueva York. Pero esta vez, los hechos ocurrieron en la Ciudad de México. Los policías exigieron a los sospechosos una identificación personal y luego les pidieron una dádiva a cambio de dejarlos en libertad. Uno de los hombres sólo traía 12 pesos (poco más de un dólar). Eso le molestó a uno de los agentes, quien le ordenó que corriera, con la amenaza de que si alguna vez denunciaba el incidente, buscaría el modo de desquitarse. El hombre empezaba a alejarse caminando, cuando el policía disparó su arma al aire para recalcar la amenaza. Cuando el otro detenido protestó, el agente le disparó un tiro y luego se dio a la fuga. El policía que cometió el asesinato aún sigue prófugo (*La Crónica*, 30 de noviembre de 1997).

El tercer factor, la *corrupción*, es clave para explicar la perversión de la policía en la Ciudad de México. Con base en un trabajo de campo, José Luis Ortiz descubrió que las autoridades policiacas trabajan con apego a un “código secreto” para poder ascender por las filas, conservar sus puestos o trabajar en lugares específicos (como ser asignados al exterior de una institución financiera en vez de a una intersección congestionada). Descubrió que cada agente de policía, sea de esquina o patrullero, debe pagar entre 5 y 22 dólares diarios, más una cuota extra de 12 dólares cada quincena, para conservar su empleo (Ortiz, 1997, p. 37). Si consideramos que la policía preventiva cuenta con 25 000 a 30 000 elementos en sus filas, cabe suponer que la corrupción genera cerca de 5 millones al mes. Uno puede ver cómo fluye ese dinero desde la base de la pirámide hasta la cúspide, y que es

producto de la extorsión que la policía inflige por igual a ciudadanos y presuntos delincuentes. En estos cálculos no se tiene en cuenta el dinero que los agentes se llevan en el bolsillo, y se presupone que todos participan (uno debe recordar que, en total, las fuerzas policiacas constan de alrededor de 90 000 elementos). No obstante, otros datos y testimonios confirman que la corrupción es muy común. Por ejemplo, cuando un agente de policía y sus compañeros fueron acusados de homicidio, él declaró: “Somos corruptos, pero no asesinos” (*Reforma*, 5 de junio de 1997).

Limitaciones legales de la investigación de delitos

El cuarto obstáculo es, quizás, la principal limitación que se opone a la puesta en marcha de la estrategia de cero tolerancia en la Ciudad de México: la policía preventiva no puede ni investigar ni perseguir delitos. Por lo tanto, tener una controversial pero aparentemente efectiva fuerza policiaca como la Unidad de Delitos Callejeros de Nueva York, que es legal en Estados Unidos, sería ilegal en la Ciudad de México. Métodos tan comunes como la práctica de detención y cateo, que son legítimas en Nueva York, serían violatorias de los derechos constitucionales en México.

El artículo 21 de la Constitución mexicana establece que la seguridad pública es una obligación del gobierno federal, el Distrito Federal, los estados y los municipios. El artículo 22 ordena que el Presidente de México esté a cargo de las fuerzas policiacas del Distrito Federal y lo responsabiliza de nombrar al servidor público que las dirija. Por su parte, la Ley de Seguridad Pública de la Ciudad de México no sólo refrenda el mandato constitucional, sino que establece: “La seguridad pública es un servicio cuya prestación, en el marco del respeto a las

garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado, y tiene por objeto: mantener el orden público; proteger la integridad física de las personas, así como sus bienes; prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía; colaborar en la investigación y persecución de los delitos; y auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres” (EUM, 2002, pp. 21-22).

La ley establece que la SSPDF *colabore* únicamente en la investigación y persecución de los delitos e infracciones. La obligación de investigar y perseguir la delincuencia es facultad exclusiva de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), mediante el trabajo de sus fuerzas auxiliares, así como la policía judicial y sus peritos, la policía preventiva en sí, y cualquier otra fuerza policiaca que se contempla en el marco jurídico.

Más allá de las estrategias, la clave del problema en la Ciudad de México es que el sistema de investigación de delitos está totalmente rebasado. Considérese, por ejemplo, que tan sólo en 1999 se denunciaron 227 212 delitos (y no olvidemos que eso representa apenas 20% de los delitos que se cometen en realidad). Para atender tal carga de trabajo, la PGJDF cuenta con 73 agencias, 1 085 agentes del Ministerio Público y 3 400 agentes de la policía judicial. A la luz de estas cifras, es estructuralmente imposible que la policía, aunque fuera honesta y dedicada a cumplir sus funciones legítimas, tenga capacidad suficiente para satisfacer la demanda de servicios de investigación.

Desconfianza ciudadana y perversión policiaca

Una de las principales características de las fuerzas policiacas mexicanas, incluyendo las de la Ciudad de México, es su constante abuso de poder. Esta característica,

además de las ya mencionadas (impunidad, corrupción y demás), ha generado una ausencia general de confianza pública en la policía. El dilema democrático de la policía —que se observó por primera vez en Estados Unidos durante la década de 1960 (véase Skolnick, 1966)— no fue un problema para México, sino hasta que empezó a concretarse la democracia. En cierto modo, este es un signo de la importancia de la policía como tema de estudio al analizar el régimen político mexicano. Durante más de siete décadas de autoritarismo, la policía se mantuvo al margen del debate público y académico. El objetivo fundamental del trabajo policiaco no era dar seguridad a los ciudadanos de México, sino al régimen. Eso significó poca planeación en lo concerniente a sus funciones de vigilancia del cumplimiento de la ley y poco interés, si es que lo hubo, en cuanto a profesionalización, rendición de cuentas y otros aspectos.

Los medios de comunicación han dado voz periódicamente a las demandas de ciertos sectores, que debido a la ineficiencia y corrupción de la policía, insisten en reemplazarla con personal militar porque suponen que el problema se debe a que se trata de personal civil. A fin de cuentas, México es parte de América Latina y en esta región resurgen siempre soluciones militares impulsadas por la desesperación de los ciudadanos y, más que nada, por las propias autoridades. En 1997, el gobierno de la Ciudad de México decidió reemplazar a 3 000 policías con personal militar. Un oficial retirado del ejército explicó el porqué: “La corrupción ha sido parte de la vida diaria en la Ciudad de México. Si les pagan mal, [los policías] tenderán a aceptar sobornos, sea de los ciudadanos o de los propios delincuentes” (*La Jornada*, 16 de noviembre de 1997). Además, afirmó que solamente los militares pueden imponer orden y disciplina en las fuerzas policiacas. El cambio no fue fácil en absoluto. En mayo de 1997 se

suscitó un episodio inicial de conflicto entre la policía con antecedentes militares y la de origen civil, cuando cerca de 500 agentes bloquearon algunas calles para protestar por el entrenamiento militarizado que se les estaba imponiendo. Luego de esta confrontación física entre policías, 55 de los que tenían antecedentes penales fueron dados de baja y acusados de lesiones. El entonces secretario de la SSPDF, que era un general del ejército, declaró que el entrenamiento militar continuaría a pesar de las protestas (*La Jornada*, 21 de noviembre de 1997).

Sea bajo mando civil o militar, el mecanismo de operación táctica de la policía de la Ciudad de México ha sido, por tradición, el “operativo sorpresa” con gran despliegue de elementos en “lugares con altos índices de delincuencia”. Comúnmente, tales operativos ocurren en respuesta a la presión de la opinión pública por conducto de los medios de comunicación masiva y se deben a algún suceso del momento. La única diferencia en los operativos han sido los antecedentes “civiles” o “militares” de los agentes. En general, “civil” ha llegado a ser sinónimo de corrupción e ineptitud, mientras que “militar” representa honestidad y capacidad. Con el tiempo, la realidad ha demostrado que la perversión de la policía en la Ciudad de México no es un problema de “antecedentes”, sean estos civiles o militares, sino un problema estructural.

Si los casos de Amadou Diallo, Abner Louima y Anthony Baez⁷ constituyen un precedente de brutalidad

⁷ Estos tres hombres murieron a consecuencia de la brutalidad policial. Fueron casos de alto perfil debido a la movilización social que se suscitó en torno a ellos, así como a la vehemente defensa de los policías abusivos por parte del alcalde Giuliani. Se puede encontrar un excelente recuento de estos y otros casos en *Zero Tolerance: Quality of Life and the New Police Brutality in New York City* (McArdle y Erzen, 2000).

policial inolvidable para los neoyorquinos, la historia del pueblo mexicano está llena de abusos policiacos y masacres cometidas con la complicidad de la policía o, en los peores casos, perpetrados directamente por ella. Baste con un breve ejemplo: a principios de septiembre de 1997, un noticiero nocturno difundió por televisión nacional la videgrabación de una pandilla de delincuentes cuando asaltaba a mano armada a un conductor en la colonia Buenos Aires de la Ciudad de México. La novedad del caso fue que inmediatamente después del asalto, los delincuentes se dirigieron a una patrulla de policía que pasaba por la escena del crimen y sobornaron al policía. Cuando la patrulla se alejó del lugar, los delincuentes siguieron asaltando a otros conductores. Al día siguiente de la transmisión, los medios de comunicación masiva, haciéndose eco de la indignación del público, exigieron al gobierno que pusiera un alto a la delincuencia y acabara con la corrupción de la policía. La presión de la opinión pública obligó a la policía a actuar, especialmente en la colonia Buenos Aires.

Días después, el 8 de septiembre, luego de un asalto a mano armada en ese mismo lugar, asesinaron a un agente de policía y a un ciudadano. Para encontrar a los culpables, la policía preventiva realizó un operativo de respuesta rápida a cargo del cuerpo de elite conocido como Los Zorros. El operativo concluyó con la captura de seis inculpados a quienes, de manera totalmente irregular, no se puso a disposición del Ministerio Público, como lo exige la ley. Presionada por los parientes de los detenidos y por las organizaciones de derechos humanos, que exigían conocer su paradero, la policía judicial inició una investigación que concluyó con el hallazgo de los cadáveres de tres de los presuntos delincuentes. Era evidente que fueron torturados. Dos semanas después, encontraron a los otros desaparecidos en condiciones similares, pero los

cuerpos habían sido desmembrados y encontraron sus partes dispersas en un radio de más de 100 metros.

La indignación pública por estos hechos llegó a tal grado, que el gobierno federal ordenó al ejército que iniciara una investigación pese a que, desde el punto de vista jurídico, la investigación de delitos le compete exclusivamente a las autoridades locales por conducto de la PGJDF. Dejando a un lado las cuestiones jurídicas, como resultado de la investigación del ejército, 24 agentes de la policía preventiva, miembros de dos cuerpos de elite –los Zorros y los Jaguares– fueron encontrados culpables de la tortura y homicidio de los seis presuntos delincuentes.

Estos sucesos corroyeron aún más la confianza pública en la policía y el sistema de justicia penal en general. La mayoría de la población reaccionó en contra de la brutalidad policial y exigió el cumplimiento de la ley. Después de esos eventos, el secretario de la SSPDF y sus comandantes de mayor rango visitaron la colonia Buenos Aires para tratar de convencer a los vecinos del lugar de que se había castigado a los culpables. Pero luego tuvieron que escabullirse del lugar, pues la turba enfurecida amenazaba con lincharlos. Sin embargo, no lograron eludir el linchamiento político. La presidenta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) declaró entonces que los militares no debían asumir funciones policiacas, dado que eran propensos a violar los derechos humanos. Basó sus argumentos en el hecho de que la CNDH había recibido 350 quejas contra oficiales del ejército durante 1997, en su mayoría por detenciones ilegales y tortura. Declaró que la falta de capacitación profesional orillaba a la policía a recurrir a la tortura en vez de a métodos de investigación modernos. La tortura, dijo ella, “sigue siendo una práctica policiaca que nos recuerda el comportamiento que prevalecía no en la Edad Media, sino en la Edad de Piedra (*La Jornada*, 23 de noviembre de 1997).

Poco respeto por las ciencias

Otro obstáculo para poner en práctica la cero tolerancia en el Distrito Federal es que en México se concede poco valor a las ciencias. Los conocimientos tienen un papel crucial en todas las disciplinas, y el campo de la política delictiva no es la excepción. Es raro que los avances internacionales en política delictiva lleguen a México de manera oportuna. Un ejemplo obvio es el debate sobre la vigilancia policiaca comunitaria. Mientras que en Estados Unidos –y posteriormente en otros países– se vienen cuestionando la utilidad de la policía y sus prácticas institucionales desde la década de 1960, en México la discusión al respecto empezó a fines de la década de 1990 y no provino del ámbito académico, sino del campo de la “política pública”. Fue el primer gobierno democráticamente electo de la Ciudad de México (1997-2000) el que decidió iniciar un ejercicio de vigilancia policiaca comunitaria. Para lograrlo, la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF) seleccionó las “áreas de mayor criminalidad” y les dio a sus agentes de policía un curso de capacitación de tres meses para enseñarles a convivir con los integrantes de la comunidad. Algunas unidades de patrullaje y estaciones de vigilancia policiaca selectas fueron rotuladas con grandes letras que decían “POLICÍA COMUNITARIA”. Y eso fue todo.

Pocos años después, y sin haber realizado evaluación alguna, el gobierno de la Ciudad de México anunció, mediante un discurso que pronunciara el entonces secretario de la SSPDF, que se iniciaría un programa de policía de barrio. Se habían invertido “varios meses en preparación y planeación, y tenía por objetivo... tender un puente de confianza, reconciliación y acción conjunta entre la ciudadanía y la comunidad, y los agentes de la policía preventiva” (Ebrard, 2003a). A diferencia de los estu-

dios que funcionarios y académicos efectuaron durante décadas en las ciudades de Newark, Nashville o Kansas (véase Kelling, 1996), el jefe de la policía capitalina no requirió estudios para optar por la policía comunitaria. Para él, bastó con haber oído sobre las experiencias internacionales de Japón, Chile o España y, más que nada —recordando la tradición oral—, “porque”, como apuntó, “no se ha efectuado ningún estudio sobre el tema en la Ciudad de México, pero todos recordamos que durante la década de 1950 y casi toda la de 1960, la policía gozó de un sólido apoyo por parte de la comunidad (Ebrard, 2003a).

Lamentablemente, los recuerdos no sustituyen los insumos necesarios para desarrollar una política contra la delincuencia, como son datos, planeación, organización y presupuesto. En comparación, y para demostrar la índole prematura y la falta de bases técnicas sólidas de esta “nueva iniciativa de vigilancia policiaca”, recordemos los diez principios que cita Robert B. Trojanowickz, uno de los principales teóricos de la vigilancia policiaca comunitaria: cambio, dirección, visión, fraternidad, solución de problemas, rectitud, confianza, capacitación, servicio y rendición de cuentas (Trojanowickz y Bucqueroux, 1998, p. 8). Estos son principios que ningún funcionario racional y responsable supondría que pueden generarse en cuestión de meses.

Falta de responsabilidad social y visión de futuro

Uno de los principales problemas de la Ciudad de México es la falta de profesionalización entre los altos mandos de la policía y el hecho de que el puesto de comandante de policía sea de índole política, no técnica. El jefe de gobierno del Distrito Federal propone un candidato para que encabece la SSPDF, y el presidente de México ratifica o

rechaza el nombramiento. Esto hace que, por definición, el puesto de jefe de policía sea un cargo eminentemente político, pues en vez de elegir al mejor candidato con base en sus aptitudes técnicas, la selección se basa en el consenso que surge de las circunstancias políticas del momento. El hecho de que el puesto lo ocupe un político de carrera en vez de un servidor público civil, va en detrimento de la continuidad y calidad de las políticas de seguridad pública. En el sentido más estricto, no habría ningún impedimento si los altos mandos de la policía contaran con el respaldo de políticas públicas bien definidas y basadas en información y conocimientos técnicos. Sin embargo, puesto que se les capacita para llegar al poder mediante una pugna política, ignoran el hecho de que, una vez que ocupan el cargo público, deben ejercer ese poder, y para eso se requieren técnicas administrativas. Esta solución, aparentemente sencilla, resulta difícil de aplicar cuando se está en el gobierno y, por ese motivo, los “actos de gobierno” dan más bien la impresión de ser actos de “campana electoral”.

En la actual administración de la Ciudad de México (2000-2006), los ejemplos de este tipo abundaban mucho antes de que el presidente Fox ordenara, en 2004, la excepcional destitución del secretario de SSPDF, Marcelo Ebrard, a causa de la ineptitud con que la policía de la Ciudad de México respondió al brutal linchamiento de tres agentes federales encubiertos. Un ejemplo previo ilustró claramente la índole política del puesto de Secretario de la SSPDF. A mitad de su gestión, el secretario Ebrard lanzó una vehemente campaña contra la venta de réplicas de pistolas. En algún momento, llegó a declarar que 40% de los asaltos realizados en el Distrito Federal contra medios de transporte públicos en enero de 2003 se llevaron a cabo con pistolas de juguete. Por tal motivo, promovió una iniciativa de reforma al Código Penal del Distrito

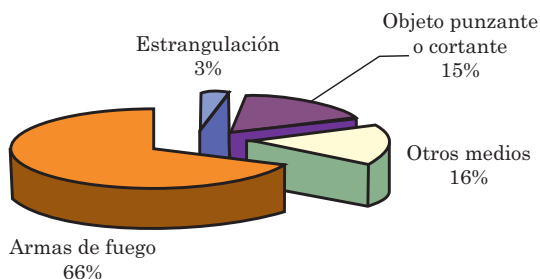
Federal, “para establecer claramente que para un delincuente, tales instrumentos tienen el mismo efecto que cualquier arma” (Ebrard, 2003b). Esa iniciativa le ganó mucho tiempo al aire en los medios de comunicación, así como oportunidades para hacer importantes conexiones con funcionarios federales.⁸ Quizás la iniciativa haya tenido cierto mérito, pero, lamentablemente, las armas de fuego reales siguen siendo uno de los principales factores de riesgo asociados con la delincuencia y, más que nada, uno de los principales medios para cometer homicidios: durante 1998, de los 1 216 homicidios registrados en la Ciudad de México, 66% fueron perpetrados con una arma de fuego (figura 5). Por lo tanto, aunque se eliminen por completo las pistolas de juguete, las armas de fuego siguen ocasionando lesiones y muertes.

Errores teóricos y metodológicos en la selección de la estrategia de cero tolerancia

Para muchas personas, los argumentos básicos de la teoría de las ventanas rotas son muy conocidos. Sin embargo, la respuesta de la SSPDF a la pregunta: “¿por qué Giuliani?” nos servirá para resumirlos. Además de hacer notar que los logros de la administración de Giuliani constituyen uno de los casos de mayor éxito del mundo en la reducción de la delincuencia, la SSPDF explica que

⁸ Logró reunir altos funcionarios de organismos como la Procuraduría Federal del Consumidor y la Secretaría de Economía, entre otros. Estos últimos emitieron la Norma Oficial Mexicana de Emergencia NOM-EM-008-SCFI-2002, Juguetes, Réplicas de armas de fuego-Especificaciones, prácticas comerciales e información comercial. Dicha norma exige, específicamente, que las pistolas de juguetes sean de plástico, de preferencia transparentes o de algún color fluorescente que no sea plateado, gris, negro, etcétera, y que no tengan las mismas medidas que las armas de fuego reales, así como otras especificaciones por el estilo.

Figura 5. Homicidios ocurridos
en la Ciudad de México, 1998



Fuente: Secretaría de Salud, México, 1998.

“la Iniciativa de calidad de vida tiene sus raíces en la teoría de ventanas rotas de los criminólogos James Q. Wilson y George Kelling, según la cual, la tolerancia de los delitos menores genera un ambiente que propicia la comisión de crímenes más graves. De ahí la importancia de castigar debidamente los delitos, por insignificantes que parezcan. Esta teoría se basa en la premisa de que el desorden social y la delincuencia están intrínsecamente vinculados” (SSPDF, 2003a).

Hay quienes cuestionan la validez teórica de estos argumentos. No obstante, aquí lo importante sería demostrar que la hipótesis del desorden social, al menos en el caso de México, pudiera estar sesgada, sobre todo porque las evidencias indican que la corrupción y la impunidad tienen mayor peso causal. Y esto sin considerar siquiera la importancia de otros factores, tanto los que son ajenos al campo de la seguridad, como los que se relacionan con la delincuencia organizada y quedan fuera de la competencia de la policía de la Ciudad de México (tráfico de armas, drogas y personas, entre otros delitos).

Figura 6. Diagrama de aprovechamiento integral



El “error” metodológico, al igual que el error teórico, es ciertamente subjetivo. Existen diversas maneras de enfrentar un problema o diseñar una política pública. No obstante, los consensos establecidos, entre ellos los aprobados por diversas organizaciones internacionales, coinciden en que cualquier política contra la delincuencia debe ser de índole integral. Intentar enfrentar la delincuencia exclusivamente con estrategias de índole policiaca, judicial o de seguridad pública es una opción limitada. La siguiente propuesta sería más útil: si el objetivo central es reducir la delincuencia, debe desplegarse una serie de políticas en diversos campos, como salud, educación, desarrollo, seguridad y justicia, legislación, información y tecnología, medios de comunicación masiva y participación ciudadana (figura 6). Los requisitos para ponerla en marcha son: dirección, coordinación, consenso, confianza y voluntad política para construir una alternativa para el futuro.

CONCLUSIONES

La primera conclusión es que, mientras que en la ciudad de Nueva York se utilizó la cero tolerancia como un lema político basado en tácticas criminológicas y policiacas, en la Ciudad de México pudiera tratarse simplemente de un lema político. La segunda es que aplicar la cero tolerancia, o como quiera decirsele —debemos recordar que nadie reconoce su paternidad—, tendría efectos muy limitados en la Ciudad de México, dados los obstáculos que analizamos aquí:

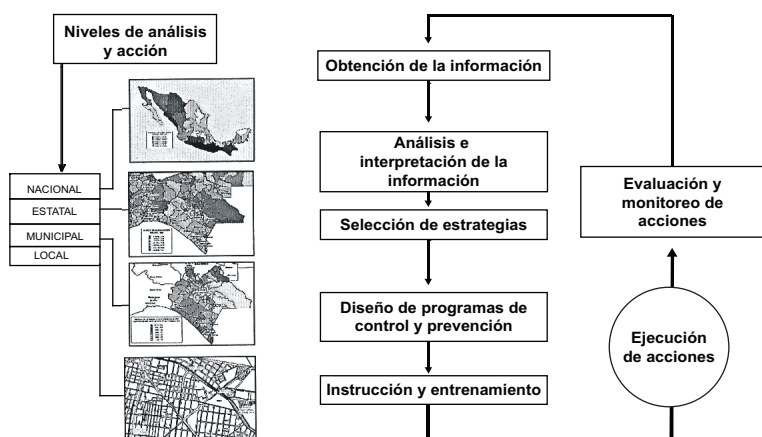
- Deficiencias en las fuentes de información.
- Divisiones político-administrativas inflexibles.
- Una estructura de vigilancia policiaca deficiente, lo que incluye:
 - Deficiencias en selección, capacitación y paga.
 - Impunidad.
 - Corrupción.
- Limitaciones legales para la investigación de delitos.
- Desconfianza ciudadana y perversión policiaca.
- Poco respeto por las ciencias.
- Falta de responsabilidad social y visión de futuro.
- Errores teóricos y metodológicos al seleccionar la estrategia de cero tolerancia.

La tercera conclusión indica que, dadas las características actuales de la policía, el abuso no sólo continuará, sino que aumentará la corrupción. La cuarta conclusión sugiere que haber optado por la estrategia de cero tolerancia pudo ser un error, pues al elegirla se omitieron los principios más rudimentarios del diseño de políticas públicas. Para el buen diseño de políticas públicas es necesario dar al menos siete pasos fundamentales: (1) re-

copilación de datos; (2) análisis e interpretación de datos; (3) selección de una estrategia; (4) diseño de programas; (5) capacitación; (6) puesta en marcha; y (7) seguimiento y evaluación. Además, estos procesos deben ser ubicados geográficamente en varios niveles: nacional, regional, estatal y local (figura 7).

La quinta conclusión sería recomendar el uso de una metodología integral, más que nada porque sintetiza los conocimientos que surgen de diversas disciplinas y técnicas: criminología, antropología, psicología, sociología, geografía, salud pública, ingeniería de sistemas, derecho, comercio, estadística y administración, entre otras. Esa metodología se basa en cuatro suposiciones fundamentales ampliamente reconocidas. En primer lugar, la delincuencia tiene diversas causas, pues encontramos factores de riesgo por lo menos en cuatro niveles: individual, familiar, comunitario y social. En segundo,

Figura 7. Diagrama de la metodología de enfoque integral



para el estudio de la criminalidad se requiere una metodología multidisciplinaria. Los métodos unitarios son incompletos y, por lo general, sesgados. En tercer lugar, para intervenir en la delincuencia es necesario que participen muchos actores. Y en cuarto, se deben abandonar las estrategias reactivas del pasado para adoptar otras nuevas, más proactivas.

Obviamente, los resultados de este capítulo son un ejercicio de predicción, una evaluación de la factibilidad y los posibles efectos de la cero tolerancia. Dada la tajante destitución del Secretario de la SSPDF, Marcelo Ebrard, no queda claro si la estrategia de Giuliani será llevada a cabo en los últimos años de la administración de López Obrador. Considerando las circunstancias políticas que desembocarán en las próximas elecciones presidenciales de México, quizás la estrategia Giuliani haya sido un gambito político cuya intención fue darles mayor visibilidad al ex Secretario de la SSPDF y al jefe de gobierno. No obstante, tarde o temprano surgirá la necesidad de evaluar la factibilidad de poner en marcha políticas similares a la cero tolerancia en el Distrito Federal y otros lugares de México. Al analizar los obstáculos culturales, políticos y técnicos que dificultan la importación de tales estrategias a México, el presente capítulo ejemplifica la necesidad de crear nuevos paradigmas que se adapten a las características de la sociedad mexicana. Creo que la metodología integral que propongo aquí pudiera facilitar ese esfuerzo, pues combina conocimientos científicos con las circunstancias políticas del momento y las demandas de la ciudadanía. Y lo más importante, dicha metodología nos permitiría diseñar una futura agenda que hiciera posible asignar recursos y responsabilidades a todos los que participen en la tarea de construir una sociedad más segura y, por encima de todo, sacar el tema de la preven-

ción de la delincuencia de la arena política para llevarlo al ámbito de las políticas públicas.

BIBLIOGRAFÍA

- ARROYO, Mario (1998), "Social Control in Modern México", presentación ante el XIV Congreso Mundial de Sociología, Montreal, Canadá, 30 de julio.
- BENSINGER, Ken (2002), "Can Giuliani Clean Up Mexico City?", *Washington Times*, 23 de diciembre.
- BRATTON, William J., y William ANDREWS (1999), "Crime and Punishment: What We've Learned About Policing", *City Journal* 9 (2), pp. 1-6.
- COMITÉ NACIONAL DE CONSULTA Y PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EN SEGURIDAD PÚBLICA, 2000.
- EBRARD, Marcelo (2003a), Discurso pronunciado el 20 de marzo durante la presentación de la policía de barrio en la Plaza de la Constitución.
- (2003b), Discurso pronunciado el 28 de febrero en la Canacina.
- EKBOLM, P. (1988), "Getting the Best Out Of Crime Analysis", *Home Office Crime Prevention Unit Paper*, núm. 10, Londres, Home Office.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (2002), *Prontuario jurídico de la Procuraduría General de la República*, INACIPE, México, pp. 21-22.
- GIULIANI, Rudolph (2003), Declaración difundida por BBC News World Edition, 11 de mayo.
- GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL (2000), *III Informe de Gobierno*, Apéndice estadístico, México.
- (2001), *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006*.
- GONZÁLEZ, Samuel (1994), *Seguridad pública en México*, UNAM, México.
- INSTITUTO CIUDADANO DE ESTUDIOS SOBRE LA INSEGURIDAD, A.C., <http://www.icesi.org.mx>.

- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (INEGI) (2001), *Cuaderno de Estadísticas de la Zona Metropolitana*, INEGI, México.
- KELLING, George (1999), entrevista publicada en *Law Enforcement News*, 25 (511) (512), pp. 1-8, 15 y 31 de mayo.
- y James Q. WILSON (1982), “Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety”, *The Atlantic Monthly*, 249 (3), pp. 29-38.
- y Catherine COLES (1996), *Fixing Broken Windows*, Simon and Schuster, Nueva York.
- MCARDLE, Andrea, y Tanya ERZEN (2000), *Zero Tolerance: Quality of Life and the New Police Brutality in New York City*, New York University Press, Nueva York.
- MORGAN, Rod, y Tim NEWBURN (1997), “Tough on Zero Tolerance”, *New Statesman*, 30 de mayo, pp. 14-15.
- NYPD (2003), *Division of Criminal Justice Services, Criminal Justice Indicators*, Nueva York, 1997-2001.
- ORTIZ, José Luis (1997), “La seguridad pública en el Distrito Federal contra el crimen organizado y la delincuencia”, *El Cotidiano*, 82, pp. 32-43.
- PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, <http://www.pjg.gob.mx>.
- SECRETARÍA DE SALUD (1998), *La violencia: un problema de salud pública*, México.
- SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL (1998), *Programa Integral de Seguridad Pública 1998-2000*, México, publicado en <http://www.ssp.df.gob.mx>. Consultado el 11 de mayo de 2003.
- SKOLNICK, Jerome H. (1966), *Justice without Trial: Law Enforcement in Democratic Society*, Wiley and Sons, Nueva York.
- TROJANOWICZ, Robert y Bonnie BUCQUEROUX (1998), *Community Policing: How to Get Started*, Anderson Publishing, Cincinnati.
- ZEPEDA, Guillermo (2004), *Crimen sin castigo*, México.

ACCIÓN CÍVICA BINACIONAL
EN PRO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS:
ORGANIZACIÓN CONTRA LA VIOLENCIA
EN CIUDAD JUÁREZ-EL PASO

KATHLEEN STAUDT E IRASEMA CORONADO*

Pese a las muchas alabanzas a México por su “transición a la democracia”, a los activistas cívicos todavía les resulta muy difícil obtener una rendición de cuentas política, respuesta profesional del sistema de justicia penal e incluso un reconocimiento respetuoso de los problemas públicos, en particular los que afectan a las mujeres y a las familias de origen humilde. Algunos activistas continúan siendo objeto de amenazas, acoso e intimidación por sus esfuerzos para hacer visibles los problemas públicos y criticar las omisiones gubernamentales. Este capítulo está dedicado a la organización social contra la violencia hacia las mujeres en la zona conurbada de dos millones de personas de Ciudad Juárez-El Paso. La frontera es un lugar violento para hombres y mujeres por igual, pero en esta aportación nos concentraremos en los esfuerzos de organización social en torno a los asesinatos de jovencitas y mujeres por más de una década, a partir de 1993, y que ya pasan de 400 decesos, la tercera parte de los cuales se cometieron con violación y

* Universidad de Texas, El Paso, Texas.

mutilación (Washington Valdez, 2002; Gonzales, 2002; Benítez y cols., 1999; Staudt y Coronado, 2002, cap. 6; Ortiz, 2002).

También se analizan en este capítulo las acciones cívicas de las organizaciones no gubernamentales (ONG) que presionan al gobierno para que rinda cuentas. En la primera sección se describen brevemente los hechos, el orden cronológico de los asesinatos de Ciudad Juárez y las respuestas oficiales. Posteriormente, en la segunda sección se examinan los retos de la rendición de cuentas en la zona fronteriza, lo que complica la acción pública. En la tercera sección se analizan las acciones cívicas transfronterizas, seguidas por algunos comentarios finales sobre estrategias para que las acciones den resultados. El capítulo se sustenta en muchas fuentes de información: entrevistas, observaciones y comentarios de participantes de organizaciones contra la violencia, como la alianza transfronteriza mexicoamericana denominada Coalición de Oposición a la Violencia Contra las Mujeres y las Familias (en lo sucesivo la Coalición), que agrupa a activistas y organizaciones de Ciudad Juárez y El Paso, Texas. El tema fundamental de este capítulo es solicitar “arropamientos institucionales” que proporcionen apoyo y recursos a una acción más fructífera, como un tratado de derechos humanos, que incluya mecanismos de supervisión por parte de la sociedad civil. Aunque México y Estados Unidos han firmado muchos tratados sobre temas que van desde libre comercio y medio ambiente hasta control de tráfico aéreo, virus fitopatógenos y hongos del suelo, no existe ningún acuerdo en materia de derechos humanos que resuelva problemas de seguridad pública, asesinatos seriales sexuales y el clima general de ilegalidad que prevalece en lugares como Ciudad Juárez.

LAS FRONTERAS COMPLICAN
LA ACCIÓN PÚBLICA

El problema de la violencia contra las mujeres es muy antiguo y sus raíces también son muy profundas, pues se le ha considerado durante siglos como un asunto privado. No obstante, a partir de la década de 1970, activistas de México y Estados Unidos (y del resto del mundo), pertenecientes a organizaciones locales, nacionales e internacionales, empezaron a atraer la atención hacia la violencia contra las mujeres como un problema de orden público, pues implica golpes, abusos, violación y hasta homicidio (véase Rodríguez, 2003, p. 170, sobre activismo nacional y respuesta en México). En las fronteras, la solución de los problemas que se presentan se complica aún más por las soberanías nacionales, aunque existen muchos precedentes de cooperación binacional transfronteriza, desde organizaciones oficiales como la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA), hasta ONGs constituidas como asociaciones civiles sin fines de lucro, y redes y coaliciones informales (Staudt y Coronado, 2002). A pesar de la soberanía nacional, ambos gobiernos han colaborado en temas como aguas, residuos tóxicos, calidad del aire y comercio.

Gobiernos municipales como los de El Paso y Ciudad Juárez han cooperado por muchos años para resolver asuntos como robo de vehículos, pero no los asesinatos de mujeres y niñas; esta situación cambió cuando una coalición transfronteriza de activistas contra la violencia logró una respuesta menor en marzo de 2003, gracias a la colaboración de las autoridades policiacas locales y una línea de información internacional, con apoyo del Federal Bureau of Investigation (FBI) de Estados Unidos. Aun así, los homicidios prosiguen y se han hecho circular aberrantes teorías sobre tráfico de órganos, lo que suscitó

la intervención de la Agencia Federal de Investigaciones (AFI) mexicana en mayo de 2003 y se pensó en la cooperación nacional o binacional para localizar a los asesinos, presuntamente hijos de familias poderosas que compran protección o detienen las averiguaciones.

LOS ASESINATOS DE MUJERES EN CIUDAD JUÁREZ Y LA RESPUESTA OFICIAL

En muchos aspectos, las fronteras son lugares sin ley. Ciudad Juárez, que es la quinta ciudad más grande de México, no es la excepción. Históricamente, se le considera hace mucho como un “pueblo de bonanza” (Martínez, 1978). El Programa Industrial Fronterizo de la década de 1960 y el aumento de las líneas de producción en la industria maquiladora fueron un imán que atrajo inmigrantes del interior del país y generó un aumento explosivo de la población. Además, el tráfico ilegal de drogas pudiera ser el negocio más lucrativo de la ciudad, que sirve de base al cártel de los Carrillo Fuentes. Cuando el programa estadounidense Guerra a las Drogas dificultó en Florida el narcotráfico procedente de Colombia, El Paso-Ciudad Juárez se convirtió en el principal corredor para el paso de droga (Bowden, 2002; USDOJ, 2003). Pero por más “salvaje y sin ley” que sea la caracterización, las fronteras coexisten bajo una intensa vigilancia policiaca que ha llegado a conocerse como la “militarización de la frontera” (Dunn, 1996; selecciones en Spener y Staudt, 1998; Williams y Coronado, 1994). Esa vigilancia tiene por objeto regular y controlar las actividades de inmigración, comercio y tráfico ilegal de armas de fuego (la mayor preocupación de México) y drogas (la mayor preocupación de Estados Unidos). En el ámbito federal, el FBI y la Drug Enforcement Agency (DEA), entre otros organismos, operan en México (Pater-

son, 2001). Asimismo, la Procuraduría General de la República (PGR) mexicana tiene oficinas en Estados Unidos. Existe cooperación binacional en materia de vigilancia policiaca en las máximas jerarquías de gobierno, lo que sienta un precedente para que la haya, asimismo, en los niveles de gobierno estatal y municipal.

Entre principios y mediados de la década de 1990, los juarenses empezaron a notar ciertos rasgos comunes en los reportajes mediáticos sobre homicidios de mujeres. Se encontraban cadáveres de mujeres (en su mayoría adolescentes) en el desierto o en terrenos baldíos de la ciudad, que fueron violadas y mutiladas antes de causarles la muerte. Todas encajaban en un perfil similar: morenas, esbeltas, pobres, jóvenes, de labios carnosos y pelo oscuro. Lo que sabemos sobre las víctimas, según los expedientes policiacos, por mal integrados e incompletos que estén (Howard y Méndez, 1998), es que la mayoría eran jóvenes (entre 11 y 21 años) y que su rostro y pelo eran del mismo perfil. Antes de morir, el perpetrador las somete a torturas peculiares, como “prenderles fuego”, “cortarles los pechos” y otras atrocidades. Numerosos cadáveres han sido encontrados chamuscados, con los pechos mutilados y otros detalles grotescos.

Cuando se les cuestionaba, los funcionarios públicos menospreciaban a las víctimas y las culpaban de lo sucedido por “llevar una doble vida”, “vestirse provocativamente” o “andar fuera por la noche”. Por supuesto, las víctimas iban vestidas de muy diversas maneras y las mataban por igual de día y de noche.

El primero en ser inculpado fue un extranjero (egipcio), Abdel Latif Sharif Sharif, pues el sentimiento de la ciudad es que “los mexicanos no hacen esas cosas”. Véase, sin embargo, el capítulo de Pablo Piccato sobre los asesinatos en serie cometidos a principios del siglo xx en la Ciudad de México, donde describe algunas historias de

origen nacional. Puesto que los asesinatos prosiguieron, las autoridades inculparon después a los integrantes de la pandilla “Los Rebeldes”, asegurando que fueron instruidos por Sharif. Posteriormente fueron acusados los choferes de los minibuses contratados para atender el transporte del segundo y tercer turno de las maquiladoras. México tiene una larga tradición de obtención de confesiones forzadas (HRW, 1999) y muchos detenidos han sido objeto de abusos (el primer acusado, Sharif, falleció),¹ mientras que otros fueron puestos en libertad por falta de pruebas. Obviamente, las confesiones son extraídas como una mera solución pública y simbólica.

El hecho que los asesinatos continuaran llevó a la población a preguntarse si no se trataría de homicidas seriales. Esta primera historia está bien documentada en la película de Lourdes Portillo, *Señorita extraviada* (2001). Portillo se concentró en las familias de las víctimas, la indiferencia de la policía y las autoridades judiciales, y quienes también han denunciado a policías como participantes activos en casos de violación, tortura y muerte. Además, Candace Skrapec, una criminóloga de renombre mundial y profesora adjunta de criminología de California State University en Fresno, señaló que quizás los narcotraficantes eran los que atraían elementos peligrosos a la sociedad. El estado de Chihuahua contrató a Skrapec como asesora para investigar los asesinatos, pero le negó acceso a los expedientes de mayor relevancia cuando trabajó en los asesinatos de Ciudad Juárez.

¹ El 2 de junio de 2006, los funcionarios de la Dirección de Ejecución de Penas de la Secretaría de Seguridad Pública del estado de Chihuahua informaron que Sharif había fallecido. El informe dice que sufrió un ataque al corazón mientras cumplía su sentencia. Especialistas forenses de Estados Unidos estuvieron presentes en la autopsia (<http://www.cimacnoticias.com/noticias/06jun/06060207.html>).

Ella cuenta a los narcotraficantes entre los asesinos, así como “grupos de hombres que han estado asesinando mujeres por mucho tiempo... y estoy absolutamente convencida de que han participado agentes de policía” en algunos de esos crímenes (<http://www.ndpteachers.org/justice/'feminicide'.htm>).

La generación de conciencia empezó a cundir gracias a los periódicos y a símbolos puestos en lugares públicos. La gente empezó a pintar cruces rosas, tipo crucifijo, sobre un fondo negro en sitios públicos. Hay un gran crucifijo de madera, que tiene un clavo por cada víctima, justo enfrente del puente internacional, en el centro de la ciudad. La cobertura mediática en ambos lados de la frontera aumenta cada vez que se encuentran nuevos cadáveres. En el transcurso de la década, el número de víctimas ha sido tema de controversia, incluso entre los gobiernos estatales del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del Partido Acción Nacional (PAN). En el año 2002, las cifras discrepantes eran: 254 (con 86 casos de asesinato en serie) según Casa Amiga, el centro de asesoría contra la violencia familiar de Ciudad Juárez; 258 de la Procuraduría General de Justicia del estado de Chihuahua; y 320 (con 90 casos de asesinato en serie por motivos sexuales) de *El Paso Times* (cifras de Gaspar de Alba, 2003; véase también <http://www.casa-amiga.org/Statistics.htm> y <http://www.elpasotimes.com/border-death>). Para entonces, la cobertura mediática ya había trascendido la frontera y ocupaba desde periódicos de la Ciudad de México hasta diarios estadounidenses como *The New York Times*, *Washington Post*, *Los Angeles Times* y el periódico en español de mayor circulación en Los Ángeles, *La Opinión*. La cobertura internacional también fue muy amplia, pues muchos periódicos y revistas europeos enviaron reporteros y fotógrafos a la frontera.

Las autoridades estatales han tratado a las familias de las víctimas con desprecio y falta de respeto (Staudt y Coronado, 2002, cap. 6). La mayoría de las víctimas recibían ingresos de pobreza (el salario mínimo equivale a unos 5 dólares americanos diarios).

La policía ha mostrado gran negligencia al recoger evidencias, desde el momento de coleccionar la ropa hasta levantar los restos de las víctimas. Varios equipos humanos, entre ellos dos coaliciones transfronterizas y algunos estudiantes, han ayudado a buscar en el desierto evidencias y encontraron prendas íntimas y otros objetos que la policía omitió retirar del lugar de los hechos. Aparte de indiferencia e intimidación, los activistas culpan a la policía de muchas otras cosas: fabricación de pruebas; expedientes de averiguación incompletos y extraviados; identificación errónea de osamentas. Todo esto hace a las familias de las víctimas revivir, una y otra vez, los asesinatos. La policía no proporciona a las familias de las víctimas versiones claras y congruentes, lo que socava aún más la escasa confianza que una población, de por sí escéptica, tiene en su policía (Giugale y cols., 2001. Véase también el capítulo de Paras sobre delincuencia, confianza y capital social en este libro). En un caso que entrevistamos en el teléfono de la familia de una de las víctimas se dejó un mensaje (*anónimo*) con amenazas para presionarla a abandonar el caso; el identificador de llamadas mostró que el mensaje provino de un número de teléfono que resultó ser de la policía judicial estatal (FN, 2003). Las madres de las víctimas informan que las han seguido y amenazado por su insistencia en exigir que se investiguen los casos de sus hijas.

Los funcionarios públicos recibían las visitas de los familiares de las víctimas, con la petición de que “hicieran algo”, en apego al estilo de súplica de la política clientelista, pero sin resultado alguno.

Durante esta investigación, algunos familiares informaron que, en algunos casos, ni siquiera sabían en dónde presentar la denuncia por la desaparición de sus hijas. La gente pobre y desposeída tiene escasos conocimientos o experiencia en cuanto a las instituciones de gobierno, lo que aunado a la angustia por la desaparición de sus hijas, las hace sentirse muy frustradas con los órganos policiacos de todos los niveles. Una de las madres dice (FN, 2002) que:

Nuestra familia se presentó en una oficina, donde les dijimos que nuestra hija no había vuelto a la casa. Nos hicieron esperar. Luego nos mandaron a otra oficina, donde un señor nos hizo toda clase de preguntas: nombre, edad, domicilio, dónde trabajábamos, y muchas cosas más. Cuando por fin llegamos a nuestra hija, su nombre, su edad, cómo estaba vestida, etcétera, ese señor nos dijo que no teníamos de qué preocuparnos, porque muchas muchachitas, como nuestra hija, se van a pasar la noche en el hotel con su novio y se quedan dormidas más de la cuenta, pero que normalmente regresan al día siguiente. [La madre asegura que se quedó pasmada], como si me hubieran echado una cubeta de agua encima.

El funcionario agregó que si su hija no había vuelto más tarde, ya avanzado el día, acudieran a otra oficina, cuyo domicilio les proporcionó. “Aquí no nos encargamos de las personas desaparecidas”, expresó.

Otros familiares han informado también que los funcionarios públicos los trataron muy mal. Además, comentan que han tenido que solicitar días enteros de permiso en su trabajo para ir a la policía para dar seguimiento a sus casos. A las familias que no tienen teléfono les es muy difícil ponerse en comunicación con la persona encargada de su caso, así que optan por apersonarse con la esperanza de que les proporcionen algún informe.

A pesar de la atención pública volcada en estos casos, las cosas no han cambiado gran cosa con los años y la corrupción sigue imperando. Según la versión de una de las madres (FN/WOLA, 2/25/04):

Un agente de policía nos dijo que el caso de mi hija se atendería con más detalle si nosotros le dábamos a él un “incentivo”. Entre familiares y amigos, reunimos todo el dinero que pudimos, y se lo dimos con la esperanza de que nos dijeran en dónde estaba nuestra hija. En esos momentos, uno está tan mortificado y angustiado que no piensa con claridad, así que sentí que estábamos haciendo lo debido, pues de veras quería que encontraran a mi hija.

A fines de la década de 1990, entre las familias de las víctimas surgieron algunas organizaciones no gubernamentales, ONGs, que se solidarizaron con ellas y las apoyaron con sus actividades a favor de los derechos humanos y los derechos de la mujer. Una de las primeras fue Voces Sin Eco, un grupo de familiares de víctimas que posteriormente se disolvió. El primer grupo binacional y transfronterizo fue Amigos de las Mujeres de Ciudad Juárez, con sede en Las Cruces, Nuevo México. Los activistas trabajaron junto con las familias de las víctimas, recaudando fondos para ellas y algunas ONGs de Ciudad Juárez. Amigos es una asociación civil estadounidense con sede en Las Cruces, Nuevo México (<http://www.amigosdemujeres.org>). La Coalición Contra la Violencia se constituyó para darle visibilidad a los asesinatos y relacionarla con un cambio general y político en el ámbito binacional. Otros grupos feministas que ya existían, como 8 de Marzo, expresaron también su inconformidad. Luego surgieron otras ONGs, como Mujeres por Juárez, Nuestras Hijas de Regreso a Casa y Mujeres de Negro, cuyas integrantes se vistieron de luto en los grandes eventos públicos. Los actos

de solidaridad de Mujeres de Negro se han llevado a cabo en distintas ciudades de Estados Unidos y el resto del mundo, frecuentemente ante las oficinas de los consulados y embajadas de México. La Coalición binacional antes descrita nació durante un evento de solidaridad laboral en un acto realizado en Ciudad Juárez en noviembre de 2001. Finalmente, en 2003, Amnistía Internacional publicó un extenso informe sobre los asesinatos, que sumaban 370 y, según su investigación, 137 de ellos se consideran “homicidios de tipo sexual” (<http://amnesty.org>, 2003).

Fue hasta principios del siglo y con los cambios políticos que los funcionarios de gobierno dejaron de culpar a las víctimas, al menos en público. Entonces empezaron a ocurrir asesinatos en serie similares en otros lugares de la frontera y en la ciudad de Chihuahua (Guillermoprieto, 2003). No obstante, las policías municipal y estatal reaccionaron con indiferencia, ineptitud y, para expresar la *vox populi*, en complicidad con los asesinos, supuestamente hijos o “juniors” de familias ricas, incluidas las de los cárteles, que tenían dinero e influencia para comprarles protección. Cerca del Día de los Muertos, el diario *La Jornada* publicó en su primera plana un extenso artículo en el que mencionaba por nombre a prominentes familias de Ciudad Juárez involucradas en las averiguaciones (Washington Valdez, 2003; Burnett, 2004).

Los habitantes de México desconfían de las policías, las padecen y creen que son corruptas, y estos problemas son particularmente graves en Ciudad Juárez y el estado de Chihuahua en general, que se cuenta entre los estados con índices de criminalidad y delincuencia organizada (incluso el narcotráfico) más altos del país, según la PGR (véase Moloeznik, 2003). Según la encuesta multinacional World Values Survey (Inglehart, 1998), sólo tres de cada 10 mexicanos confían en la policía, mientras que cinco de cada 10 confían en el ejército (véase en Giugale y cols.,

2001 las revisiones de otras investigaciones en México). Aunque el dato es obsoleto, en un estudio de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) se calculó que “los traficantes de cocaína gastaron en 1993 unos 460 millones de dólares en cohechos —mucho más que el presupuesto anual 1993 de la Procuraduría General de la República” (Andreas, 2000, p. 62). Una década después, las cifras probablemente se habrán ido al cielo. Transparencia Internacional, una ONG dedicada a publicar anualmente un Índice de Percepción de la Corrupción que abarca la mayoría de los países, califica a México con 3.3 (por arriba de las peores calificaciones, que son 1.4 para Nigeria y 1.3 para Bangladesh), pero muy por abajo de los cinco países escandinavos, Canadá y Nueva Zelanda (que se ubican entre 9 y 10) (www.transparency.org, 2003). En México es frecuente que se despidan o suspendan a policías municipales, estatales y federales por corrupción y vínculos con el tráfico de drogas (Andreas se refiere a 10% de la Policía Judicial Federal entre 1992 y 1995; 2000, p. 64).

Para los ciudadanos mexicanos que critican la corrupción o la impunidad gubernamental, su conducta ha significado riesgo de amenazas, intimidación y muerte. En febrero de 2002, agentes de la policía del estado abatieron a tiros al abogado Mario Escobedo Anaya en Ciudad Juárez. Era el abogado defensor de uno de los dos choferes de minibús acusados de violar y asesinar a ocho mujeres que encontraron en un lote baldío en noviembre de 2001. Este joven abogado y su padre (*sic*), Sergio Dante Almaraz (quien estaba defendiendo al otro chofer acusado), habían sido entrevistados poco antes, junto con las esposas de los dos choferes, por 20/20, el programa noticioso de ABC. Antes de la entrevista, padre e hijo habían recibido amenazas de muerte. Mientras la policía estatal perseguía a Escobedo por las calles de Ciudad Juárez, él logró llamar a su padre por el teléfono móvil. Las versiones de lo ocurrido

esa noche fueron contradictorias: el abogado se estrelló con su vehículo y murió; la policía lo balaceó en defensa propia; y la policía, después del accidente, se acercó al vehículo y lo ultimó. Cuando su padre llegó a la escena del accidente, había policías estatales por dondequiera y el joven abogado estaba muerto (<http://www.nodo50.org/pchiapas/documentos/juarez2.htm>). Véase también el capítulo de Fix-Fierro sobre los abogados del sistema judicial de México.

El cambio de México a un sistema pluripartidista, que tuvo sus pioneros en la frontera norte, socavó la cooperación entre los niveles de gobierno de su sistema federal. Cuando el presidente panista Vicente Fox ganó las elecciones en 2000, el priísta Patricio Martínez gobernaba el estado de Chihuahua (1997-2003) y el panista Jesús Delgado ocupaba la presidencia municipal de Ciudad Juárez (2002-2004).² El presidente Fox respondió a las presiones nacionales e internacionales para que interviniera en este caso de asesinatos e impunidad oficial. En el verano de 2003, autorizó que cientos de agentes de la Policía Federal Preventiva (PFP) se acuartelaran en Ciudad Juárez, y en 2004 nombró una comisión investigadora especial con Guadalupe Morfín a la cabeza y María López Urbina como fiscal especial. Oficialmente, sus títulos fueron Comisionada de Derechos Humanos para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (Morfín) y Fiscal Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres (López Urbina). Antes de estas acciones, sólo se había encarcelado a Sharif Sharif en los últimos diez años, quien apeló su sentencia hasta fallecer.

² A Delgado lo eligieron en 2001, pero la elección fue impugnada y resuelta hasta 2002.

RENDICIÓN DE CUENTAS
EN LA LÍNEA FRONTERIZA

La frontera atraviesa el área metropolitana combinada de Ciudad Juárez-El Paso, lo que complica las relaciones de rendición de cuentas entre el público, las víctimas y sus familias, y el gobierno. Las circunstancias regionales fronterizas dependen de dos conjuntos de instituciones políticas que sólo se asemejan superficialmente (formas presidenciales de gobierno con separación de poderes en ejecutivo, legislativo y judicial; federalismo), pero que funcionan de formas muy distintas. ¿De qué manera puede un gobierno transparente y dispuesto a responder de manera seria y profesional a cientos de asesinatos, independientemente de que sus funcionarios sean por elección o por nombramiento? Nuestra respuesta, que primero es ideal y abstracta, va seguida por acciones concretas que ponen de manifiesto serios problemas en la rendición de cuentas.

- Empezando por el poder ejecutivo, los presidentes municipales, gobernadores y las policías municipal y judicial estatal, deberían identificar, documentar y priorizar los problemas, instruyendo a las instituciones burocráticas del sistema de justicia penal para que respondan. En México, los delitos graves como el homicidio le competen al estado, no a la policía municipal.
- Un poder legislativo dispuesto a rendir cuentas se encargaría de la supervisión, a fin de asegurar el cumplimiento efectivo de la legislación vigente (o propondría nuevas leyes).
- Un poder judicial dispuesto a rendir cuentas actuaría con independencia de las “políticas de” los otros poderes, en estricto apego a la ley. Debido a

la intransigencia del gobierno y la flagrancia de sus abusos y omisiones, los ciudadanos recurren a instrumentos legales (juicios de amparo) para exigir respuesta, acción y compensación con el objeto de profesionalizar el comportamiento gubernamental.

Los gobiernos que rinden cuentas no ofrecen ni canonjías ni inmunidad a los políticamente poderosos o económicamente acomodados. Por supuesto, las democracias tienen deficiencias y “poderoso caballero es don dinero” en Estados Unidos y en México, pero los instrumentos jurídicos son costosos y lentos, de modo que el esfuerzo difícilmente vale la pena si el resultado sólo tiene alcance y es aplicable a casos individuales. El juicio de amparo no puede utilizarse de tal manera que exija a los funcionarios judiciales que actúen con profesionalismo y competencia, en vez de a una “clase” de casos comunes (N. del E. Las autoras se refieren al régimen americano de “Class Action Law Suit” que permitiría abarcar todos los casos de asesinatos de mujeres en la ciudad).

Sea como sea, la responsabilidad de investigar y resolver los homicidios le ha correspondido a los gobiernos estatal y federal mexicanos. Y frente a las expectativas basadas en conceptos abstractos de rendición de cuentas, la respuesta ha sido sumamente deficiente.

Cuando los asesinatos atrajeron por primera vez la atención del público, los funcionarios electos se encogieron de hombros al culpar a las víctimas. Llegaron a cuestionar públicamente: ¿qué hacen las víctimas fuera de su casa tan tarde en la noche? ¿Por qué se visten de ciertas maneras? Para la burocracia y el público, estas sentencias hablaban de la baja prioridad que atribuyen a los asesinatos de mujeres.

Pero en los últimos años, los funcionarios electos dejaron de culpar a las víctimas y empezaron a expresar su interés en los crímenes; así ocurrió con todos los gobernantes, desde el presidente panista Fox, en sus inicios, hasta el gobernador priísta Martínez y el presidente municipal panista Delgado. La competencia y los conflictos entre partidos complican las cosas, teniendo como resultado que las cifras oficiales de los homicidios son modificadas después de las elecciones o de que se hacen nuevos nombramientos burocráticos, lo que merma la memoria institucional.

Estos funcionarios respaldaron, con diversos grados de mesura, la idea de que intervinieran otros niveles de gobierno o se buscara la cooperación binacional en forma de asistencia por parte del Buró de Investigaciones Federales norteamericano (FBI, por sus siglas en inglés). México solicitó dicha ayuda a fines de la década de 1990, pero los resultados no fueron concluyentes al verter los datos en la base de datos del FBI Quantico, en Virginia, Estados Unidos; volvió a hacerlo en 2002, pero esta vez no solicitó apoyo en las indagaciones, sino capacitación y acceso a recursos como laboratorios y al centro de evaluación de ADN (*vid supra*). El motivo de la solicitud del gobierno federal surgió cuando algunos informantes y acusados confesaron como motivo de los asesinatos el tráfico de órganos, el cual es un delito federal, no estatal.

Ciudad Juárez ha visto desfilar una serie de comandantes de policía. El nombramiento de uno de ellos, al que los periodistas describieron como descaradamente priísta a principios de 2003, fue muy efímero, pese a que hubo grandes expectativas públicas de que iba a “limpiar la casa” de la corrupción consuetudinaria que, debido a la confluencia de bajos salarios y narcotraficantes cargados de dinero, suele ocurrir en ciudades fronterizas como Ciudad Juárez. Les dijo a los reporteros que había

recibido amenazas de muerte por su teléfono móvil. Sin embargo, cuando declaró que hay quienes gustan de ver morir jovencitas frente a las cámaras, revivió otra de las hipótesis que se rumoraban, sobre una industria fílmica clandestina que estaría detrás de los asesinatos.

La legislatura de Chihuahua ha aprobado diversas leyes contra la violencia intrafamiliar, la violación y el homicidio. Su redacción ha sido vaga y los datos sobre delitos (que están subestimados) con los que sustentaron sus decisiones no fueron desagregados por género (a diferencia de otros estados como Sonora, cuyos gobiernos están aparentemente más atentos a los problemas de las mujeres). La ausencia de datos precisos y organizados ha permitido al gobernador Martínez decir, despreocupadamente, que los índices de homicidio en Ciudad Juárez no son tan malos en comparación con otras grandes ciudades, como Nueva York. No obstante, el índice de asesinatos femeninos por cada 100 000 habitantes es alarmantemente más alto en comparación con otras grandes ciudades de México y el resto del mundo (Monárrez Fragoso, 2002). Hace dos años, algunos activistas se opusieron a una iniciativa con la que se pretendía reducir la pena por violación a una sanción inferior a la que se aplica por lesionar a una vaca (como decían los encabezados de los periódicos) (Martínez Márquez, 2002). Las comisiones del congreso local no supervisan significativamente a las instituciones burocráticas, por ejemplo, a las agencias del Ministerio Público. Tres mujeres de los tres partidos políticos mayores son parte de la legislatura actual (que está integrada por 30 miembros), y todas han dado prioridad a solucionar la violencia contra las mujeres pese a sus diferencias partidistas. No obstante, responder a problemas de seguridad pública como los asesinatos no debe ser únicamente responsabilidad de las mujeres, 10% jamás ha sido mayoría.

En el ámbito nacional, México creó en la década de 1990 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), pero ésta carece de facultades de vigilancia. Se han reportado ante la CNDH muchos informes de violencia contra las mujeres. En lo que se refiere a su Poder Judicial, México reformó en 1994 la Suprema Corte de Justicia de la Nación para aumentar su autonomía respecto del Poder Ejecutivo (y la política). Sin embargo, ambas reformas nacionales no han tenido eco en los ámbitos estatales. Según el profesor de la UNAM, José Luis Soberanes, la “administración de justicia en México depende de una estructura compleja, resbalosa y frecuentemente corrupta” (HRW, 1999, p. 46). En una acusación condenatoria, los expertos en materia judicial concluyen que México no extiende derechos ni protecciones basadas en el “Estado de derecho” (Domingo, 1999, 2000; Taylor, 1997).

Periódicamente, la cooperación binacional trasciende las fronteras. No obstante, el artículo 33 de la Constitución mexicana de 1917 estipula: “*Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país*” (Constitución mexicana, en <http://www.georgetown.edu/odba/Constitutions/Mexico/mexico1917.html>). Esto produce cierto temor de que a los activistas se les declare *persona non grata* y se les encarcele, con los riesgos inherentes de tortura (o expulse, N. del E.). Durante las actividades del “Día V”³ que se llevaron a cabo en la frontera el 14 de febrero de 2004 (véase enseguida) con la presencia de Jane Fonda y Sally Fields, circuló en la comunidad un volante que aludía a las consecuencias que los extranjeros pueden enfrentar por su activismo político en Ciudad Juárez. Ese día, durante la marcha transfronteriza de solidaridad más grande de todos los tiempos, enormes

³ “Día V” es una conmemoración anual para proponer el fin de la violencia contra las mujeres y las niñas. N. del E.

multitudes aguardaron a las 5 000 a 8 000 personas que cruzaron la frontera junto con la presencia de funcionarios vestidos de traje de oficina que tomaban fotografías.

¿Por qué los asesinatos son un asunto binacional y multinacional? Los activistas transfronterizos señalan varios factores. En primer lugar, al menos cuatro de las víctimas son estadounidenses (de El Paso; otras son de los Países Bajos, Honduras y Guatemala) (Washington Valdez, 2002). Además, existen muchas otras personas desaparecidas de ambos lados de la frontera, como lo señala una organización transfronteriza llamada Asociación de Familiares y Amigos de Personas Desaparecidas (Staudt y Coronado, 2002, pp. 150-151). Es imposible saber cuántas de esas personas han sido asesinadas, pues aún no han localizado sus cadáveres en las vastas extensiones del desierto de Chihuahua que rodean la periferia de Ciudad Juárez. La madre de una estadounidense de El Paso que está desaparecida, atestiguó en este sentido en octubre de 2003 ante los miembros de una delegación del Congreso de Estados Unidos (FN, 2003). En segundo lugar, los asesinos seriales pudieran ser personas de nacionalidad incierta que cruzan la frontera, pues la barrera es porosa. Cuando los asesinatos se extendieron a la ciudad de Chihuahua, las autoridades obtuvieron por la fuerza la confesión de una estadounidense casada con un mexicano, pero en dicha confesión se describe incluso un golpe en una parte intacta del cuerpo de la víctima (Guillermoprieto, 2003). En tercer lugar, las economías están vinculadas, en especial las maquiladoras estadounidenses donde trabajaban algunas de las víctimas, ganando poco más que el salario mínimo vigente en México. Algunos teóricos que estudian la frontera opinan que la noción de una fuerza laboral barata y “desechable” contribuye a que en la ciudad impere un clima de ilegalidad (Biemann, 2002). Ciudad Juárez ha sido un imán para los inmigrantes desde que las

maquiladoras abrieron sus puertas en 1965, las cuales crecieron hasta que alcanzó su punto más alto en 2000: 250 000 trabajadores (unos 200 000 en 2003).

¿De qué manera se puede mejorar la rendición de cuentas? En la siguiente sección analizaremos las acciones cívicas transfronterizas, así como los avances que han logrado. Aunque hoy se tiene mayor conciencia de estos crímenes, hasta el momento las respuestas han sido débiles y limitadas. La Coalición reúne a grupos muy disímiles que comparten una meta en común: poner fin a la violencia y aprehender a los asesinos. No obstante, otros sectores organizados, como las cámaras de comercio, los comerciantes del centro de la ciudad y las industrias maquiladoras no han presionado al gobierno pese a que la imagen de la ciudad probablemente disminuya la inversión económica en la región. Precisamente, las voces empresariales expresadas en los medios de comunicación aseguran que las marchas de protesta dan mala imagen a Ciudad Juárez.

ACCIONES CÍVICAS TRANSFRONTERIZAS

En esta sección hablaremos sobre la organización transfronteriza denominada Coalición de Oposición a la Violencia Contra las Mujeres y las Familias en la Frontera Mexicoamericana, a la cual nos referiremos en lo sucesivo como la Coalición por brevedad. Se trata de una laxa alianza binacional de organizaciones e individuos que defienden los derechos humanos y los derechos de la mujer: sindicatos laborales, organizaciones de salud, asesoría jurídica y albergue, y estudiantes. En el análisis cronológico siguiente se esbozan sus avances, desde una red regional transfronteriza de activistas con fuertes vínculos personales en sus orígenes, hasta una organización que aumentó su influencia mediante lo que Granovetter denominó “la fuerza de los lazos débiles” (1974), pues

en 2004 se entablaron relaciones impersonales con otras redes nacionales e internacionales. No obstante, los lazos personales e impersonales carecen de un “arropamiento institucional” de leyes sobre derechos humanos, políticas y recursos que incluyan la violencia contra las mujeres como un problema de seguridad pública que vale la pena salvaguardar legislativamente.

NACIMIENTO Y CRECIMIENTO ORGANIZACIONAL TRANSFRONTERIZO

La Coalición transfronteriza contra la violencia nació a fines de 2001, durante una conferencia de solidaridad que reunió a dirigentes de organizaciones sindicales y grupos de lucha contra la violencia en Ciudad Juárez. Agrupa estudiantes, dirigentes sindicales, maestros y centros de atención para casos de violencia intrafamiliar, como la Casa Amiga de Ciudad Juárez y el Center on Family Violence de El Paso. Muchos de esos activistas tienen relación con las víctimas. Las familias y algunos activistas, como los Amigos de las Mujeres de Ciudad Juárez (con sede en Las Cruces, Nuevo México) participaron con recaudación de fondos para apoyar a las familias en crisis. La Coalición insiste que los asesinatos son un asunto binacional. ¿Por qué? En primer lugar, aunque la vasta mayoría de las víctimas son mexicanas, también han muerto mujeres estadounidenses, holandesas y hondureñas (cuyos números siguen en debate). En segundo término, los asesinos seriales pudieran ser individuos que cruzan la frontera y ser estadounidenses, mexicanos o de otra nacionalidad. En El Paso, Texas, al otro lado del puente de Ciudad Juárez, viven 700 delincuentes sexuales registrados que pueden ir y venir fácilmente de uno a otro lado de la frontera. En tercer lugar, Ciudad Juárez es la “capital maquiladora” de México y la mayoría de las empresas de

exportación manufacturera, que son propiedad de estadounidenses, son un imán para trabajadores migratorios de todas partes de México. Muchas de las víctimas han sido obreras de las maquiladoras. Por último, se ha sabido de asesinatos por imitación en otras partes de la frontera, como Nogales y Laredo.

En sus comienzos, la Coalición surgió en solidaridad con los sindicatos independientes de México. Muchos de esos sindicatos han adoptado generalmente una postura de crítica contra la globalización, el TLCAN y el neoliberalismo; sin embargo, los activistas trabajan “dentro” de economías capitalistas y tienen estrategias reformistas. La Coalición organizó eventos relacionados con el Día Internacional de la Mujer y se conectó con organizaciones tan al sur como la ciudad de Chihuahua, la capital del estado al que pertenece Ciudad Juárez. En 2002, cientos de personas de ambos lados de la frontera internacional se congregaron para luego reunirse en la línea fronteriza, retrasando el tráfico del puente, cerca de la enorme cruz de madera que está en el centro de Ciudad Juárez, en la cual se planta un clavo por cada víctima. Algunos manifestantes se ataviaron con dramáticos colores simbólicos y dondequiera se veían los símbolos cuasi-religiosos de los asesinatos: cruces negras sobre fondo rosado.

La Coalición solicitó una fuerza de tarea binacional para fortalecer la cooperación e investigar a fondo los crímenes, con mayor participación del FBI. Los funcionarios del FBI respondieron que tenía que haber una invitación formal del gobierno de México para que ellos pudieran intervenir en estos casos de violencia contra las mujeres. Resulta irónico que en marzo de 2006, el FBI, sin invitación alguna del gobierno mexicano, haya expresado su grave preocupación por el robo de microcircuitos en varias maquiladoras de Ciudad Juárez y quería estar informado de las medidas de seguridad que la industria

estaba adoptando para evitar tales pérdidas. El portavoz adujo la posibilidad de que pudieran ser utilizados por terroristas (www.diario.com.mx/portada/panorama/nota.asp?notaid=ab851f118195044683ada736d009ea6e). Las policías locales en ambos lados de la frontera han cooperado por años en materia de robo de vehículos, un delito muy común en las fronteras. Además, ambos gobiernos colaboran en muchos otros asuntos, desde calidad del agua y el aire, hasta empresas y comercio. Sin embargo, a los “radicales” de la Coalición les parecía extraño, e incluso incómodo, acudir a la policía o las instituciones investigadoras en busca de solución a los problemas de las mujeres asesinadas. La Coalición también se acercó a *Crimestoppers*, una organización sin fines de lucro que recibe y paga por obtener indicios que ayuden a resolver delitos, pero tampoco hubo resultados. Su consejo directivo decidió no iniciar acciones que significarían criticar a sus homólogos y a la policía mexicana.

Otra actividad consistió en revisar un documento que encuadra y legitima intervenciones de salubridad en la próxima década. La Comisión de Salubridad Fronteriza de Estados Unidos y México, un organismo oficial integrado principalmente por médicos de ambos países con nombramientos políticos, emitió un informe llamado “Fronteras saludables 2010”, en el que se omite por completo la violencia contra las mujeres como un problema de salud, lo mismo que otros temas de preocupación, como la maternidad voluntaria o la separación de datos por género. Los integrantes del Consorcio Transfronterizo sobre Género y Salud de la Frontera de Estados Unidos y México aportaron su experiencia y utilizaron sus contactos para redactar, con mucho tacto, una crítica en la que proponían el uso de un nuevo lenguaje, y lograron que la incluyeran en la agenda de la Comisión, lo que es toda una hazaña en cuanto a organizaciones burocráticas

se refiere. Ese documento se ha ido abriendo paso en el orden de prioridades de consideración por parte de la comisión por casi un año (al escribir este documento aún no había resultados).

La Coalición se reunió con el senador por Texas, Eliot Shapleigh, un defensor clave de acciones contra la violencia que ha estado dispuesto a usar su nombre y posición para impulsar la cooperación binacional. Él es uno de los pocos políticos que son proactivos en esta materia y están dispuestos a trabajar por la justicia social. Revisamos muchas copias de las cartas enviadas a funcionarios estadounidenses, desde el presidente Bush hasta los departamentos de justicia y gobernación y el FBI. Transcurren meses antes de que se reciban respuestas, y en la mayoría de ellas se define el asunto como un tema judicial que México debe resolver por su cuenta, a menos que solicite apoyo a Estados Unidos. Gracias a los buenos oficios del despacho del senador, los integrantes de la Coalición se reunieron con funcionarios del FBI (que, por su parte, se enteró del punto de vista de los activistas). El FBI respondió afirmativamente a la nueva invitación que México le hizo en 2002 (la primera fue en 1998) para participar. Una petición de un académico, que fue redactada conforme a la Ley de Libertad de Información y solicitaba el primer informe del FBI, sufrió retrasos con el pretexto de averiguar si ‘en verdad’ se trataba de una investigación académica, además de los acostumbrados meses de espera de la respuesta.

En otro momento de las movilizaciones, integrantes de la Coalición se presentaron vestidas de luto en los almuerzos de la Asociación de Esposas de Plantas Gemelas y el Club de Mujeres Republicanas. Las esposas de los gerentes y ejecutivos de las plantas de maquila de propiedad mayoritaria estadounidense establecidas en Ciudad Juárez, viven en El Paso. Aun allí se han comentado los

asesinatos y se critican las desigualdades salariales. En otra reunión, la primera dama de Texas, Anita Perry, estuvo dispuesta a que la “abotonaran” con la simbólica cruz negra sobre fondo rosado, que refiere a las mujeres victimadas, a compartir con la Coalición los nombres de su personal y a proponer estrategias. En una ocasión (en su visita a El Paso durante la campaña) asistió a una junta con miembros de la Coalición, con todo y guardaespaldas. En términos de resultados o solución de problemas, estas actividades rindieron pocos frutos, salvo por la generación de mayor consciencia sobre el problema y la invitación a presentar propuestas de subvención para la incipiente fundación First Star Foundation (símbolo histórico de la otrora república independiente, la Texas de la Estrella Solitaria) o más invitaciones para presentarse como oradoras en otros almuerzos.

Únicamente cuando los integrantes de la Coalición recurrieron a eventos públicos dramáticos, con cobertura total de medios de comunicación, las redes regionales, nacionales e internacionales se movilizaron para inducir respuestas en segmentos más amplios del público. En México, la cobertura de los medios tendió a ser mayor que en El Paso y el resto de Estados Unidos, particularmente en los periódicos con posturas más críticas contra el gobierno y el partido político predominante (PRI), que era el que controlaba el gobierno del estado en Chihuahua. El gobernador Patricio Martínez nombró a una activista de muchos años, Vicky Caraveo, para que encabezara el Instituto de la Mujer en Chihuahua, al que asignó un jugoso presupuesto. Se sabía poco sobre prioridades presupuestarias y gastos, salvo por el pago de estipendios a las madres de algunas víctimas. Las tradicionales estrategias mexicanas de ‘divide y vencerás’, aunadas a campañas de desinformación en un contexto de nula transparencia en el gobierno, tuvieron el efecto de polarizar a los grupos

de derechos humanos. “¿Quién está lucrando con nuestro dolor?”, preguntaban algunas madres (FN, 2002, 2003). Para los estudiosos de la política mexicana, la cooptación manipuladora se ha visto siempre como una respuesta a los reclamos de la sociedad civil.

Los eventos de difusión pública en que ha participado la Coalición han sido espectaculares y dramáticos, llenos de simbolismo, colores e iconos. Por ejemplo, en abril de 2002, las estudiantes de la Alianza de Liderazgo con Mayoría Feminista de la Universidad de Texas en El Paso, patrocinaron una marcha de duelo en silencio, sosteniendo grandes cruces negras sobre placas rosadas, en una parte muy transitada del campo universitario. Muchos periódicos tomaron fotos de las 150 dolientes, incluso una que iba vestida con un atuendo completo de “el destripador”. En Ciudad Juárez, breves e impresionantes exhibiciones teatrales improvisadas generan conciencia en las calles, en solidaridad, en el puente internacional y en actos transfronterizos. A principios de noviembre, se llevaron a cabo celebraciones del Día de los Muertos en Ciudad Juárez y El Paso, en las que se instalaron altares con velas, objetos y recuerdos de las difuntas. En las universidades de ambos lados de la frontera, las estudiantes han elaborado hermosos altares en honor de las mujeres y niñas asesinadas.

Las películas y presentaciones teatrales políticas ofrecen amplias oportunidades de difusión pública con imágenes visuales imborrables. Algunas de estas actividades se complementan con recaudación de fondos. La obra de Eve Ensler, *Los monólogos de la vagina*, se ha presentado varias veces en El Paso y en Las Cruces, Nuevo México. El lenguaje directo, como la palabra vagina, es impensable para los dueños de establecimientos, de modo que a los actores se les dificulta a veces conseguir publicidad o que se escriba la palabra vagina en las marquesinas. La red

de organización contra la violencia, mejor conocida como “Día-V”, ha ofrecido un enlace nacional e internacional entre la región de la frontera y el mundo. En 2003, Esther Chávez Cano, la activista contra la violencia que dirige la Casa Amiga para víctimas de abuso en Ciudad Juárez, fue nombrada como uno de los “21 líderes para el siglo XXI 2003” durante los preparativos para el Día-V. Eve Ensler visitó Ciudad Juárez para una jornada completa de eventos culturales como teatro improvisado y marchas, pero también reuniones con funcionarios de la judicatura estatal. En el último evento del día, Eve Ensler habló en inglés frente a las oficinas de la Procuraduría General del estado de Chihuahua y tradujeron sus palabras.

La película de Lourdes Portillo, *Señorita extraviada*, sobre los asesinatos y las familias afectadas es emblemática. Aunque el filme es crudo, se trata con respeto a las víctimas. Portillo es de Ciudad Juárez, no una simple turista videógrafa, fotógrafa, periodista y académica. La película ha sido exhibida muchas veces en la región, lo mismo con fines de difusión pública que para recaudación de fondos para servicios contra la violencia. El filme puede conseguirse en inglés y en español. La versión en inglés fue exhibida por la televisión pública nacional en Estados Unidos. En 2003, Portillo recibió en la Ciudad de México un reconocimiento tipo premiación de la academia. Esa película aumentó considerablemente la conciencia del público. En las entrevistas, los regidores del cabildo municipal mencionan horribles detalles específicos de la película y expresan empatía y preocupación por sus hermanas, madres e hijas.

En la conferencia laboral y contra la violencia del 22 de noviembre de 2002 en Ciudad Juárez, que fue una secuela de la junta que dio nacimiento a la Coalición, se invirtió mucho tiempo y energía en invitar oradores y asegurar auditorio. Se convidó al entonces alcalde de El Paso,

Ray Caballero, pero no acudió ni envió un representante. Las negociaciones de aquel momento sobre otros asuntos lo disuadieron de participar en el tema potencialmente escabroso y vergonzante de la violencia. El presidente municipal de Ciudad Juárez fue invitado y acudió, pero se retiró inmediatamente después de su breve discurso y no dejó personal encargado de escuchar y tomar nota de otras ideas y estrategias que pudieran haber sido útiles para el seguimiento. No obstante, se fortaleció la solidaridad con líderes sindicales como los telefonistas, que ofrecieron exigir acciones contra la violencia mediante huelgas.

DE REDES REGIONALES A REDES TRANSNACIONALES Y GLOBALES

En febrero de 2003 fueron descubiertas otras cuatro víctimas en el espacio de una semana, todas violadas y mutiladas antes de morir; entre las adolescentes había una niña de seis años. La cuenta de muertes sigue en aumento, aunque la cifra total siga siendo tema de debate e incertidumbre. El problema se complica no sólo por las discrepancias en cuanto a cifras, sino por el hecho de que las víctimas fueran mutiladas previamente. Las autoridades mexicanas revisan periódicamente las cifras y las modifican después de cada elección. Los integrantes de la Coalición reaccionaron ante los asesinatos de febrero con una conferencia de prensa a la que invitaron a medios de comunicación mexicanos y estadounidenses. La cobertura fue muy amplia en la zona fronteriza y el hemisferio (por medio de la cadena estadounidense en español, Univisión). A veces los activistas afirman que todos los cadáveres están mutilados, pero según otros cálculos confiables sólo uno de cada tres presenta mutilaciones. Además, algunos activistas afirman que todas

las víctimas son trabajadoras de las maquiladoras, pero nosotras, como investigadoras, sólo sabemos de 23 de esos casos.

Igualmente al comenzar 2003, la Coalición habló con representantes políticos de la ciudad y el condado para exigir que se aprobara una resolución contra la violencia y por la proclamación de un Día Internacional de la Mujer. Dicha resolución es muy limitada y plantea el despliegue de una fuerza de tarea binacional, recursos y datos policiacos transfronterizos, y otras estipulaciones. La proclamación fue amplia y general, ofreció la constante oportunidad de “educar” oleadas de gente cada vez más amplias, sobre las desigualdades sistémicas y cotidianas basadas en el género mediante documentación oficial y cobertura mediática. El cabildo municipal y el Tribunal de Comisionados del Condado aprobaron la resolución y la proclama. A los representantes políticos les preocupan los derechos humanos, pero también la mala imagen de la frontera y la fuga de inversiones económicas. En cambio, el cabildo municipal de Ciudad Juárez tiene una agenda controlada y sus sesiones no están abiertas a los comentarios públicos, lo que impide que se generen documentos homólogos para testimoniar los hechos. Debe tenerse cuidado en no precipitar la conclusión de que los gobiernos municipales y locales de Estados Unidos responden mejor, pues si el pluralismo caracteriza a la política de Estados Unidos, se trata de un ‘pluralismo de elite’ (<http://repositories.cdli.org>). Las posiciones estratégicas y la visibilidad de quienes proponen puntos para las agendas políticas tienen consecuencias políticas.

En marzo de 2003, el alcalde Ray Caballero, de El Paso, anunció, junto con el jefe de policía, que habría cooperación entre las autoridades judiciales de ambos lados de la frontera. También estuvieron presentes funcionarios mexicanos, algo molestos porque en la

conferencia de prensa los periodistas y las ONGs les estaban haciendo preguntas incómodas. Una vez más, en 2003 se llevaron a cabo mítines y marchas en el Día Internacional de la Mujer. Se requiere mucho tiempo para conseguir los permisos, pagar las cuotas y solicitar la condonación de tarifas oficiales que costarían cientos de dólares de “protección” policiaca en El Paso en caso de que la marcha interrumpa el tráfico. Las solicitudes tienen que ser notariadas e incluyen la promesa de que la Coalición pagará por la basura que tenga que recolectarse. Se necesita por lo menos un mes de anticipación para la aprobación burocrática y la autorización del cabildo en El Paso (a diferencia de la oportunidad de hacer mítines más espontáneos en Ciudad Juárez, donde se toleran y esperan las manifestaciones callejeras). Quizás los observadores informales se pregunten qué hay de las garantías y salvaguardas de “libertad de expresión”. Una vez más, cientos de personas salieron a las calles en ambos lados de la frontera, con muchos reporteros y camarógrafos de televisión. También estuvieron presentes un periodista y un fotógrafo de AP para cubrir el reportaje.

El senador Shapleigh y la diputada Norma Chávez presentaron una resolución conjunta sobre las investigaciones ante la legislatura de Texas, a principios de abril de 2003. Entonces, los comités de la Cámara de Representantes y el Senado tuvieron audiencias (grabadas en audio y video que pueden conseguirse por Internet, pues Texas cuenta con acceso electrónico abierto). Invitaron a la Coalición a atestiguar y se elaboraron declaraciones por escrito para incluirlas en el expediente público. Representantes y senadores escucharon y leyeron el testimonio después de ponerse en las solapas los botones rosados con cruces negras que les proporcionó la Coalición. También testificaron activistas de Austin. Como resultado,

la Ley HCR 59 fue aprobada en la 78 Sesión Legislativa de Texas.

Mientras tanto, se organizaron protestas frente a los consulados mexicanos de toda la región y otras partes del mundo. El ciberactivismo generó un alud de correos electrónicos y fotografías que dieron fe de la solidaridad de Tokio, Belgrado, Madrid y muchas otras ciudades. Poco antes, en marzo, representantes de la Coalición fueron invitados a la 47 sesión de la Comisión de las Naciones Unidas sobre la Situación de las Mujeres, en la ciudad de Nueva York. Participaron una profesora universitaria (Coronado, copresidenta de la Coalición) y una estudiante. Esto suscitó otra presión a las autoridades mexicanas y generó comprometidos pero débiles enlaces con lugares distantes. No obstante, las comisiones de derechos humanos suelen reportar abusos en vez de ejercer autoridad para imponer soluciones.

En Ciudad Juárez hay una ONG que trabaja ampliamente para comunicarse con Amnistía Internacional y otras organizaciones internacionales como la Organización de Estados Americanos y su Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en un intento por insertar los asesinatos de Ciudad Juárez en sus agendas (Ortiz, 2002). Finalmente, Amnistía Internacional se unió a la red de organizaciones concentradas en este tema. En el verano de 2003, publicó una monografía sobre los asesinatos, el sistema de justicia penal mexicano y la falta de respuesta por parte del gobierno (www.amnesty.org, 2003).

De hecho, la Coalición no sólo tiene las conexiones interamericanas e internacionales antes citadas, sino que está vinculada con la Red de Solidaridad con México y las coaliciones contra la violencia de otras ciudades de Estados Unidos y México. De ese modo, demuestra la “fuerza de los lazos débiles” (Granovetter, 1974), es decir, la fuerza colectiva de las relaciones personales sólidas que

son una conexión con los grupos regionales, nacionales e internacionales que se analizan en *Fronteras No Más* (Staudt y Coronado, 2002). La representante Hilda Solís, en respuesta a los muchos juarenses miembros de su base política en Los Ángeles, se ha dedicado activamente a organizar a la Junta Local Hispánica para que se comuniquen con el presidente Fox y presionarlo para que intervenga en la solución de los asesinatos. La Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada de 1996 contiene las bases para trasladar a jurisdicción federal los casos, de la procuraduría del estado de Chihuahua a la Procuraduría General de la República.

La Oficina de Asuntos Latinoamericanos de Washington ayudó a organizar la visita y el seguimiento correspondiente (<http://www.wola.org>). En octubre de 2003, Solís encabezó una delegación que viajó a la frontera, visitó a las familias de las víctimas, se entrevistó con activistas de las ONGs, conversó con funcionarios públicos y recorrió los sitios donde se encontraron los cadáveres. Esa visita suscitó una amplia cobertura de medios de comunicación impresos y televisivos. La representante Solís presentó al Congreso una resolución que promovería la participación de Estados Unidos en la búsqueda de soluciones binacionales. La Resolución Concurrente 90 de la Cámara de Representantes fue aprobada por unanimidad en mayo de 2006. El senador de Nuevo México, Jeff Bingaman, presentó una resolución idéntica en el Senado: la Resolución Senatorial Concurrente 16.

Otras universidades organizaron eventos para dar visibilidad a los asesinatos y aumentar la presión para que los gobiernos actuaran. En abril de 2003, Arizona State University West patrocinó la conferencia "Género, Justicia y Frontera". Estudiantes y docentes decoraron 320 vestidos, uno por cada víctima, y los colgaron en otras tantas cruces de 90 cm de altura, en el patio central del

campo universitario. Varios de esos vestidos fueron exhibidos en octubre de 2003 como parte de la exposición de la Biblioteca de la UTEP para conmemorar el Día de los Muertos, que dura un mes. Desde fines de octubre hasta el 2 de noviembre, la Universidad de California en Los Ángeles presentó la conferencia “Los asesinatos de las maquiladoras”, que atrajo a más de mil participantes y muy diversos oradores, desde expertos hasta familiares de víctimas y activistas de ambos lados de la frontera (http://chavez.ucla.edu/maqui_murders). Por medio del hipervínculo Operación Digna (en honor de Digna Ochoa, una abogada defensora de los derechos humanos asesinada en México), los ciberactivistas, en particular Coco Fusco, de Columbia University, organizaron una “avalancha electrónica” contra las instituciones gubernamentales mexicanas, que se sintió con tal fuerza que el gobierno mexicano envió a los organizadores de la conferencia un extenso fax, en el que prometía crear nuevos órganos de coordinación (FN, 2003).

En México, el presidente Fox se pronunció contra los asesinatos y nombró a nuevos funcionarios federales y ordenó investigaciones intergubernamentales coordinadas. La atención se enfocó nuevamente en Ciudad Juárez a principios de 2004, cuando se descubrieron cadáveres sepultados en terrenos baldíos, lo que suscitó la remoción de policías estatales por presunta complicidad y nuevas acciones binacionales (como la orden del gobernador Perry, de Texas, para que se desplegara una patrulla canina, recurso no utilizado hasta entonces para esclarecer los asesinatos de las mujeres y niñas). En los reportes policiacos de *Dallas Morning News* se publicaron artículos sobre víctimas “secuestradas, violadas y asesinadas para ‘celebrar’ los éxitos del contrabando de drogas” y, una vez más, se señaló la complicidad de la policía (Corchado y Sandoval, 2004).

No obstante, la atención volcada en estos asesinatos llegó al cenit durante la denominada Semana-V, en particular el “Día-V”, que se conmemora el 14 de febrero de 2004. Los estudiantes de la Universidad de Texas en El Paso organizaron una conferencia de todo un día, talleres para hombres, exhibiciones de arte y series de películas durante la semana previa al Día-V. En esa fecha, entre 5 000 y 8 000 manifestantes cruzaron la frontera de El Paso a Ciudad Juárez en solidaridad con las víctimas de la violencia. Esa ha sido la marcha más numerosa que jamás haya cruzado la frontera en la historia de la región. Muchas personas acudieron de fuera de la región fronteriza y hubo reporteros de lugares tan lejanos como Europa. Celebrities de México y Estados Unidos representaron *Los monólogos de la vagina*. Eve Ensler escribió un nuevo monólogo sobre los asesinatos en Ciudad Juárez, que fue representado en la frontera y más de 1 000 ciudades del mundo. Este monólogo formará parte permanente de las futuras producciones dramáticas de la obra (www.vday.org).

Como se aprecia en este esbozo cronológico, la Coalición ha probado distintas estrategias durante casi dos años para generar mayor conciencia y difusión pública, apoyar la recaudación de fondos y remitir materiales escritos que pudieran incorporarse a documentos y políticas públicas. Una versión de la fuerza de tarea binacional que buscó ha sido adoptada. Ahora la Coalición avanza hacia otras opciones estratégicas: ubicar ‘modelos’ legislativos de otros estados, como Sonora, que pudieran adoptarse en Chihuahua; audiencias en el Congreso; desarrollo de estrategias de coaliciones nacionales y binacionales; y presiones económicas contra México. No obstante, los asesinatos prosiguen, mientras los engranajes de la justicia giran lentamente.

OTRAS ORGANIZACIONES:
SILENCIOS QUE GRITAN

Aparentemente, la seguridad pública debiera ser un asunto de interés para otros sectores, incluso organizados como las barras de abogados, empresas, maquiladoras y comerciantes. Las víctimas son madres, hermanas, hijas, tías y amigas. E indudablemente eso significa más que “intereses femeninos” o “intereses de derechos humanos”. Aunque los activistas con fundamento religioso del lado de El Paso han expresado su consternación, en Ciudad Juárez no se observa lo mismo, y ese es el primer silencio que grita que identificamos.

No sorprende que los intereses económicos no hayan participado en acciones cívicas destinadas a fomentar la seguridad pública y aminorar los homicidios, incluyendo el asesinato de mujeres y niñas en Juárez. A los comerciantes del centro les molesta el crucifijo, pues dicen que puede alejar a los turistas, en vez de estar dispuestos a expresar su preocupación o contratar seguridad privada. Varias de las chicas desaparecieron de la “zona de miedo” del centro de la ciudad, lo que incluye restaurantes, bares, escuelas de cómputo y tiendas de música.

En un desayuno de economistas y ejecutivos de negocios de ambos lados de la frontera, celebrado en abril, el propietario de varias maquiladoras habló del “terrorismo fiscal” al que la Secretaría de Hacienda somete a la industria y del aumento de los costos de producción (a pesar de la minúscula proporción de esos costos que llega a las manos de los trabajadores, pues a la industria le preocupa “protegerlos” contra las tasas de impuestos más altas). Dado ese interés en la política, se antoja razonable que la industria también tome partido en lo referente a la seguridad pública, sobre todo porque algunas de las víctimas han sido trabajadoras de maquila. Hicimos

preguntas en público y en privado, y la respuesta fue que años atrás hubo un acercamiento con la Asociación de Maquiladoras (AMAC), para pedirle que expresara su posición, pero no hubo respuesta de su parte. Y la industria, que se considera “invitada” en un país extranjero, supone que no puede tener efecto alguno. Al preguntar el motivo por el que las cámaras de industria y comercio (Canaco y Canacintra) no participan, la respuesta es que la Ciudad de México ejerce toda la influencia y ellos están relativamente maniatados. Por supuesto, nos parece que esas explicaciones rayan en lo ridículo.

Los abogados comparten un interés en los derechos humanos y el Estado de derecho. Varios han estado dispuestos a hacerse oír y criticar la ineptitud con que el gobierno ha atendido los asesinatos. En diciembre de 2002, un abogado activista de la Coalición fue molido a golpes por la policía o sus rufianes a sueldo (<http://repositories.cdli11>). Le dijeron que debió callarse la boca en cuanto a su trabajo como abogado defensor. Para quienes critican a la policía por su ineptitud, frecuentemente nos maravilla su eficiencia para prodigar intimidación y amenazas en este y otros ejemplos.

También nos provoca curiosidad la ausencia de atención académica al tema de los crímenes sexuales y asesinatos de mujeres en la literatura sobre el sistema de justicia penal en México o la frontera (no obstante, véase Piccato, 2001; también se encontrará una frase en el libro de Bailey y Chabat, 2002, p. 45).

En este análisis cronológico, que parte del nacimiento de la organización transfronteriza y refiere su maduración y crecimiento, se esboza el modo en que los activistas transfronterizos han ayudado a transformar un movimiento regional fronterizo en un movimiento nacional e internacional en torno a los asesinatos de mujeres y niñas en Ciudad Juárez. Para 2003, los grupos transfronterizos

siguieron demostrando su experiencia empírica, pero las redes nacionales e internacionales rebasaron esos esfuerzos y fortalecieron el proceso de dar visibilidad a los asesinatos y presionar a los gobiernos para encontrar soluciones binacionales. A pesar de esos avances, también hubo reveses y la resistencia persistió. Aún está por verse una respuesta clara por parte de la comunidad empresarial, que se ha concretado a culpar a la organización social de la presencia de menos turistas en el centro de Ciudad Juárez y el desplazamiento de maquiladoras a China (que en realidad obedece a muchos factores, principalmente el menor costo de la mano de obra). Las publicaciones académicas formales han brillado por su ausencia, salvo por una frase en Bailey y Chabat (2002, p. 45). Mientras tanto, los asesinatos prosiguen, continúan desapareciendo jovencitas, las familias de las víctimas aún claman justicia, y las aprehensiones no paran. A Edgar Álvarez Cruz lo detuvieron en Denver, Colorado, en agosto de 2006. El embajador estadounidense en México, Tony Garza, se refirió a la captura de Álvarez Cruz como “un avance mayor” en el esclarecimiento de cientos de asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez. A Álvarez Cruz se le acusó de haber infringido las leyes migratorias estadounidenses, y actualmente está preso en el Cereso de Ciudad Juárez.

“Es el caso más importante que me han asignado jamás. Pero también el más fácil”, dice Abraham Hinojos Rubio, el abogado defensor de Álvarez. “Pues una vez más, somos testigos de la ineptitud, incompetencia y desesperación de las autoridades en su afán de resolver estos homicidios, sin importar cuántas vidas inocentes se lleven entre las patas. Lo único que puedo decirles a las autoridades en ambos lados [de la frontera] es: ‘¿Dónde están las pruebas?’” (<http://www.dallasnews.com/sharedcontent/dws/dn/latestnews/stories/101706dnintalvarez.336591b.html>).

CONCLUSIONES Y ESTRATEGIAS PARA EL CAMBIO

La organización social transfronteriza está viva y en forma en Ciudad Juárez y El Paso, pero los activistas enfrentan grandes retos en sus intentos por presionar a los gobiernos en las complejas zonas fronterizas. Entre esas complicaciones destacan varios gobiernos, falta de profesionalismo y baja prioridad a la solución de los problemas que enfrentan las mujeres y los pobres.

La organización social transfronteriza es una expresión de los intentos de coordinación y los afanes de la sociedad civil por hacer llegar la democracia hasta el último espacio problemático, como la frontera entre Estados Unidos y México, donde las relaciones de transparencia y rendición de cuentas se vuelven complejas debido a la presencia de soberanías nacionales y muchas instituciones. Además, a esas complicaciones hay que sumar las amenazas y actos de intimidación de que son objeto los activistas, el escaso profesionalismo de la policía y la baja prioridad que se da a la solución de los problemas que enfrentan las mujeres y los pobres. Aunque el TLCAN y muchos otros acuerdos y tratados bilaterales generan arropamientos institucionales que proporcionan influencia política y recursos o subsidios suficientes para que los activistas y funcionarios atiendan los problemas que le son comunes a Norteamérica en las fronteras, no existen tales arropamientos en cuestiones de derechos humanos y seguridad pública. La cooperación binacional empezó con varios pasos tentativos, pero aún hay mucho por hacer si es que queremos lograr que el Estado de derecho prevalezca y toda la gente de la región tenga acceso a la justicia.

RECOMENDACIONES NORMATIVAS

Hemos organizado nuestras recomendaciones en varias categorías. Entre ellas figuran acciones de corto, mediano y largo plazo para México, Estados Unidos y la región norteamericana en general.

Acciones en México

- Exigir la intervención federal para el esclarecimiento de más de una década de asesinatos de mujeres y niñas no resueltos. Tal intervención está debidamente fundada en la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada de 1996.
- Usar incentivos en materia de reparto de utilidades para impulsar: reformas en los ámbitos estatal y municipal (una tradición de muchos años en México [Rodríguez, 1997]), como las leyes de acceso a la información de 2003, que actualmente sólo están vigentes en el ámbito federal; profesionalización en la actuación de las policías estatal y municipal; capacitación policiaca en materia de violencia intrafamiliar; y clasificación de información por género en todos los delitos sexuales y casos de violencia intrafamiliar, de modo que los informes sean más fidedignos y aumente la capacidad de vigilancia.
- Crear y financiar refugios para mujeres víctimas de abusos.
- Ampliar las facultades de los legisladores de los estados para que vigilen el desempeño de las instituciones del poder ejecutivo estatal.
- Ampliar el alcance del juicio de amparo para asegurar que haya justicia colectiva mediante un formato de litigio colectivo, que exija cambios

generales de políticas e instituciones en los casos de grave intransigencia, como lo han sido estas centenas de homicidios investigados con gran ineptitud.

- Aceptar demandas civiles por daños y perjuicios contra las instituciones policiacas intransigentes.
- Disponer el pago de indemnizaciones a las víctimas y sus familias.

Acciones binacionales

- Mantener la presión cívica sobre los sistemas judiciales de México y Estados Unidos, así como por su grave falta de profesionalismo en el esclarecimiento de los asesinatos de mujeres y niñas en Ciudad Juárez, mediante eventos de gran visibilidad, atención mediática y símbolos.
- Relacionar la violencia contra las mujeres con acciones políticas e investigaciones académicas en materia de seguridad y salud pública.
- Ampliar las coaliciones cívicas para que no sólo incluyan activistas de derechos humanos, sino también a los interesados en el desarrollo económico, pues el caos y la violencia de la región fronteriza pueden desalentar las inversiones estables.
- Fomentar la cooperación entre los cuerpos policiacos y agencias federales de investigación en materia de capacitación, laboratorios y centros de análisis de ADN, y líneas de información.
- Desarrollar lineamiento no sólo sobre los derechos de los acusados, sino también los derechos de las víctimas y sus familias.
- Movilizar a los gerentes de las maquiladoras para que ofrezcan cursos de autodefensa a sus empleadas.

- Exigir a los gerentes de las maquiladoras que hagan verificaciones de antecedentes y pruebas periódicas de detección de drogas a los choferes de los autobuses de las empresas en que se transportan las posibles víctimas.
- Exigir a las maquiladoras que paguen a los municipios impuestos de responsabilidad social para invertirlos en iluminación de calles, caminos asfaltados, transporte público y otros servicios que aumentan la seguridad en las calles.
- Modificar los programas de estudio de las escuelas públicas para que incluyan temas contra la violencia intrafamiliar y sexual para los alumnos de ambos sexos.
- Crear un Tratado de Derechos Humanos para América del Norte real, no meramente simbólico, al que las víctimas puedan acudir y cuyos informes estén acompañados de recursos y autoridad para hacer cambios.

El 3 de febrero de 2005, la embajada de Estados Unidos en México emitió un comunicado de prensa que decía:

“Hoy me complace anunciar que el gobierno de Estados Unidos está dedicando cinco millones de dólares, distribuidos en el lapso de cuatro años, para crear programas en Chihuahua que impulsen la reforma judicial y apoyen a las víctimas de delitos”, expresó el embajador Tony Garza. “Nuestra firme cooperación en material de vigilancia policiaca es fundamental, pues nos permite cumplir con nuestra responsabilidad más importante como servidores públicos: garantizar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos de México y Estados Unidos” (<http://mexico.usembassy.gov/mexico/ep050203reforma.html>).

Más de tres años después, preguntamos: ¿ese financiamiento ha hecho alguna diferencia?

BIBLIOGRAFÍA

- Amigos de las Mujeres de Ciudad Juárez (2004), www.amigos-demujeres.org.
- Amnesty International (2003), *Intolerable Killings: Ten Years of Abductions and Murders of Women in Ciudad Juárez and Chihuahua*, <http://www.amnesty.org>.
- ANDREAS, Peter (2000), *Border Games: Policing the U.S.-Mexico Divide*. Ithaca, Cornell University Press.
- ARCHIVOS, Coalition Against Violence toward Women and Families at the U.S.-Mexico Border, University of Texas, El Paso/ Department of Political Science/Staudt and Coronado.
- BAILEY, John y Jorge CHABAT (eds.) (2002), *Transnational Crime and Public Security: Challenges to Mexico and the United States*, La Jolla, University of California, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies.
- BENÍTEZ, Rohry y cols. (1999), *El silencio que la voz de todas quiebra: mujeres y víctimas de Ciudad Juárez*, Chihuahua, Chih., Azar.
- BIEMANN, Ursula (2002), "Performing the Border: On Gender, Transnational Bodies, and Technology", en Claudia SADOWSKI-SMITH (ed.), *Globalization on the Line: Culture, Capital, and Citizenship at U.S. Borders*, Nueva York, Palgrave, pp. 99-118. Nota: Biemann produjo, además, una película con el mismo título.
- BOWDEN, Charles (2002), *Down by the River: Drugs, Money, Murder and Family*, Nueva York, Simon & Schuster.
- BURNETT, John, "On the Job: Chasing the Ghouls: The Juárez Serial Murders, and a Reporter Who Won't Let Go", *Columbia Journalism Review*, 2, marzo/abril, <http://www.cjr.org/issues/2004/2/burnett-mexico.asp>.
- CORCHADO, Alfredo, "Juárez suspect says he is latest victims of legal system", *Dallas Morning News*, 16 de noviembre de 2006.

- y Ricardo SANDOVAL (2004), “Juarez Slayings: Inquiry Indicates Police, Drug Ties. Disturbing reports say women were tortured and slain as celebration”, *Dallas Morning News*, reimpresso en *Stars Voice* II, 1 (marzo), pp. 2-3.
- CORONADO, Irasema, “Styles, Strategies, and Issues of Women Leaders at the Border”, en Doreen MATTINGLY y Ellen R. HANSEN (eds.), *Women and Change at the U.S.-Mexico Border*, Tucson, Arizona, University of Arizona Press, 2006.
- DIEBEL, Linda, “The Murdered Women of Ciudad Juarez”, *Toronto Star*, 20 de febrero de 2006, <http://www.ndpteachers.org/justice/feminicide'.htm>.
- DOMINGO, Pilar (1999), “Rule of Law, Citizenship and Access to Justice in Mexico”, *Mexican Studies / Estudios Mexicanos*, 15, 1, pp. 151-191.
- DUNN, Timothy (1996), *The Militarization of the U.S.-Mexico Border, 1978-1992: Low-Intensity Conflict Contrine Comes Home*, Austin, Center for Mexican American Studies, University of Texas.
- FIELD NOTES (FN) (2002-2004), Amigos de las Mujeres de Ciudad Juarez meeting with New Mexico legislators, U.S. Consul, and Coalition Against Violence, NMSU, Las Cruces.
- GASPAR DE ALBA, Alicia (2003), “The Maquiladora Murders, 1993-2003”, *Aztlan: A Journal of Chicano Studies*, 28, 2, Otoño, pp. 1-17.
- GIUGALE, Marcelo, Oliver LAFOURCADE, Vinh NGUYEN (2001), *Mexico: A Comprehensive Agenda for the New Era*, Washington, D. C., Banco Mundial.
- GONZALES, Sergio (2002), *Huesos en el desierto*, Barcelona, Anagrama.
- GRANOVETTER, Mark (1974), “The Strength of Weak Ties”, *American Journal of Sociology* 78, 6, pp. 1360-1380.
- GUILLERMOPRIETO, Alma (2003), “Letter from Mexico. A Hundred Women: Why has a decade-long string of murders gone unsolved?”, *The New Yorker*, 29 de septiembre, pp. 82-93.
- HUMAN RIGHTS WATCH (1999), *Systemic Injustice: Torture, “Disappearance” and Extrajudicial Execution in Mexico*. Nueva York, HRW.

- INGLEHART, Ronald, Miguel BASÁNEZ y Alejandro MORENO (1998), *Human Values and Beliefs: A Cross-Cultural Sourcebook: Political, Religious, Sexual, and Economic Norms in 43 Countries*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- INTERNATIONAL TRANSPARENCY. CORRUPTION PERCEPTION INDEX, <http://www.transparency.org>. Consultado en marzo de 2004.
- MAQUILADORA MURDERS, conferencia en la UCLA del 31 de octubre al 2 de noviembre de 2003, http://chavez.ucla.edu/maqui_murders.
- MARTÍNEZ, Óscar (1975), *Border Boom Town: Ciudad Juarez since 1848*, Austin, University of Texas Press.
- MARTÍNEZ-MÁRQUEZ, Alejandra (2001, 2003), "A Feminist Response to Changes in the Sexual Violence Law in the State of Chihuahua" (inédito). También informes de investigación a Staudt (2003).
- MEXICO SOLIDARITY NETWORK, <http://www.mexicosolidarity.org>.
- MOLOEZNIK, Marcos Pablo (2003), "The challenges to Mexico in times of political change", *Crime, Law & Social Change* 40, pp. 7-20.
- MONÁRREZ FRAGOSO, Julia, "Feminicidio sexual serial en Ciudad Juárez: 1993-2001", *Debate Feminista*, 13 de abril de 2002. Monárrez dictó, además, dos conferencias en El Paso Community Foundation en enero de 2002, y en la Universidad de Texas en El Paso, en abril de 2002, en las que mostró diapositivas con gráficas sobre índices de homicidio de mujeres.
- Nodo50, contra información en la red, <http://www.nodo50.org/pchiapas/documentos/juarez2.htm>.
- ORTIZ, Marisela (2002), "Crímenes contra mujeres: Un desesperado grito de auxilio", *Chamizal* 2, 1, julio-diciembre, pp. 23-30.
- PATERSON, Kent (2001), "Deepening U.S.-Mexico Security Cooperation: As NAFTA's anti-narcotics apparatus focuses on public security, human rights activists grow worried", *Borderlines* 84, 9, 11, diciembre, http://americaspolicy.org/borderlines/2001/b184/b184security_body.html.
- PICCATO, Pablo (2001), "'El Chalequero' or the Mexican Jack the Ripper: The Meanings of Sexual Violence in Turn-of-

- the-Century Mexico City", *Hispanic American Historical Review*, 82:3-4, pp. 623-651.
- RODRÍGUEZ, Victoria (1997), *Decentralization in Mexico: From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*, Boulder, Westview.
- (2003), *Women in Contemporary Mexican Politics*, Austin, University of Texas Press.
- SIMENTAL, Gabriel, "Investiga FBI robo de microchips en maquiladoras", *El Diario de Juárez*, 12 de marzo de 2006, <http://www.diario.com.mx/portada/panorama/nota.asp?notaid=a851f118195044683ada736d009ea6e>.
- SOLÍS, Hilda (2004), "In Search of Justice", Center for Latin American Studies newsletter, Invierno, 2004, pp. 3, 18-20.
- SPENER, David y Kathleen STAUDT (eds.) (1998), *The U.S.-Mexico Border: Transcending Divisions, Contesting Identities*, Boulder, Lynne Rienner Press.
- STAUDT, Kathleen (2003), Testimony before the Texas Legislature Border Committees, abril.
- e Irasema CORONADO (2002), *Fronteras No Más: Toward Social Justice at the U.S.-Mexico Border*, Nueva York, Palgrave.
- TORRES RUIZ, Gladis, "Murió 'El Egipcio', único condenado por feminicidio en Juárez", *Cimacnoticias* 2 de junio de 2006, <http://www.cimacnoticias.com/noticias/06jun/06060207.html>.
- U.S. Department of Justice (USDOJ) (2004), consultado el 22 de marzo de 2004. DEA Congressional Testimony, por Sandalio González, agente especial a cargo, 15 de abril de 2003. Nota: se pueden encontrar muchos artículos similares, tomados de informes anuales y testimonios, en <http://www.usdoj.gov/dea>.
- V-Day. <http://www.vday.org>.
- Washington Office on Latin America. <http://www.wola.org>.
- WASHINGTON VALDEZ, Diana (2003), "Ciudad Juárez: así empezó todo", *La Jornada*, 31 de octubre.
- (2002), "Death Stalks the Border". Inserto Especial, <http://www.elpasotimes.com/borderdeath>.

- WELDON, Laurel S. (2002), *Protest, Policy and the Problem of Violence Against Women*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- WILLIAMS, Edward e Irasema CORONADO (1994), "The Hardening of the United States-Mexico Borderlands: Causes and Consequences", *Boundary and Security Bulletin*, 1, 4.

RETOS PARA LA SEGURIDAD ESTADOS UNIDOS-MÉXICO¹

DAVID A. SHIRK²

INFORMACIÓN GENERAL

El contexto de las relaciones entre México y Estados Unidos, en particular los temas de vigilancia y seguridad, se transformó debido a los dramáticos sucesos ocurridos en los últimos años. Por un lado, los grandes cambios en el panorama político de México modificaron dicho contexto para diversos temas políticos clave relacionados con el Es-

¹ El estudio que se presenta en este artículo es parte de un proyecto actual de investigación. Algunas partes del mismo fueron publicadas previamente en la revista *Journal of Borderlands Studies*, vol. 18, núm. 2, Otoño de 2003 y en un volumen editado por James J. F. Forest, *Homeland Security-Volume I: Borders and Points of Entry*, Westport, Praeger, 2006. Esta versión revisada es parte de la investigación actual del autor sobre los retos para imponer el Estado de derecho en México y a lo largo de la frontera México-Estados Unidos, gentilmente patrocinada por William y Flora Hewlett Foundation, Tinker Foundation, UC-MEXUS y subvenciones de investigación académica aportadas por la Universidad de San Diego. El autor agradece las importantes contribuciones de Arturo Alvarado, John Bailey, Robert Buffington, Wayne Cornelius, Athanasios Hritoulas, Armand Peschard-Sverdrup, Pablo Piccato, José María Ramos, Stéphane Roussel, Alejandra Ríos Casares y Alexandra Webber. Cualquier error u omisión es responsabilidad total del autor.

² Director de Trans-Border Institute y profesor asistente de ciencias políticas en la Universidad de San Diego.

tado de derecho y la seguridad nacional. Por otro, el nuevo clima de seguridad que prevalece en Estados Unidos a partir del 11 de septiembre (en lo sucesivo, post-9/11), modificó fundamentalmente las prioridades estadounidenses en materia de vigilancia y seguridad en la frontera entre México y Estados Unidos. Aunque el interés en los retos de siempre —migración, tráfico de drogas, tráfico de armas y otros delitos transfronterizos— continúa en pie, esos temas fueron desplazados por la reciente preocupación en torno al terrorismo internacional. Las nuevas estructuras y tratados de vigilancia diseñados para enfrentar los retos fronterizos post-9/11 pudieran ampliar, en última instancia, el alcance de las relaciones bilaterales de Estados Unidos y México. En este capítulo analizaremos el modo en que el contexto post-9/11 ha afectado las relaciones mexicoamericanas en materia de vigilancia policiaca y seguridad, y de qué manera las nuevas directrices políticas pueden servir como un marco de referencia para desarrollar mecanismos y estrategias de mutuo beneficio que permitan enfrentar los retos que tenemos en común. En este capítulo se evalúan los recientes avances en materia de seguridad en la frontera entre México y Estados Unidos, teniendo por principal referencia las experiencias de la región San Diego-Tijuana, y se analizan algunas posibilidades de mayor colaboración binacional.

LA BÚSQUEDA DE UNA “COMUNIDAD” DE SEGURIDAD MEXICOAMERICANA

Se ha investigado mucho sobre temas de seguridad fronteriza como inmigración, narcotráfico y delincuencia transfronteriza.³ La primera serie de preguntas se refiere

³ Vernez (1993); Cornelius, Martin y cols. (1994), Estados Unidos. Congreso. Casa de Representantes. Comisión de Reforma y Supervisión Gubernamental. Subcomisión de Seguridad Nacional, Asuntos Inter-

a los objetivos y la efectividad de los tratados de seguridad fronteriza existentes. Aunque hay grandes discrepancias en cuanto a los objetivos de seguridad fronteriza pertinentes, se ha llegado a un consenso relativamente general, sustentado en amplias evidencias de que –pese a las iniciativas de mayor vigilancia y seguridad fronteriza de la última década– la frontera México-Estados Unidos sigue siendo muy permeable y presenta altos índices de delincuencia y violencia en ambos lados. Aunque los funcionarios de seguridad fronteriza aseguran que su incapacidad para proteger la frontera se debe a insuficiencia de personal y otros recursos, académicos como Peter Andreas afirman que las iniciativas estadounidenses han sido ineficaces porque se insiste en cumplir los objetivos políticos de quienes establecen las políticas, en vez de atacar seriamente las raíces de problemas específicos. En tales condiciones, la frontera se convierte en un ostentoso símbolo de problemas políticos complejos cuya aparente y atractiva panacea es el fortalecimiento de las iniciativas de seguridad fronteriza.

Una segunda serie de interrogantes de investigación se relaciona con la efectividad de los esfuerzos binacionales por resolver los retos de seguridad fronteriza y la presunta existencia de una “comunidad de seguridad” binacional. Es decir, los académicos que estudian la seguridad regional cuestionan la afirmación de que México y Estados Unidos comparten un conjunto de objetivos en común que facilitan la firma de tratados de cooperación en materia de seguridad. Pese a que existen grandes áreas de cooperación y mecanismos que facilitan la solución de problemas en la frontera, también se enfrentan grandes retos y obstáculos. Por ejemplo, como señala

nacionales y Justicia Penal (1997); Cornelius, Kuwahara y cols. (1998); Cottam y Marenin (1998); Bailey y Godson (2000); Andreas (2001).

García (2002), la cooperación binacional en el contexto mexicanoamericano suele concentrarse más en “reducir las fricciones y malentendidos entre organismos transfronterizos” que en llevar a cabo operaciones coordinadas, y aunque ocasionalmente es más sólida en el ámbito local, la cooperación interinstitucional tiende a variar “de un lugar a otro y de un periodo a otro”.⁴ Para frustración de los funcionarios estadounidenses, los problemas persistentes en la vigilancia policiaca mexicana –desde falta de recursos hasta corrupción desenfrenada– han limitado la cooperación binacional. Mientras tanto, y en medio de una gran sensibilidad general por asegurar el respeto a su soberanía y prioridades políticas, las autoridades mexicanas se sienten frustradas por la unilateralidad e indecisión percibida de Estados Unidos en cuanto se refiere a la insistencia de México por promover una reforma migratoria y la integración económica. Como consecuencia de esos retos, la conclusión inevitable de varios estudios mayores sobre la cooperación binacional en materia de vigilancia, es que no existe “comunidad de seguridad” alguna en la frontera entre México y Estados Unidos.⁵

Dadas las circunstancias post-9/11, surgió un nuevo obstáculo en las relaciones bilaterales y la seguridad

⁴ García, J. Z. (2002), *Security Regimes on the U.S.-Mexican Border. Transnational Crime and Public Security: Challenges to Mexico and the United States*, J. Chabat, La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies.

⁵ Adler, E. y M. N. Barnett (1998), *Security Communities*, Cambridge, Reino Unido, Nueva York, Cambridge University Press; González, G. y S. Haggard (1998), *The United States and Mexico: A Pluralistic Security Community? Security Communities*, M. N. Barnett, Cambridge, Reino Unido; Nueva York, Cambridge University Press. Cambridge studies in international relations; 62: xiii, 462; García, J. Z. (2002), *Security Regimes on the U.S.-Mexican Border, Transnational Crime and Public Security: Challenges to Mexico and the United States*, J. Chabat, La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies.

fronteriza cuando la agenda de Estados Unidos se concentró en la “Guerra contra el Terrorismo” en el ámbito nacional e internacional, y cuando aumentó la tensión en torno al debate sobre Irak en el Consejo de Seguridad de la ONU en 2002. Al respecto, México se vio en una posición incómoda porque tuvo en sus manos uno de los votos del Consejo que pudo haber dado mayor legitimidad al esfuerzo estadounidense por deponer al dirigente iraquí Saddam Hussein. Las claras advertencias de la embajada de Estados Unidos y diplomáticos de alto nivel como Henry Kissinger, generaron en México la preocupación de que su gobierno y ciudadanía serían objeto de represalias por parte de Washington. Después del debate y la derrota del régimen iraquí, Estados Unidos y México empezaron a trabajar para reafirmar sus lazos. El tema principal de la agenda fueron los intentos de reestructuración normativa para controlar los problemas de siempre y las nuevas amenazas terroristas a lo largo de la frontera. En las próximas dos secciones esbozaré algunos de los retos de vigilancia y seguridad que se enfrentan en la frontera mexicoamericana. Concluyo que el ambiente de inseguridad post-9/11 le agrega una nueva y distinta dificultad, pero la clave para prevenir el terrorismo –al igual que el resto de los problemas de seguridad fronteriza– está dentro y fuera de la línea fronteriza en sí.

OFERTA Y DEMANDA: LOS RETOS FRONTERIZOS DE SIEMPRE

La frontera separa comunidades y mercados de tal modo que genera presiones económicas anómalas. En otras palabras, de no ser por la frontera, los flujos de personas y bienes conformarían de manera natural las presiones de oferta y demanda del mercado. No obstante, la frontera genera mercados independientes donde la distribución

de la oferta y la demanda difiere considerablemente en virtud de las discrepancias normativas y reglamentarias, y la distribución de los factores de producción en uno y otro lado. Durante la mayor parte de su existencia, esas fuerzas económicas han impulsado actividades económicas legítimas transfronterizas. Los habitantes de la frontera mexicanoamericana cruzan hacia Estados Unidos para trabajar o hacer sus compras porque les conviene económicamente. Es decir, cruzan la frontera para adquirir bienes y servicios que son más económicos y fáciles de conseguir.

En forma análoga, la mayoría de las actividades fronterizas ilegales obedecen al mismo tipo de fuerzas económicas de mercado. Es decir, los “retos” de vigilancia y seguridad fronteriza de siempre se deben principalmente a una dinámica de oferta y demanda ilícita. Por lo tanto, los esfuerzos por combatir las actividades transfronterizas ilegales tienen que dirigirse contra la oferta o la demanda. Para demostrar la índole económica de los retos jurídicos de vigilancia y seguridad de siempre, enseguida analizaré las tendencias de tres actividades que son clave: inmigración, narcotráfico y tráfico de armas.

Inmigración de indocumentados

Históricamente, la migración de México a Estados Unidos ha tenido por motor la falta de oportunidades económicas en el primero y la demanda, que suele ser cíclica, de mano de obra barata en el segundo (sobre todo para la agricultura y otras industrias que requieren mucho personal). Durante buena parte de los siglos XIX y XX, las políticas migratorias relativamente abiertas y los programas especiales para permitir el ingreso de trabajadores temporales trajeron a Estados Unidos grandes cantidades de jornaleros mexicanos en las épocas de prosperidad económica.

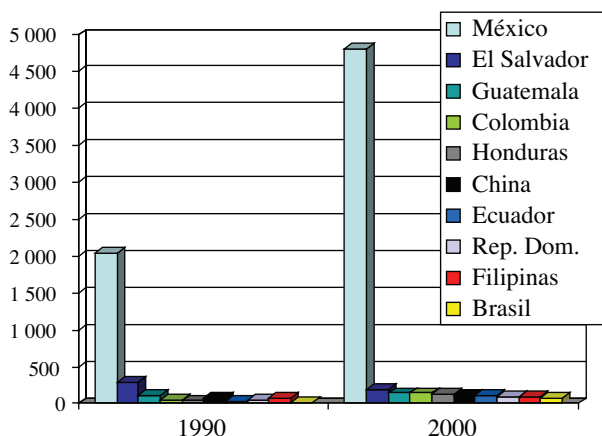
Sin embargo, en las épocas de poca actividad económica, la migración desde México (y otros países) disminuía e incluso era desalentada mediante diversas medidas migratorias restrictivas, que a veces eran racistas y hasta discriminatorias.

La evolución gradual del régimen de políticas migratorias estadounidenses durante el siglo xx fue imponiendo, de manera progresiva y subjetiva, límites al número de inmigrantes que podían ingresar legalmente desde un país dado. Aunque México es el país al que más visas se le otorgan hoy, también es paradójico que sea el que envía a Estados Unidos el mayor número de inmigrantes indocumentados (figura 1). Según un reporte de la Oficina de Estadísticas Migratorias (Office of Immigration Statistics, ois), había más de 11.6 millones de inmigrantes no autorizados residiendo en Estados Unidos en 2006. De ellos, los mexicanos representaban alrededor de 57% (es decir, 6.6 millones), e ingresaban al país en un promedio de alrededor de 315 000 personas por año desde 2000 hasta 2006.⁶

Los llamados factores de “empuje” y “atracción” que contribuyeron a esta oleada de inmigración masiva son económicos en su mayoría. Por un lado, el crecimiento de la población mexicana que busca empleo en Estados Unidos se debe a la serie de crisis económicas que han acompañado la reestructuración económica del país en la era de la globalización. Por consiguiente, los jornaleros mexicanos han abandonado sus pueblos natales en grandes números para ir en busca de trabajo debido a la “pobreza transitoria” asociada con el deterioro de los

⁶ Hoefer, Michael, Nancy Rytina y Christopher Campbell, “Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: January 2006”, Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics, Population Estimates, agosto de 2007, pp. 1-4.

Figura 1. Orígenes de inmigrantes no autorizados que viven en Estados Unidos, 2000 y 2006



Fuente: tomado de Hoefer, Michael, Nancy Rytina y Christopher Campbell, “Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: January 2006”, Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics, Population Estimates, agosto de 2007, p. 1-4.

salarios y la pérdida del empleo, y no tanto por los problemas de “pobreza crónica”. Por otro lado, los grandes flujos de mexicanos hacia el norte a través de la frontera, también se han debido en parte a la demanda de sus servicios en Estados Unidos, sobre todo en los periodos de crecimiento económico, como el que hubo a fines de la década de 1990.

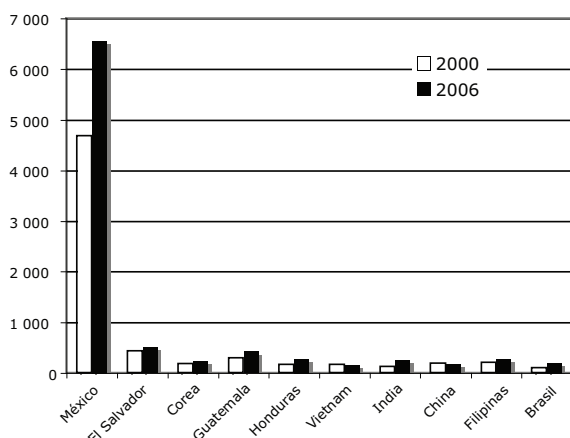
En reacción a esas tendencias, las autoridades estadounidenses lanzaron a principios de esa década una serie de medidas de vigilancia fronteriza concentradas, desde la Operación ‘*Hold the Line*’ (también llamada ‘*Blockade*’) en Texas, hasta la Operación ‘*Gatekeeper*’ en San Diego. En definitiva, esos programas ocasionaron cambios en los

patrones de migración de indocumentados, principalmente al alejar la migración de las regiones más densamente pobladas de la frontera y desplazarla hacia las peligrosas regiones desérticas y montañosas. No obstante, tales políticas no necesariamente dan por resultado una reducción significativa del número de inmigrantes mexicanos indocumentados que logra entrar a Estados Unidos, que ahora cruzan la frontera en grandes cantidades por estados fronterizos centrales como Arizona (figura 2). Por el contrario, la tasa migratoria de mexicanos indocumentados hacia Estados Unidos —medida indirectamente según el número de aprehensiones efectuadas en la frontera sudoccidental— aumentó con la demanda de empleos en la sólida economía de fines de la década de 1990. Finalmente, luego del ingreso masivo de 1 643 679 personas en 2000, la inmigración de indocumentados pareció declinar a 929 809 (figura 2), pero las investigaciones sugieren que la declinación se debió al breve retroceso económico post-9/11, y no al aumento de la seguridad fronteriza. En la figura 3 se muestra la distribución de los patrones migratorios a lo largo de la región fronteriza.

Mientras tanto, los esfuerzos gubernamentales por aumentar la seguridad fronteriza tuvieron varias consecuencias tan paradójicas como imprevistas. En primer lugar, las evaluaciones oficiales de la migración de indocumentados indican que las nuevas barreras de acceso (aunadas al atraso en los trámites de las personas en espera de su residencia legal) “crearon un incentivo para que quienes logran entrar a Estados Unidos se queden”.⁷ En otras palabras, en vez de seguir los patrones cíclicos tradicionales de migración para conseguir empleo estacional (por ejemplo, en la agricultura), muchos inmigrantes

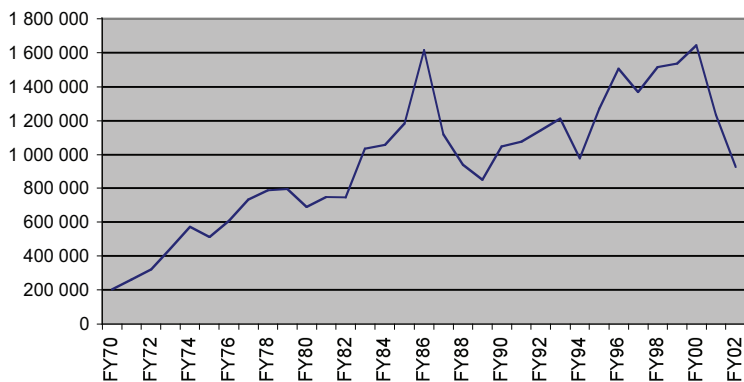
⁷ Wasern, Ruth Ellen, “Unauthorized Aliens in the United States: Estimates Since 1986”, Congressional Research Service, Order Code RS21938, 15 de septiembre de 2004, p. 6.

Figura 2. Detenciones de inmigrantes indocumentados y decomisos de drogas ilegales en la frontera entre México y Estados Unidos



Fuente: Datos del Centro de Estudios México-Estados Unidos, UCSD.

Figura 3. Aprehensiones en la frontera sudoccidental, 1970-2002

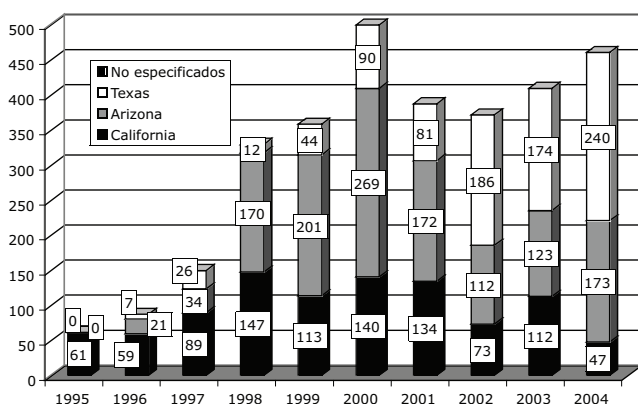


Fuente: tomado de: Wayne Cornelius, Evaluating U.S. Immigration Control Strategy, 1993-2003, Presentación en el Instituto Transfronterizo, Universidad de San Diego, 24 de octubre de 2003.

optaron por quedarse en Estados Unidos o traer consigo a sus familias al otro lado de la frontera, como lo revela el aumento del número de mujeres y menores sin acompañantes que ingresan al país sin autorización.

Otra consecuencia imprevista es que las personas indocumentadas que encuentran mayores medidas de seguridad en los puertos de entrada a Estados Unidos han recurrido cada vez más a las redes de delincuencia organizada de los llamados “coyotes” (contrabandistas “profesionales”). Las ganancias que se obtienen por dar acceso al mercado negro laboral estadounidense pueden ser sumamente lucrativas, pues oscilan entre 1 000 y 2 000 dólares por cliente. Además, algunas organizaciones de contrabandistas parecen estar diversificando cada vez más sus actividades para abarcar otros campos de la

Figura 4. Muertes de inmigrantes en la región sudoccidental de la frontera



Fuente: tomado de Datos de la Secretaría de Relaciones Exteriores recopilados por California Rural Legal Assistance Foundation. Datos de 2004 tomados de Rich Morosi, “Border Crossing Deaths Set a 12-Month Record”, *Los Angeles Times*, 1 de octubre de 2005.

delincuencia, como tráfico de drogas, robo de vehículos e incluso trabajo forzado y explotación sexual.⁸

Finalmente, como otra consecuencia directa de los renovados e intensos esfuerzos de vigilancia fronteriza, se registró un aumento considerable en el número de personas que mueren al ser orilladas a tomar decisiones extremas en su intento por cruzar la frontera —a través del desierto o las montañas— con tal de encontrar empleo en el lado estadounidense de la línea limítrofe, como se aprecia en la figura 4. El número de inmigrantes fallecidos, según los informes de la Patrulla Fronteriza (*Border Patrol*) y el gobierno de México, aumentó de unas cuantas docenas al año a principios de la década de 1990, al promedio actual, que es de más de una persona al día. Aparte de los más de 4 000 emigrantes —un promedio de más de un migrante al día— que murieron en la pasada década, miles de personas han sufrido una amplia variedad de lesiones al aventurarse en Estados Unidos.⁹

Tráfico de drogas

Durante la mayor parte del siglo xx, la prohibición de las drogas en Estados Unidos generó un mercado negro que ofreció lucrativas ganancias a los productores nacionales de narcóticos y a quienes los introducían ilegalmente a Estados Unidos. Originalmente, la producción y distri-

⁸ David Shirk y Alexandra Webber, “Slavery Without Borders: Human Trafficking in the U.S.-Mexican Context”, *Hemisphere Focus*, vol. XII, núm. 5, 23 de enero de 2004, pp. 2-3.

⁹ En el año 2007, la Patrulla Fronteriza estimó que “sólo” 400 migrantes murieron durante su ingreso a Estados Unidos en el año fiscal que terminó el 30 de septiembre. En el año 2005 llegó a un récord de 494 muertos, y en el año 2006 había 453, según fuentes oficiales. Associated Press, “Migrant deaths along border fall for second straight year”, *The Arizona Republic*, 7 de noviembre de 2007.

bución de narcóticos en Estados Unidos tenía su base en Asia (particularmente en China) y el Oriente Medio (sobre todo en Turquía). Con la penalización gradual de las drogas en Estados Unidos durante las décadas de 1920 y 1930, los inmigrantes que llegaban a ese país procedentes de Europa (la *Cosa Nostra* y otros sindicatos transnacionales de delincuencia organizada) fueron la clave para el establecimiento de vínculos y redes de transporte y distribución de narcóticos. Esa conexión fue posible gracias a las redes de refinamiento y contrabando que operaban en Europa (principalmente en Francia) y Estados Unidos.

Durante la Segunda Guerra Mundial, América Latina tuvo un breve auge de exportación de narcóticos hacia Estados Unidos debido a la interrupción de las fuentes de producción y distribución en Europa y Asia. Sin embargo, no fue sino hasta fines de la década de 1960 y principios de la de 1970, cuando esas redes fueron sustituidas por los productores latinoamericanos debido a los cambios en los mercados europeos (como la prohibición de la producción en Turquía) y las nuevas iniciativas de vigilancia policiaca dirigidas a interrumpir la “conexión francesa” hacia Estados Unidos. La declaración de “Guerra a las Drogas” de la administración de Nixon en 1970 fue acompañada por la consolidación de la legislación que reglamentó el consumo de narcóticos conforme a la Ley de Sustancias Controladas, y sentó las bases de la política estadounidense de combate a las drogas que persiste hasta nuestros días.¹⁰

¹⁰ Celia Toro, M. (1995), *Mexico's "War" on Drugs: Causes and Consequences*, Boulder, Londres, Lynne Rienner Publishers; Bertram, E., M. Blachman y cols. (1996), *Drug War Politics: The Price of Denial*. Berkeley, Los Ángeles; COTTAM, M. y O. MARENIN (1999), “International Cooperation in the War on Drugs: Mexico and the United States”, *Policing and Society* 9, pp. 209-240.

Las estrategias con que se intenta reducir el tráfico de drogas van dirigidas al “lado de la oferta” o al “lado de la demanda” de la ecuación, pero se ha insistido mucho más en las iniciativas contra el “lado de la oferta”: 1) erradicación, que tiene por objeto destruir el cultivo y la producción de drogas ilegales, 2) intercepción, es decir, parar las drogas en tránsito mediante acciones de cateo y aseguramiento, y 3) dislocación, consistente en debilitar o destruir las redes de narcotráfico al llevar ante la justicia a los integrantes de las organizaciones de delincuencia organizada.¹¹ A lo largo de la frontera, los esfuerzos por controlar el flujo de drogas hacia el norte se han concentrado principalmente en la intercepción mediante el cateo aduanal del tráfico que cruza la frontera. También se han efectuado algunas iniciativas importantes para dislocar las redes de delincuencia organizada que operan en la frontera, en particular las dirigidas contra la organización de los Arellano Félix, con sede en Tijuana. El aumento de la producción de drogas en la región fronteriza, en particular la síntesis de metanfetaminas, también suscitó nuevos esfuerzos por erradicar su fabricación. En la figura 2 se muestra la distribución diferencial del narcotráfico y sus efectos en la región fronteriza.

Los problemas asociados con el tráfico de drogas en México y la frontera aumentaron considerablemente en los últimos años, a medida que las redes colombianas fueron desintegrándose y sumieron al país en una prolongada guerra civil. A partir de la década de 1990, la región fronteriza entre Estados Unidos y México empezó a vivir una impresionante escalada de violencia como resultado de las rivalidades territoriales entre los cárteles de narcotraficantes, sobre todo cuando se encarcela o desplaza

¹¹ Celia Toro, M. (1995), *Mexico's "War" on Drugs: Causes and Consequences*, Boulder, Londres, Lynne Rienner Publishers.

a sus líderes. Tales conflictos han sido particularmente notorios a partir de 2005, cuando los esfuerzos de Joaquín “El Chapo” Guzmán, el jefe de narcotraficantes que se fugó de prisión, por hacerse de los territorios de los narcotraficantes presos Osiel Cárdenas y Benjamín Arellano Félix, dieron por resultado una oleada de violencia que incluyó el homicidio en represalia de seis custodios de la cárcel de Matamoros, el osado asesinato del comandante de policía de Nuevo Laredo a pocas horas de tomar el cargo, y una serie de secuestros llevados a cabo por unidades de comandos enmascarados (los famosos Zetas) que son, al parecer, ex militares. El surgimiento de los Zetas —y sus imitadores— es particularmente inquietante, pues esta unidad representa los peligros de involucrar al ejército mexicano en la guerra contra las drogas, pues al hacerlo sus elementos se vuelven más vulnerables a la corrupción.

En respuesta a estos acontecimientos, el embajador estadounidense Tony Garza emitió, por conducto del Departamento de Estado, dos comunicados de advertencia a los visitantes que viajaban a México. Poco después, el Consulado Americano de Nuevo Laredo cerró sus puertas en una medida que Garza describió como un intento de Estados Unidos por “castigar” a México.¹² No obstante, en el verano de 2006, la violenta guerra entre narcotraficantes persistía en una escala sin precedentes, con una serie de grotescas decapitaciones de un supuesto narcotraficante, tres policías y un civil (posiblemente otro delincuente) en Baja California y Guerrero. En los años 2006 y 2007, la narco-violencia alcanzó niveles notablemente elevados, con más de 2 200 ejecuciones cada año (un promedio

¹² Althaus y cols., “Border Travelers Warned of Violence”, *The Houston Chronicle*, jueves 27 de enero de 2005, p. 1; Reuters News Service, “Mexico Scolds U.S. Ambassador for ‘Punish’ Boast”, *The Houston Chronicle*, jueves 18 de agosto de 2005, p. 15.

anual de más de seis por día) y asesinatos de un número significativo de oficiales gubernamentales y policías.¹³

Estos sucesos indican que los esfuerzos de vigilancia policiaca de Estados Unidos y México han tenido consecuencias importantes. Por un lado, la eliminación de algunos líderes del narcotráfico ha sacudido sus organizaciones hasta las raíces. El efecto ha sido un claro debilitamiento de ciertas organizaciones, pero destruyó, a la vez, el equilibrio que había entre los carteles rivales. Puesto que los mercados negros no son verdaderos “mercados libres” –pues con frecuencia los controlan organizaciones criminales violentas–, los vacíos de poder que surgen en ellos tienden a ser ocupados por los personajes u organizaciones que logran establecer su predominio por la fuerza.

Tráfico de armas

La prohibición de las armas de fuego en México, aunada a su venta legal en Estados Unidos, ha provocado un lucrativo tráfico ilegal de armas hacia el sur. Por supuesto, Estados Unidos es un “mercado gris” para los traficantes de armas y –como algo irónico– un arsenal para las organizaciones criminales que se dedican al tráfico de drogas y otros delitos transfronterizos.¹⁴ Las fuerzas policiacas en ambos lados de la frontera han cabildeado para lograr un control más estricto del flujo de armas procedentes de Estados Unidos. Sin embargo, y a pesar de esos esfuerzos, hay evidencias de que el tráfico de armas continúa en la región fronteriza y alcanza volúmenes significativos. Además, aunque los funcionarios mexicanos han sido muy

¹³ “News Report”, Justice in Mexico Project, julio de 2007.

¹⁴ Lumpe, L. (1997), “The US Arms Both Sides of Mexico’s Drug War”, *Covert Action Quarterly* (61), pp. 39-46.

elocuentes cuando abordan este problema, en realidad han hecho poco para fortalecer el escrutinio de quienes cruzan la frontera hacia México. En general, los agentes aduanales mexicanos no evalúan de manera individual a quienes cruzan la frontera hacia México durante el proceso de inspección preliminar; lo que se hace es someterlos a un procedimiento, supuestamente aleatorio, que indica cuándo un vehículo será cateado minuciosamente en una inspección secundaria. En realidad, el procedimiento está a cargo de funcionarios mexicanos que controlan el proceso de selección electrónico y señalan vehículos específicos para someterlos a inspección especial. A las personas que cruzan a pie la frontera hacia el sur no se les exige que pasen por ningún procedimiento de inspección preliminar y, por lo tanto, pueden introducir a México cantidades relativamente chicas de contrabando (por ejemplo, pistolas), sin correr un riesgo significativo de revisión. No obstante, el tráfico de armas en gran escala es un problema prioritario.

Otras formas de delincuencia transfronteriza

La mayoría de las comunidades asentadas en la región fronteriza padecen una extensa variedad de actividades delictivas transfronterizas. En general, las comunidades ubicadas cerca de la frontera tienen mayores probabilidades de verse afectadas por robos y delitos violentos. Por ejemplo, el robo de vehículos representa una parte significativa de los delitos contra la propiedad en la región fronteriza, y alrededor de 20% de los delitos graves contra la propiedad en San Diego. En la cercana ciudad de Chula Vista, la policía comenta que el robo automovilístico—que incluye robo de vehículos y robo en vehículos—es el tipo de delito más común. Esta tendencia se relaciona estrechamente con la proximidad de la ciudad a la fron-

tera e incrementa de manera significativa la clasificación de la misma en el índice de delincuencia grave del FBI. Los automóviles robados en Estados Unidos suelen ser introducidos de contrabando a México, donde las redes de delincuencia organizada se benefician con la protección policiaca. La legalización de los “autos chocolates” (vehículos introducidos de Estados Unidos) en México ha sido parte de este fenómeno. El resultado para muchos delincuentes y sus cómplices ha sido un alto grado de impunidad; de hecho, algunos policías estadounidenses han encontrado pruebas de que muchos vehículos robados fueron “encargados” por vendedores de autos usados en México. Aún así, los mismos agentes señalan que no hay pruebas de que tales delitos hayan sido cometidos por personas de nacionalidad mexicana, y que existen muchas variables que determinan el elevado índice de delitos automovilísticos que son ajenos a la proximidad de la ciudad con la frontera. Además, también llega a ocurrir lo contrario, pues es frecuente que los vehículos robados en México acaben en Estados Unidos con el fin de eludir a las autoridades mexicanas. Se necesitan más investigaciones para determinar los patrones evaluados de la delincuencia automovilística y ver si existen tendencias similares en otras regiones de la frontera.

El estado de la economía es sumamente relevante en lo que se refiere a los índices de delincuencia transfronteriza, particularmente en México, donde las tendencias económicas tienen un efecto significativo en los salarios del personal de policía, la frecuencia de los delitos y otros aspectos de la seguridad pública. Los problemas económicos de México también han salpicado a Estados Unidos; en 1995, por ejemplo, una devaluación histórica del peso provocó una inmigración igualmente significativa de ciudadanos mexicanos y exacerbó los problemas

de delincuencia en muchas ciudades fronterizas estado-unidenses.

Detrás de todas y cada una de las actividades ilegales antedichas están las fuerzas económicas básicas de oferta y demanda, que la propia frontera o las políticas en uno y otro lado generan. Como consecuencia, las políticas que se diseñen para atender esos problemas también deberán ser, necesariamente, soluciones orientadas a la economía. Es decir, las soluciones a estos problemas deben dirigirse a la reducción o acomodo de la oferta y la demanda. Por un lado, verbigracia, los esfuerzos por reducir la oferta de trabajadores indocumentados pueden orientarse a la prevención física del ingreso (como se hizo en la Operación *Gatekeeper*) o a la disminución de los factores de “empuje” que existen en las comunidades natales de los emigrantes (como la promoción del desarrollo económico de México).

Por ejemplo, aunque es indudable que generaría nuevos retos, una ampliación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) para permitir el libre flujo de trabajadores —además de capitales y bienes— a través de la frontera eliminaría instantáneamente el “problema” de la migración ilegal al dar acomodo a la demanda de mano de obra.¹⁵ Una opción más factible y políticamente viable sería satisfacer la demanda mediante el desarrollo de un programa integral de trabajadores temporales. Por otro lado, los esfuerzos por atender el lado de la demanda de la ecuación pudieran encaminarse a una regulación más eficaz de dicha demanda. Es decir, se podría vigilar más es-

¹⁵ Algunas personas consideran que las conductas delictivas son un problema, pero otras piensan que lo problemático son las políticas y sus resultados. Para evitar la parcialidad, el autor evitó deliberadamente la terminología que señala las conductas o políticas como “problemas”; ese lenguaje suele complicar innecesariamente el desarrollo de respuestas normativas efectivas.

trechamente a los posibles empleadores de trabajadores indocumentados y sancionar con mayor energía a los que contraten trabajadores indocumentados.

En cuanto a los narcóticos, está surgiendo el consenso de que la clave para ganar la guerra contra las drogas es atender el lado de la demanda. En un avance sin precedentes en las relaciones mexicoamericanas, el presidente Bush declaró públicamente al inicio de su administración que la demanda de Estados Unidos era la causa principal del problema del narcotráfico. En congruencia con este nuevo punto de vista, el director de la DEA, Asa Hutchinson, reasignó considerables recursos del organismo para combatir el tráfico de drogas mediante programas de prevención dirigidos en particular contra las drogas más recientes y populares (como las metanfetaminas). Otra alternativa que pudiera ayudar a mitigar la demanda es insistir más en programas de tratamiento para los drogadictos que en llevarlos a las prisiones.

Sin embargo, aunque los fundamentos lógicos del combate de los problemas fronterizos de siempre son relativamente sencillos, la decisión en cuanto a qué lado priorizar, el de la oferta o la demanda, ha sido más difícil. Existen grandes incentivos políticos para que las autoridades les busquen causas externas a los “costos” de enfrentar estos retos. Por ejemplo, en el asunto migratorio, las políticas orientadas hacia el lado de la oferta culpan a inmigrantes que carecen de derechos políticos y tienen pocos recursos, en vez de culpar a los patrones que aprovechan su mano de obra para generar ingresos fiscales y contribuir a las campañas políticas. En el caso del narcotráfico, los culpables han sido, por tradición, los proveedores mexicanos, nunca los consumidores estadounidenses (y entre los consumidores se señala a los

de clase baja y minoría étnica, jamás a los anglosajones de cuello blanco).

No obstante, aunque parece haber un creciente interés en atender el lado de la demanda de la ecuación, aún persisten incertidumbres y desacuerdos en cuanto al modo de acomodarla: mediante cambios legislativos (es decir, legalizar los flujos fronterizos de trabajadores, la venta de drogas, la prostitución, etc.) o mediante una vigilancia oficial más enérgica. Independientemente del mecanismo que se elija —sea para el lado de la oferta o el de la demanda— todas las soluciones tienen por objeto atender problemas que son, en esencia, de índole económica. El surgimiento del terrorismo internacional en la consciencia del pueblo estadounidense y sus dirigentes con los eventos del 11 de septiembre de 2001 complicó este conjunto comparativamente sencillo de prioridades de vigilancia y seguridad.

TERROR Y FRONTERA: RETOS BASADOS EN UN NUEVO RIESGO

Los ataques terroristas del 11 de septiembre tuvieron un efecto inmediato en los retos tradicionales de vigilancia y seguridad de la frontera entre México y Estados Unidos. El día de los ataques, la frontera entre México y Estados Unidos entró temporalmente en una estricta alerta de alta seguridad que aumentó el tiempo de espera de quienes la cruzan hacia el norte, pues se pasó de un promedio de 30 minutos, a cerca de cuatro horas. Los tiempos de espera prolongados continuaron durante las semanas y meses siguientes, lo que dio por resultado un aumento notorio en la efectividad de la prevención e intercepción del contrabando. De hecho, mientras esperaban el retorno a los niveles previos de alerta, algunos contrabandistas estaban desesperados por desplazar su

producto, pues sus inventarios se acumulaban en el lado mexicano de la frontera mientras la escasez en el lado estadounidense elevaba los precios muy por arriba de las condiciones “normales” del mercado negro. La presión de la acumulación de inventarios y el aumento de precios se manifestó en forma de técnicas más audaces para eludir la vigilancia policiaca, como la modificación de vehículos suburbanos con armadura especial y llantas reforzadas con silicón para demoler y cruzar las puertas de los puntos de acceso.

Al mismo tiempo, la desazón pública en torno a la inmigración ilegal también creció con el temor de que los terroristas que realizaron los ataques del 11 de septiembre pudieran haber ingresado ilegalmente al país o se hubieran quedado al vencer sus visas. En realidad, a pesar de casi una década de costosa vigilancia fronteriza concentrada en combatir los problemas crónicos, aún seguía en el aire la preocupación general de que la frontera entre México y Estados Unidos era porosa y muy vulnerable a las nuevas amenazas del terrorismo. Sin embargo, jamás hubo pruebas de que alguno de los terroristas hubiera ingresado al país por esa frontera.

Los ataques del 11 de septiembre también afectaron considerablemente la vigilancia fronteriza. La Patrulla Fronteriza, por ejemplo, perdió buena parte de su personal porque muchos de sus agentes fueron trasladados al programa federal Vigilantes del Aire, lo que dejó a la institución con menos personal del que tenía antes del 11 de septiembre. Eso generó grandes retos debido a las dificultades para reclutar, evaluar y capacitar personas responsables y calificadas que ocuparan las vacantes; la capacitación y asignación de nuevos agentes requiere un año. No obstante, lo más significativo fue la legislación de noviembre de 2002, que reorganizó por completo la estructura de las corporaciones federales encargadas de

la vigilancia fronteriza y la seguridad nacional, con la creación de una nueva institución al nivel del gabinete, el Departamento de Seguridad Nacional (DHS, por sus siglas en inglés). Esta ha sido la reorganización burocrática más grande del gobierno federal desde la creación del Departamento de Defensa.

Aunque las nuevas circunstancias afectaron de forma importante los retos de vigilancia y seguridad fronteriza de toda la vida, existe una diferencia fundamental entre dichos retos y los nuevos dilemas que surgieron de la amenaza del terrorismo internacional. Es decir, hasta antes del 11 de septiembre, los mayores retos de vigilancia y seguridad en la frontera mexicoamericana —desde drogas e inmigración hasta robo de vehículos y prostitución forzada— eran de carácter económico y dependían de la demanda. Por consiguiente las respuestas a los mismos solían ser soluciones dirigidas al mercado para controlar la oferta y la demanda. Aunque persiste un debate contencioso en cuanto a cuáles mecanismos son más adecuados, los dirigidos a la demanda o los dirigidos a la oferta, el objetivo final es controlar las fuerzas del mercado. No obstante, a partir del 9/11, la amenaza del terrorismo en la frontera y más allá, introdujo un nuevo conjunto de motivaciones basadas en la capacidad para ocasionar daños.

Para la mayoría de los ciudadanos y dirigentes de Estados Unidos, el terrorismo es la “madre de todos los miedos”. Es decir, el terrorismo es un espectro particularmente siniestro debido a su capacidad, infinitamente impredecible, de causar daños. Sin embargo, en sus raíces, el terrorismo es una forma de violencia política organizada; una estrategia para aprovechar las debilidades y optimizar el daño, dirigido a menudo contra instalaciones militares esenciales, la población civil, fuentes de ingreso económico e infraestructura básica. En este sentido, el

terrorismo es una forma particularmente eficiente de combate moderno. Las tácticas bélicas tradicionales estaban más orientadas hacia la capacidad de “vencer”; es decir, la capacidad de hacerse de territorios, recursos o lograr una rendición. Aunque los daños suelen considerarse un mal necesario en las tácticas de guerra tradicionales, por lo general no han sido un fin en sí. El terrorismo, por el contrario, está dirigido explícitamente al uso del daño para dar a conocer o forzar los objetivos políticos de un individuo, grupo o país. Por consiguiente, a menos que se reconozcan las demandas políticas de los terroristas, los intentos por resolver las amenazas del terrorismo deberán encaminarse a disminuir la vulnerabilidad y las posibilidades de sufrir daños. Dado su enfoque en los fenómenos económicos, no todas las estrategias de vigilancia y seguridad tradicionales en la frontera entre México y Estados Unidos estaban orientadas hacia tales objetivos. Por lo tanto, para enfrentar los nuevos retos derivados de las amenazas terroristas será necesario hacer un reordenamiento considerable de las prioridades.

A lo largo de la frontera, la actual política de respuesta a este desafío se encuentra en los 22 puntos del Acuerdo de Frontera Inteligente, que establece “infraestructura segura”, “flujos seguros de bienes” y “flujos seguros de personas”. En Estados Unidos, la mayoría de los temas que abarca el Acuerdo de Frontera Inteligente le competen exclusivamente al Departamento de Seguridad Nacional. La Ley de Seguridad Nacional de 2002, que consta de 475 páginas, generó la mayor reorganización gubernamental desde la creación del Departamento de Defensa en 1949. Según la Sección 101(b1) de dicho estatuto, la misión fundamental del DHS es “prevenir ataques terroristas en el interior de Estados Unidos; disminuir la vulnerabilidad del país al terrorismo; reducir al mínimo los daños y dar apoyo durante la recuperación de los ataques terroristas

que ocurran en el interior de Estados Unidos”. El nuevo plan de seguridad nacional crea un Departamento de Estado totalmente nuevo, al concentrar las funciones, dependencias y 180 000 empleados de otros diez departamentos al nivel de gabinete.

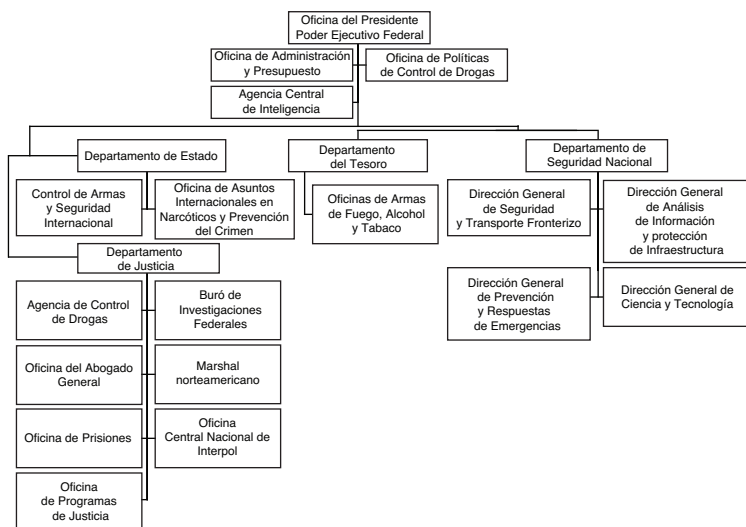
En muchos sentidos, las tareas del nuevo departamento se definen por la estructura del Acuerdo de Frontera Inteligente. Por ejemplo, los “flujos” seguros de personas y bienes deberán lograrse mediante una combinación de estrategias que establezcan “cadenas de suministro” seguras, de modo que el personal de vigilancia pueda distinguir las amenazas potenciales de las “cantidades conocidas” con pocas probabilidades de participar en terrorismo u otras actividades ilícitas. Para realizar esas tareas, el Departamento consta de direcciones generales organizadas en torno a cuatro ejes mayores: seguridad y transporte fronterizos; preparación y respuesta para emergencias; análisis de información y protección de infraestructura; y ciencia y tecnología. El más relevante de esos ejes para las relaciones mexicoamericanas y la seguridad fronteriza es la Dirección General de Seguridad y Transporte Fronterizo (BTSD, por sus siglas en inglés), que consta de casi todas las dependencias que le fueron transferidas desde el Departamento de Justicia (DOJ) (figuras 5 y 6).

Una vez más, la finalidad de esta enorme reorganización de las responsabilidades departamentales fue agilizar las operaciones y dar “una sola cara” a la seguridad interna y fronteriza frente a las nuevas amenazas terroristas. Al respecto, los mayores avances en eficiencia parecen ser los relacionados con los operativos de control migratorio, protección fronteriza, seguridad del transporte y capacidad de respuesta en caso de desastre. En resumen, la constante dispersión de las responsabilidades de seguridad nacional entre diversos organismos ajenos al DHS sugiere que con la reorganización se logró únicamente

Figura 5. Direcciones generales del Departamento de Seguridad Nacional (DHS)

<i>Dirección de Seguridad y Transporte Fronterizo (Border and Transportation Security Directorate)</i>	<i>Dirección de Ciencia y Tecnología (Science and Technology Directorate, STD)</i>
Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (Bureau of Customs and Border Protection, BCBP) Oficina de Vigilancia Migratoria y Aduanas (Bureau of Immigration and Customs Enforcement, BICE) Administración de Seguridad en el Transporte (Transportation Security Administration) Oficina de Preparación Nacional (Office for Domestic Preparedness) Centro Federal de Capacitación Policiaca (Federal Law Enforcement Training Center)	Agencia de Proyectos de Investigación Avanzada de Seguridad Nacional (Homeland Security Advanced Research Projects Agency) Oficina de Laboratorios Nacionales (Office for National Laboratories)
<i>Dirección General de Análisis de Información y Protección de Infraestructura (Information Analysis & Infrastructure Protection Directorate)</i>	<i>Dirección General de Preparación y Respuesta en Emergencias (Emergency Preparedness and Response Directorate)</i>
Análisis de Información y Protección de Infraestructura	

Figura 6. Estructura del Poder Judicial
y de las agencias de seguridad norteamericanas



una racionalización parcial de las estructuras burocráticas y las operaciones para lidiar con el terrorismo. El “mapa” resultante de organismos estadounidenses relacionados con la solución de problemas de delincuencia y seguridad es una matriz bastante compleja y con muchos traslapes de instituciones y programas. Persisten traslapes de responsabilidades, atribuciones y facultades en materia de contraterrorismo y combate al narcotráfico; dos áreas donde las instituciones del Departamento de Estado, el Departamento de Justicia (FBI, DEA) y la Oficina Ejecutiva del Presidente (CIA, ONDCP) siguen teniendo funciones importantes paralelas a las del DHS.

Para subrayar la persistencia de un traslape burocrático y jurídico en las atribuciones y facultades del DHS, la Sección 101(b2) de la Ley de Seguridad Nacional establece claramente que el Departamento debe mantenerse

al margen de las responsabilidades fundamentales de contraterrorismo de otros organismos federales, estatales y locales:

“Con salvedad de lo que permita expresamente la ley en lo referente a las entidades que fueron incorporadas al Departamento conforme al presente estatuto, la responsabilidad básica de investigar y perseguir actos de terrorismo no le corresponderá al Departamento, sino a las autoridades federales, estatales y locales competentes, según los actos en cuestión”.¹⁶

Es importante destacar que la complejidad y el traslape de atribuciones y facultades puede encerrar importantes ventajas y desventajas a la hora de enfrentar los retos de vigilancia y seguridad. Por un lado, quienes están a favor de la organización federal jerárquica señalan que la complejidad y el traslape del sistema estadounidense tiene ventajas importantes: promover la innovación de estrategias, propiciar una sana competencia entre instituciones y lograr una cobertura general más eficaz de diversas áreas normativas (Grodzins, 1990). Por otro, la tortuosidad y superposición burocrática también pueden prestarse a rivalidades interinstitucionales contraproducentes a la hora de competir por los recursos presupuestarios, duplicación ineficiente de funciones y falta de comunicación entre las dependencias con responsabilidades similares. En resumen, aunque propicia un conjunto de respuestas más amplio y diverso a ciertos retos clave, la dilución de la responsabilidad crea competencias innecesarias y permite que algunos problemas se filtren entre las ambigüedades.

¹⁶ Congreso de Estados Unidos. Senado (2002), H.R. 5005: Homeland Security Act of 2002. Washington, D. C., 107 Congreso, 2a. Sesión.

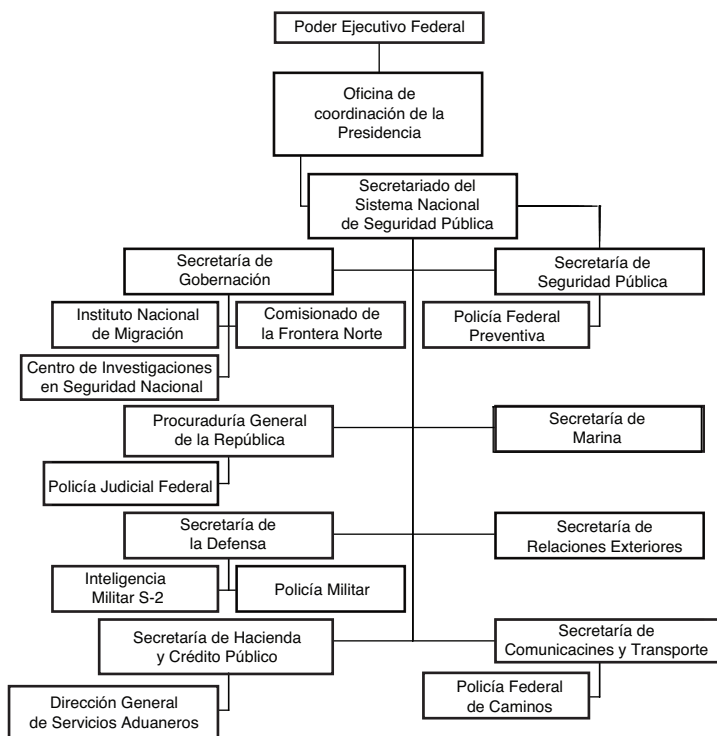
Además de las constantes ineficiencias burocráticas, quienes critican el nuevo enfoque de la seguridad nacional estadounidense señalan que los esfuerzos post-9/11 han tenido más y desproporcionados efectos sobre la inmigración de latinoamericanos indocumentados y el narcotráfico, que sobre el terrorismo. Por consiguiente, los críticos alegan que la “distracción” del terrorismo ha creado un sistema de control migratorio y fronterizo que afecta negativamente a los latinos y a quienes cruzan habitualmente la frontera, sin haber logrado disuadir en absoluto a los terroristas.

Al mismo tiempo, es poco probable que México logre adaptarse plenamente al marco que le presenta el Acuerdo de Frontera Inteligente sin hacer una reorganización significativa de sus propias instituciones de vigilancia y seguridad. Al asumir su cargo en diciembre de 2000, el presidente Fox declaró que los temas de vigilancia y seguridad estarían entre las máximas prioridades de su administración. El gobierno de Fox se ha concentrado intensamente en reestructurar y aumentar la militarización de las fuerzas policiacas federales. Dos de las reformas más importantes de Fox en el campo de la seguridad han sido la creación de una Secretaría de Seguridad Pública (SSP) al nivel del gabinete, encargada de operar el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) y supervisar a la recién creada Policía Federal Preventiva (PFP) (figura 7).¹⁷

Al igual que la reorganización de las corporaciones federales estadounidenses de vigilancia y seguridad, la reestructuración de Fox de las fuerzas públicas federales

¹⁷ En abril de 2004, la administración de Fox presentó nuevas leyes que reestructuraron considerablemente el sistema nacional de seguridad al proponer unificar la Policía Federal Preventiva (PFP) y la Agencia Federal de Investigación (AFI), pero sus iniciativas no prosperaron debido a los enfrentamientos entre los poderes ejecutivo y legislativo.

Figura 7. Organigrama del Sistema de Seguridad Pública de México



tuvo por objeto facilitar la coordinación entre instituciones y direcciones generales. No obstante, la SSP es comparable de varias formas a la Oficina de Seguridad Nacional (que precedió a la creación del DHS), puesto que el sistema que supervisa consta de áreas de competencia relativamente difusas. En el marco del SNSP, las funciones de vigilancia y seguridad se distribuyen entre la Oficina de la Presidencia, por ejemplo, el Centro de Investigaciones para la Seguridad Nacional (CISEN), la Procuraduría General de la República (PGR), la Secretaría de Goberna-

ción (SEGOB), la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Secretaría de Marina (SM), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y diversas dependencias estatales y locales. La dilución de funciones clave entre dichos organismos (por ejemplo, los asuntos migratorios y fronterizos, que dependen de la Secretaría de Gobernación), impide que la SSP funcione como homóloga del DHS estadounidense. Además, a últimas fechas, la SSP parece haberse alejado de los asuntos fronterizos, pues ha disminuido la presencia de la PFP en los sectores clave de la frontera.¹⁸

Debido a la ausencia de un homólogo directo, el SNSP ha tendido a colaborar más estrechamente con la SEGOB. Esta Secretaría de Estado tiene amplias facultades que provienen de su papel tradicional como instrumento de inteligencia y control político del régimen anterior. En otras palabras, la persistencia del claro papel de la SEGOB en el control de la seguridad nacional de México, perpetúa estructuras diseñadas originalmente para facilitar la opresión política. En consecuencia, quienes critican ese papel aseguran que tales facultades debieran redistribuirse para impedir el retorno de los abusos del pasado. Mientras tanto, incluso la SEGOB ha perdido el control de ciertas áreas de vigilancia clave —como aduanas y transporte— que le permitirían funcionar como un homólogo del DHS.

Aún así, la ausencia de un equivalente del DHS no es el único obstáculo que impide la existencia de un sistema de seguridad nacional más eficaz y una mayor cooperación entre Estados Unidos y México. Por un lado, las tendencias recientes indican que se está recurriendo cada vez más a personal militar o con antecedentes militares para

¹⁸ Una matanza accidental de civiles en Tijuana por parte de agentes de la PFP en 2003, los casos de corrupción denunciados y los esfuerzos por aumentar la presencia policiaca en el interior de México, pudieran ser factores relevantes para explicar esta tendencia.

ejercer las funciones de seguridad pública y protección fronteriza. Un claro ejemplo fue el anuncio, por parte de la SEGOB, del despliegue de 18 000 soldados por el presidente Fox para asegurar la frontera norte durante la guerra de Irak, y los 22 000 militares desplegados por el presidente Felipe Calderón para combatir el narcotráfico en 2007. Además de las preocupaciones que la intervención del ejército suscita internamente en el tema de derechos humanos, se tienen grandes dudas en cuanto a la disposición y capacidad de los militares para adaptarse a operaciones de seguridad cada vez más integradas con sus homólogos norteamericanos.

Tal vez el problema más importante para la colaboración en materia de seguridad nacional ha sido la falta de un esquema para identificar metas compartidas, estrategias cooperativas, y resultados de beneficio mutuo. En 2005, se hizo un esfuerzo importante para crear un esquema como tal, con la creación del Acuerdo para la Seguridad y Prosperidad de América (ASPAN) entre Canadá, México y Estados Unidos. La ASPAN fue importante por su carácter trilateral, en contraste con los Acuerdos de Fronteras Inteligentes negociados de manera bilateral entre Canadá-Estados Unidos y México-Estados Unidos. Un esfuerzo trilateral tiene una dinámica distinta a negociaciones bilaterales, y presenta la posibilidad de que Canadá y México puedan colaborar en pro de sus intereses comunes; tal como evitar que la seguridad sea un obstáculo al comercio. Además, un esfuerzo trilateral tiene un significado distinto en la política interna de Canadá y México, pues, a veces, una negociación bilateral puede parecer una relación subordinada entre poderes desiguales. Tal vez la gran desventaja de la ASPAN fue similar al TLCAN; no ha tenido suficientes instituciones o inversiones por parte de los participantes para fortalecer la visión original de sus arquitectos. Sin embargo,

es muy significativo que ha iniciado un diálogo regional sobre materia de seguridad, y ojalá establezca bases para continuar en el futuro.

Mientras tanto, los esfuerzos para coordinar seguridad en las fronteras deben tomar en cuenta las realidades y prácticas que ya existen a nivel local en las comunidades fronterizas. Ha habido una estrecha colaboración bilateral en algunas zonas de la frontera, y sus experiencias pueden ser muy útiles para informar nuevas políticas y mejores prácticas. En la siguiente sección, examinaré el caso de San Diego-Tijuana, una región que ha tenido importantes logros en este sentido.

ESTUDIO DE CASO EN EL TEMA
DE COLABORACIÓN TRANSFRONTERIZA:
SAN DIEGO-TIJUANA

Los gobiernos federales de México y Estados Unidos han ido avanzando en la aplicación de sus estructuras jurídicas y administrativas para enfrentar los retos de vigilancia y seguridad, pero en ambos lados de la frontera frecuentemente no han incluido las preocupaciones y experiencias de las autoridades estatales y locales en el proceso. Además, y quizás lo más importante, la centralización de las responsabilidades y recursos de vigilancia policiaca en las nuevas instituciones del ámbito federal no ha sido acompañada por un aumento correspondiente en los presupuestos de las fuerzas públicas estatales y locales.

Mientras tanto, en Estados Unidos las fuerzas policiacas locales tienen un papel más significativo en la vigilancia y seguridad que en México. En Estados Unidos, las autoridades locales –tanto las del condado como las municipales– tienen facultades más amplias y abarcan una mayor variedad de asuntos de vigilancia y seguridad,

pese a la vasta y compleja red de instituciones federales y estatales que los atienden. Por esto, la principal diferencia entre las autoridades policiacas locales mexicanas y estadounidenses son las diversas restricciones del lado mexicano, como las limitaciones legales de la competencia local y la mayor escasez de presupuestos y recursos considerablemente menores para las autoridades municipales.

Pese a la asimetría de facultades, parece haber una floreciente relación transfronteriza entre las corporaciones de vigilancia y seguridad de los ámbitos local y regional. Esto parece deberse en parte a la colaboración binacional más estrecha en diversos frentes del entorno después del TLCAN. Tres factores parecen ser benéficos para la colaboración binacional en materia de vigilancia y seguridad en la región fronteriza de San Diego-Tijuana. En primer lugar, la existencia de mecanismos de enlace efectivos entre las diferentes instituciones y niveles de competencia para atender diversos retos transfronterizos. En todos los niveles —federal, estatal y local—, la mayoría de las corporaciones de vigilancia estadounidenses y mexicanas cuentan con personal de enlace para entenderse directamente con sus homólogos, aunque suelen tener más personal en el lado de Estados Unidos. Esos enlaces crearon la Asociación Internacional de Funcionarios de Enlace (AIFE), que se reúne mensualmente e incluye personal de enlace de lugares vecinos, como Mexicali, Ensenada y Los Ángeles (figura 8).

A diferencia del mecanismo de enlace binacional —un foro semi trimestral de funcionarios de alto nivel que presiden los consulados estadounidenses y mexicanos de la región—, las juntas de la AIFE generan importantes oportunidades para establecer vínculos entre agentes, y muchos funcionarios y policías aseguran que dichas reuniones y contactos son muy propicios para impulsar una coopera-

ción binacional efectiva. Además de las oportunidades que surgen en las juntas de la AIFE, los tres integrantes de la Unidad de Enlace Fronterizo del Departamento de Policía de San Diego (SDPD) trabajan para mantener las buenas relaciones con su único homólogo de la Dirección General de Policía de Tijuana y otras instituciones del lado mexicano de la frontera. En general, los enlaces del SDPD hacen al menos un viaje diario a Tijuana y realizan algunas visitas espontáneas para mantener los lazos de amistad. En entrevista, un funcionario de enlace declaró que las relaciones entre San Diego y Tijuana son las mejores que haya visto en más de ocho años.

Además de las juntas de la AIFE, los enlaces también cuentan con un directorio de los otros enlaces estadounidenses y mexicanos de la región, pases de línea rápida SENTRI para cruzar rápidamente la frontera y teléfonos celulares Nextel para comunicarse directamente con sus homólogos. Gracias a esos mecanismos, los funcionarios policiacos locales de la región de San Diego y Tijuana destacan que —en comparación con la época previa al TLCAN— la colaboración transfronteriza hace considerablemente más difícil para los elementos criminales transitorios perpetrar delitos en un lado de la frontera y evadir a la ley cruzando al otro lado.¹⁹

Un segundo factor que fomenta la cooperación binacional en la región de San Diego-Tijuana es el uso del artículo 4 del Código Penal Federal mexicano. La región de San Diego-Tijuana es peculiar porque la Fiscalía de Distrito de San Diego es la única autoridad local de California facultada para hacer detenciones conforme a dicho precepto. El artículo 4 del Código Penal Federal mexicano se utiliza para detener ciudadanos mexicanos que come-

¹⁹ Entrevista con el Departamento de Policía de San Diego, Funcionario de la Unidad Enlace Fronteriza, 29 de abril de 2003.

Figura 8. Instituciones con representación en la Asociación Internacional de Funcionarios de Enlace

<i>Instituciones estadounidenses</i>	<i>Instituciones mexicanas</i>
Departamento de Seguridad Pública de Arizona	Agregaduría Regional de la Procuraduría General de la República en Los Ángeles
Oficina de Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego	Agregaduría Regional de la Procuraduría General de la República en San Diego
Comisión Binacional de Atención Médica de Emergencia	Procuraduría General de Justicia de Baja California
Departamento Correccional de California	Consejo de Orientación y Rehabilitación para Menores
Departamento de Seguros de California	Centro de Protección Social para la Mujer (DIF)
Departamento de Justicia de California	Dirección de Policía Municipal de Ensenada
Patrulla de Caminos de California	Grupo Beta de Tecate
Departamento de Policía de Chula Vista	Grupo Beta de Tijuana
Departamento de Vehículos Automotores de California	Aduana de Tijuana
Departamento de Policía de Escondido	Inspección Fiscal Aduanera de Mexicali
Oficina Federal de Investigaciones	Instituto Nacional de Migración
Departamento de Policía de Los Ángeles	Consulado Mexicano en San Diego
Departamento del Alguacil del Condado de Los Ángeles	Policía Ministerial del Estado de Baja California
Fiscalía de Distrito del Condado de Orange	Policía Federal Preventiva (PFP)
Fiscalía de Distrito del Condado de San Diego	Procuraduría General de la República (PGR), Tijuana
Departamento de Libertad Condicional del Condado de San Diego	

Departamento del Alguacil del Condado de San Diego Departamento de Policía de San Diego Sempra Energy Fiscalía General de Estados Unidos Patrulla Fronteriza de Estados Unidos Consulado de Estados Unidos de Tijuana Oficina de Aduanas de Estados Unidos Departamento de Transporte de Estados Unidos Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos Servicio de Marshals de Estados Unidos Patrulla de Playas de la Marina de Estados Unidos Servicio de Investigación Criminal Naval de Estados Unidos Inspección Postal de Estados Unidos Servicio Secreto de Estados Unidos Departamento de Policía de la Ciudad de El Monte	Oficina de Relaciones Internacionales de la Ciudad de Tijuana Dirección de Policía Municipal de Tijuana

tieron un delito en Estados Unidos (o estadounidenses aprehendidos en México por un delito cometido por un mexicano contra un ciudadano estadounidense). En tales casos, las autoridades estadounidenses pueden integrar notas informativas en las que detallan las pruebas que pueden usarse en un juzgado mexicano contra el acusado. Las autoridades estadounidenses no pueden volver a juzgar a la persona cuando regresa a Estados Unidos debido a la 5a. enmienda, aunque la sanción se considere inadecuada o la persona haya evadido por completo la sentencia por medio de sobornos. En general, la Fiscalía de Distrito de San Diego recurre al artículo 4 únicamente para perseguir delitos graves, como homicidio o violación, cuando se tienen claros indicios de que la sanción será efectiva.

Un tercer factor que facilita la colaboración binacional mexicanoamericana en la región es una historia de buenas relaciones entre los alcaldes de ambas ciudades. A partir de las administraciones de los alcaldes Susan Golding y Héctor Osuna de San Diego y Tijuana respectivamente, han recalcado siempre la colaboración transfronteriza. Esto representa un importante avance para San Diego, que pese a ser la ciudad con la mayor población anglosajona de la frontera, ha empezado a subrayar e incorporar esta relación con México como no se había hecho anteriormente. Golding, por ejemplo, presidió una iniciativa binacional para la adaptación regional binacional a la economía globalizada y fungió como observadora externa durante las elecciones mexicanas de 2000. Esta clase de conexiones políticas presenta un escenario positivo para la colaboración en materia de vigilancia y seguridad al enviar un mensaje de que las relaciones transfronterizas son convenientes y deben ser promovidas.

No obstante, las circunstancias fiscales que prevalecen actualmente en los gobiernos estatales y locales

presentan grandes retos en ambos lados de la frontera. Las recientes crisis presupuestarias en dos grandes estados fronterizos estadounidenses –California y Texas– ha afectado directamente los presupuestos de vigilancia policiaca estatales y locales. El recorte presupuestario de cuatro millones de dólares del Departamento de Policía de San Diego suscitó una reducción transfronteriza de suministros básicos y capacidad de respuesta (incluso papel higiénico).²⁰ Como consecuencia de tales recortes, por ejemplo, el personal de enlace de San Diego se redujo de cuatro agentes de tiempo completo a sólo uno de medio tiempo. Tales medidas de austeridad tienen lugar en un momento en que el gobierno federal de Estados Unidos vierte considerables recursos humanos y fiscales en el nuevo Departamento de Seguridad Nacional. Por consiguiente, si se quiere lograr un aumento de eficacia en la vigilancia y seguridad de la región fronteriza, será necesario que las instituciones estatales y locales tengan acceso a una mayor porción de los recursos federales que se están encauzando actualmente al rubro de seguridad nacional que la asignada hasta ahora.

CONCLUSIÓN

El nuevo entorno de seguridad ha requerido una revisión de las prácticas y mecanismos tradicionales de colaboración transfronteriza en materia de vigilancia y seguridad. El régimen de vigilancia y seguridad fronteriza hasta antes del 11 de septiembre estaba diseñado para atender principalmente actividades delictivas e infracciones de carácter económico. Naturalmente, en el nuevo régimen político persisten esos delitos de orden económico: la mi-

²⁰ Hughes, J. (2003/2/14). Aunque la policía está economizando suministros, aún hace falta recortar otros cuatro millones, *San Diego Union Tribune*, San Diego.

gración ha declinado un poco debido a la menor demanda de mano de obra en Estados Unidos, pero seguramente volverá a incrementarse; mientras tanto, otras actividades ilegales (como la trata de personas y el robo de vehículos) permanecieron o aumentaron. Pero, además de los problemas de orden económico de siempre, surgió toda una gama de nuevas tareas como consecuencia de los posibles enemigos de Estados Unidos. Para enfrentar tal reto, este país ha adoptado una nueva estrategia de seguridad fronteriza y defensa nacional y necesitará asegurar que las fuerzas policiacas estatales y locales, así como sus homólogos en México, se integren efectivamente al nuevo sistema.

A medida que los gobiernos federales de Estados Unidos y México avanzan en la implementación de las estructuras jurídicas y administrativas necesarias para encarar los retos de vigilancia y seguridad, el Acuerdo de Frontera Inteligente constituye un útil marco de referencia bilateral para atender tales prioridades y construir sólidos vínculos mexicoamericanos pese a las recientes tensiones ocasionadas por los temas de inmigración e Irak. No obstante, Estados Unidos debe tener cuidado para asegurar que el Departamento de Seguridad Nacional siga enfocado en sus objetivos primarios de contraterrorismo, y que coopere efectivamente con las otras instancias federales, estatales y locales que comparten esa tarea.

Al mismo tiempo, si se quiere asegurar que México sea un socio efectivo en este acuerdo, Estados Unidos deberá ayudar a su vecino mediante el establecimiento de un “perímetro de seguridad” mutuamente benéfico. La idea de ampliar el “perímetro” ha sido tema de acalorados debates por más de una década, pero el 11 de septiembre aumentó la necesidad y urgencia de tal cooperación. Ya es momento de pensar en aumentar las esferas de cooperación entre Estados Unidos y México para ir más allá del TLCAN; un

tratado que algunos empiezan a denominar “TLCAN plus” de seguridad. Al parecer, el marco de referencia del Acuerdo de Frontera Inteligente y del ASPAN –que también estableció nuevos términos de cooperación entre Canadá y Estados Unidos– representa un paso importante hacia una “comunidad” de seguridad más efectiva y cooperativa en Norteamérica.

En el largo plazo, uniformar las normas de seguridad en América del Norte sería benéfico para los tres países y constituiría un paso positivo hacia la creación de una comunidad más sólida en cuestión de economía y seguridad. Aunque este punto merece mayor debate y discusión en el futuro, hasta ahora ha recibido atención insuficiente, pues otros temas han prevalecido en la agenda mexicoamericana durante los últimos meses. Lo que resulta claro en el presente, al menos por ahora, es que ambos países ya cuentan con las bases necesarias para aumentar la colaboración conforme a los tratados bilaterales actuales y las estructuras administrativas que están surgiendo. Mediante la construcción de Fronteras Inteligentes, tienen la posibilidad de volverse aún mejores vecinos.

BIBLIOGRAFÍA

- ADLER, E. y M. N. BARNETT (1998), *Security Communities*, Cambridge, Reino Unido; Nueva York, Cambridge University Press.
- AMERICAS WATCH (1992), *Brutality Unchecked: Human Rights Abuses Along the U.S. Border with Mexico*, Nueva York, NY, Human Rights Watch (organización).
- ALTHAUS y cols., “Border Travelers Warned of Vidence”, *The Houston Chronicle*, jueves 27 de enero de 2005, p. 1.
- ANDERSON, J. W. y W. BRANIGIN (1997), *Flood of Contraband Hard to Stop: Mexican Traffickers Benefit from Heavy Traffic*,

- New Technology, *The Washington Post*, Washington, D. C., A1, A30, A31.
- ANDREAS, P. (2000), *Border Games: Policing the U.S.-Mexico Divide*, Ithaca, NY, Cornell University Press.
- (2001), *Border Games*, Cornell, Cornell University Press.
- ASSOCIATED PRESS, “Migrant deaths along border fall for second straight year”, *The Arizona Republic*, 7 de noviembre de 2007.
- BAILEY, J. J. y R. GODSON (2000), *Organized crime and democratic governability: Mexico and the U.S.-Mexican borderlands*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- y R. GODSON (2000), *Organized Crime and Democratic Governability: Mexico and the U.S.-Mexican Borderlands*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- BERTRAM, E., M. BLACHMAN y cols. (1996), *Drug War Politics: The Price of Denial*, Berkeley, Los Ángeles.
- BUREAU OF JUSTICE STATISTICS (2001), *Sourcebook of Criminal Justice Statistics 2001*, 354.
- CELIA TORO, M. (1995), *Mexico’s “War” on Drugs: Causes and Consequences*, Boulder, Londres, Lynne Rienner Publishers.
- CONGRESO DE ESTADOS UNIDOS, Senado (2002), H. R. 5005, Homeland Security Act of 2002, Washington, D. C., 107 Congreso, 2a. Sesión.
- Casa de Representantes. Comisión de Reforma y Supervisión Gubernamental. Subcomisión de Seguridad Nacional, Asuntos Internacionales y Justicia Penal (1997), *Counternarcotics efforts in Mexico and along the Southwest border: hearing before the Subcommittee on National Security, International Affairs, and Criminal Justice of the Committee on Government Reform and Oversight, House of Representatives*, 105 Congreso, Primera Sesión, 25 de febrero de 1997, Washington, U.S. G.P.O., De venta en U.S. G.P.O. Supt. of Docs. Congressional Sales Office.
- CORNELIUS, W. A., Y. KUWAHARA y cols. (1998), *The role of immigrant labor in the U.S. and Japanese economies: a comparative study of San Diego and Hamamatsu, Japan*,

- San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies University of California San Diego.
- CORNELIUS, W. A., P. L. MARTIN y cols. (1994), *Controlling immigration: a global perspective*, Stanford, California, Stanford University Press.
- COTTAM, M. y O. MARENIN (1999), "International Cooperation in the War on Drugs: Mexico and the United States", *Policing and Society*, 9:209-240.
- COTTAM, M. L. y O. MARENIN (1998), *International Cooperation in the War on Drugs: Mexico and United States* (artículo inédito), Seattle, Washington State University.
- GARCÍA, J. Z. (2002), Security Regimes on the U.S.-Mexican Border, *Transnational Crime and Public Security: Challenges to Mexico and the United States*, J. Chabat, La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies.
- GONZÁLEZ, G. y S. HAGGARD (1998), The United States and Mexico: A Pluralistic Security Community?, *Security Communities*, M. N. Barnett, Cambridge, Reino Unido; Nueva York, Cambridge University Press, Estudios sobre relaciones internacionales de Cambridge, 62:xiii, 462.
- GRODZINS, M. (1990), The Federal System, *Classic Readings in American Politics*, D. H. Rosenbloom, Nueva York, St. Martin's Press, 61-77.
- HOEFER, M. y cols. (2007), "Estimates of the Unauthorized immigrant Population Residing in the United States: January 2006", Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics, Population Estimates, agosto de 2007, p. 14.
- HUGHES, J. (2003/2/14), Police are conserving supplies, but \$4 million in cuts still needed, *San Diego Union Tribune*, San Diego.
- LOMAS, E., M. ORTEGA y cols. (2003), "Aumenta la desconfianza por 10 años de impunidad", *Reforma*, Ciudad de México.
- LUMPE, L. (1997), "The US Arms Both Sides of Mexico's Drug War", *Covert Action Quarterly* (61), pp. 39-46.
- MOROSI, Rich, "Border Crossing Deaths set a 12-month Record", *Los Angeles Times*, 1 de octubre de 2005.
- NEWS REPORT, *Justice in Mexico Project*, julio de 2007.

- OFFICE OF POLICY AND PLANNING (2003), Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: 1990 to 2000, Washington, D. C., U.S. Immigration and Naturalization Service.
- REUTERS NEWS SERVICE, "Mexico Scolds US. Ambassador for 'Punis' Boast", *The Houston Chronicle*, jueves 18 de agosto de 2005, p. 15.
- RICHARD, A. O. N. (1999), An Intelligence Monograph International Trafficking in Women to the United States: A Contemporary Manifestation of Slavery and Organized Crime, Washington, D. C., DCI Exceptional Intelligence Analyst Program, Center for the Study of Intelligence.
- SHIRK, David y Alejandra WEBBER, "Slavery Without Borders: Human Trafficking in the US-Mexican Context", *Hemisphere Focus*, vol. XII, núm. 5, 23 de enero de 2004, pp. 2-3.
- SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, *News Report Justice in Mexico project*, julio de 2007.
- TORO, Celia M. (1995), *Mexico's "War" on Drugs: Causes and Consequences*, Boulder, Londres, Lyme Rienner Publishers.
- VERNEZ, G. (1993), Mexican Labor in California's Economy: From Rapid Growth to Likely Stability, *The California-Mexico Connection*, K. Burgess, Stanford, Stanford University Press, pp. 147-164.
- WASERN, Ruth Ellen, "Unauthorized Aliens in the United States: Estimates since 1986", Congressional Research Service, Order Code RS219 38, 15 de septiembre de 2004, p. 6.
- WAYNE, Cornelius, *Evaluating US. Immigration Control Strategy, 1993-2003*, presentación en el Instituto Transfronterizo, Universidad de San Diego, 24 de octubre de 2003.

EL NUEVO SIGNIFICADO
DE LA FRONTERA: MIGRACIÓN
ENTRE ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO
DESDE EL 9/11

MICHELE WASLIN*

INTRODUCCIÓN

Poco antes de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, los presidentes George W. Bush y Vicente Fox se reunieron para sentar las bases que permitieran seguir impulsando el debate migratorio. Su entrevista generó posibilidades reales de suscitar reformas integrales en el difícil terreno de la política migratoria, como la regularización de la situación de los millones de trabajadores migratorios indocumentados que viven actualmente en Estados Unidos y el ingreso de más trabajadores temporales a este país para cubrir los déficit de mano de obra mediante un programa considerablemente reformado. En ese encuentro se abordaron los temas migratorios dentro del campo más amplio de la política exterior, reconociendo la responsabilidad del país “destinatario” y el país “remittente” en cuanto se refiere a los flujos migratorios.

El 6 de septiembre de 2001, durante la visita de estado del presidente Fox a Estados Unidos, ambos presidentes emitieron una declaración conjunta en la cual se decía:

* Directora de Migración, National Council of La Raza.

Las relaciones mexicoamericanas han entrado en el momento más promisorio de su historia. Nuestros gobiernos se han comprometido a aprovechar las oportunidades que se nos presentan en esta nueva atmósfera de confianza mutua. La profundidad, calidad y buena voluntad de nuestro diálogo no tiene precedentes. Y refleja los valores democráticos que compartimos, así como nuestro compromiso de avanzar decididamente a medida que ahondamos esta genuina relación entre vecinos.¹

Además, los presidentes acordaron establecer un conjunto de “principios rectores” para la migración, como: una perspectiva humanitaria, protección de los trabajadores estadounidenses, equidad, compromiso mutuo y un nuevo programa de trabajadores temporales.

A pocos días de esa visita de Estado, ocurrió lo inimaginable: 19 nacionalistas extranjeros maquinaron los peores ataques terroristas en la historia de Estados Unidos.

En febrero de 2003, el nuevo ministro de Relaciones Exteriores mexicano, Luis Ernesto Derbez, declaró que un plan de legalización podría tardar hasta 30 años, y que “nuestras sociedades aún no están listas para firmar (un acuerdo), aunque sí lo están para el concepto”.² En los meses posteriores a los ataques terroristas, las negociaciones migratorias entre ambas naciones se estancaron por completo y también se deterioró el trato que reciben los nacionales mexicanos establecidos en Estados Unidos. Esa época se caracterizó, asimismo, por una transformación de la frontera entre los países y cambios en la política migratoria. Hasta antes de los ataques

¹ Declaración conjunta de los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos, 6 de septiembre de 2001, Washington, D. C.

² “Mexico Says U.S. Immigration Deal May Take 30 Years”, Servicio Noticioso Reuters, 7 de febrero de 2003.

terroristas, el discurso de ambos países se concentraba en la protección civil y la necesidad de informar a los inmigrantes sobre los peligros potenciales del cruce de la frontera, así como en la preocupación constante por el tráfico de drogas y personas. Esa retórica fue sustituida completamente por temas de seguridad nacional, y ahora los intentos por controlar el flujo de inmigrantes mexicanos –y lo más alarmante, el trato que se da a los mexicanos que viven en Estados Unidos– se hacen en nombre del contrterrorismo.

Esta no es la primera vez que la inmigración se ve a través de la óptica de la seguridad nacional. A partir de las Leyes de Extranjeros y Sedición de 1798, Estados Unidos ha reprimido constantemente a los grupos o individuos que percibe como una amenaza para su seguridad; una seguridad que, por supuesto, define a conveniencia para ajustarla a las amenazas del momento. Conforme a la Ley de Exclusión de Chinos de 1891, se marginó a los polígamos, a “las personas que padezcan de alguna enfermedad desagradable, peligrosa o contagiosa” y a quienes hayan sido encontrados culpables de algún delito menor relacionado con la degradación moral, y con los sistemas de cuotas de nacionalidad se restringió la inmigración de personas a quienes se consideraba un peligro para la seguridad nacional.³ Después del asesinato del presidente McKinley en 1901 a manos de Leon Czolgosz, un hijo de inmigrantes polacos recientes, el Congreso actuó de inmediato para impedir la llegada de “anarquistas o personas que crean en, o aboguen por, deponer mediante la fuerza o la violencia del gobierno de Estados Unidos o de cualquier gobierno o forma de Estado de derecho, o el asesinato de funcionarios públicos”. Después de la

³ National Immigration Forum, “Chronology: Changes in Immigration and Naturalization Law”, Washington, D. C., National Immigration Forum, 2001.

Segunda Guerra Mundial, se aprobaron leyes para prohibir la admisión de extranjeros dedicados a actividades “que pudieran ser perjudiciales para el interés público o poner en riesgo el bienestar o la seguridad de los Estados Unidos”, así como comunistas, nazis o personas cuyas actividades futuras pudieran ser “subversivas para la seguridad nacional”.⁴

En fechas más recientes, la seguridad nacional también se definió de tal modo que incluye el tráfico de drogas o de personas, y en las leyes y políticas migratorias —en particular sobre la frontera entre Estados Unidos y México— se ponen de manifiesto esas amenazas percibidas.⁵

Los ataques terroristas del 11 de septiembre cambiaron el modo en que Estados Unidos percibe su seguridad nacional y quiénes la amenazan.

Los nuevos peligros incluyen a los inmigrantes, independientemente de su país de origen, y la frontera con México se transformó en un frente clave de la guerra de Estados Unidos contra el terrorismo.

En este artículo examinaremos la evolución de la política migratoria norteamericana a partir del 11 de septiembre, el nuevo significado de la frontera entre Estados Unidos y México, las repercusiones que las políticas contraterroristas han tenido en los inmigrantes mexicanos y la respuesta de México ante los cambios recientes en la política estadounidense. Finalmente, haré una reflexión sobre el futuro de un acuerdo migratorio entre los dos países.

⁴ Daniels, Roger, “Two Cheers for Immigration”, en *Debating American Immigration, 1882-Present*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2001.

⁵ Véase, en general, Andreas, Peter, *Border Games: Policing the U.S.-Mexico Divide*, Ithaca, Cornell University Press, 2000.

LA FRONTERA DESPUÉS DEL 11 DE SEPTIEMBRE

A partir del 11 de septiembre, la región fronteriza entre Estados Unidos y México empezó a recibir más atención porque ahora, además de controlar la inmigración ilegal, el narcotráfico, el tráfico de personas, la delincuencia organizada y cosas por el estilo, se considera que esa franja es un elemento importante en la guerra contra el terrorismo.

Inmediatamente después de los ataques del 11 de septiembre hubo un descenso inicial en el número de cruces ilegales de la frontera debido, más que nada, al temor por el aumento de la vigilancia y la pérdida de empleos en industrias clave como el turismo, los restaurantes y la construcción. El incremento de la seguridad a lo largo de la frontera también les ocasionó atrasos indebidos a quienes ingresan legalmente al país. Según los observadores, el repunte de la seguridad también generó muchos casos de abuso de autoridad por parte del Servicio de Inmigración y Naturalización (INS, por sus siglas en inglés) en el punto de entrada. Quienes cruzan diariamente la frontera, así como los residentes permanentes que ingresaban al país, fueron objeto de confiscaciones arbitrarias de documentos de ingreso sin el debido proceso, así como cateos de sus artículos personales. A otros se les negó la entrada al país porque no tenían consigo dinero suficiente para garantizar su ingreso. Aunque este comportamiento es típico de las fronteras, las quejas por hostigamiento aumentaron en los meses subsecuentes a los ataques terroristas. Según organizaciones comunitarias ubicadas cerca de la frontera, el principal problema era la actitud de los agentes de la Patrulla Fronteriza, quienes sentían que se les había “dado luz verde para aterrorizar al mayor número de mexicanos posible”, en palabras de uno de ellos.

Los agentes de la Patrulla Fronteriza tienen enormes facultades discrecionales y las han utilizado para amenazar e intimidar a quienes cruzan la frontera. Por ejemplo, se les amenaza sistemáticamente con el encarcelamiento por interferir con un oficial federal. Otra forma de hostigamiento es enviarlos a una inspección secundaria, que tarda de 30 a 45 minutos. Finalmente, el aumento de personal del INS y de Aduanas, de las policías municipales e incluso de personal militar a lo largo de la frontera amedrentó a quienes la cruzan.

Además, el aumento de las inspecciones significó largas esperas de hasta cuatro o cinco horas, y kilómetros de vehículos haciendo cola. En el punto de entrada de Laredo, la cola era tan larga que a veces se extendía de una a otra caseta de cobro en el lado mexicano. También se registraron varias muertes relacionadas con la espera, principalmente de niños de corta edad que murieron intoxicados con monóxido de carbono mientras sus padres aguardaban en sus vehículos para hacer el cruce de la frontera.

A partir del 11 de septiembre, se adoptaron varias medidas legislativas para aumentar la seguridad y las actividades antiterroristas a lo largo de las fronteras de Estados Unidos con Canadá y México. La Ley de Incremento de la Seguridad Fronteriza y Reforma de Visas de Entrada, que entró en vigor en mayo de 2002, amplía el intercambio de información de inteligencia entre instituciones gubernamentales, establece estratos de seguridad con múltiples oportunidades para detener a quien ingrese con la intención de causar daños a Estados Unidos, e impulsa la firma de acuerdos regionales de seguridad entre Estados Unidos, México y Canadá, de modo que los policías de nuestro país dispongan de más instrumentos e información para mantener fuera a

los terroristas.⁶ Además, la administración de Bush firmó acuerdos de “frontera inteligente” con México y Canadá a fin de establecer zonas de seguridad regional e impedir que los terroristas utilicen a nuestros vecinos como bases de operación para atacar este país. Estas medidas han sido positivas, en respuesta a peligros reales, y ofrecen a los gobiernos las herramientas necesarias para identificar a quienes pretendan dañar a los estadounidenses y detenerlos antes de que ataquen.

Aunque la actividad fronteriza volvió a la “normalidad” hace meses, el hecho de que la Patrulla Fronteriza, Aduanas y otros organismos con presencia en la frontera se hayan consolidado en el nuevo Departamento de Seguridad Nacional, seguramente tendrá un enorme impacto en los flujos fronterizos del futuro inmediato (como se explica enseguida).

Sin embargo, la vigilancia se ha extendido más allá de la frontera. En la siguiente sección se comentan las nuevas políticas de vigilancia migratoria instauradas a partir del 11 de septiembre de 2001.

EFFECTOS DEL CONTRATERRORISMO SOBRE LOS HISPANOS DE ESTADOS UNIDOS

La respuesta del gobierno norteamericano contra los ataques terroristas ha tenido efectos de largo alcance en su agenda política y en una amplia diversidad de comunidades del país. Vale la pena destacar sus consecuencias en las comunidades de inmigrantes: entre las víctimas y los héroes de los ataques figuran muchas personas ex-

⁶ Véase National Immigration Forum (2002), *Backgrounder: Immigration and National Security, The Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act*, Washington, D. C., National Immigration Forum.

tranjeras. Sin embargo, en medio del caos inmediato, los familiares de algunos trabajadores inmigrantes dudaron en reportar la ausencia de sus seres queridos por temor al INS, de modo que quizás no conozcamos jamás las identidades de algunos de esos trabajadores. Además, debido a las restricciones impuestas al acceso a los servicios públicos, muchos inmigrantes y sus familiares quedaron al margen de los programas de asistencia pública diseñados para apoyar a las víctimas. Muchos trabajadores migratorios más se encontraron desempleados como consecuencia de los recortes en turismo y otras industrias afectadas. Y a pesar de las enérgicas peticiones de tolerancia étnica y racial de los altos dignatarios, los reportes de violencia, hostigamiento y delitos inspirados por el odio contra los estadounidenses de origen árabe, musulmanes, latinos y otras minorías a las que se identificaba con “terroristas”, fueron alarmantemente comunes.

Entre las secuelas inmediatas de los ataques, no faltó quien exigiera la imposición de restricciones severas a la admisión de inmigrantes a Estados Unidos y mayores recortes a los derechos de los inmigrantes que ya estaban en el país. Los restriccionistas migratorios han sacado el máximo partido posible de esta oportunidad para impulsar su agenda —la misma agenda antiinmigratoria que han defendido por décadas— bajo la guisa de prevención del terrorismo. Abusando del temor del ciudadano ordinario, los grupos antiinmigratorios y algunos dirigentes políticos oportunistas se han referido a los inmigrantes ordinarios como si fueran terroristas, esforzándose al máximo por lograr que se les niegue la oportunidad de hacer de Estados Unidos su hogar y ejercer sus derechos.⁷

⁷ *Combating Anti-Immigrant Opportunism* Pos- September 11, Washington, D. C., National Council of La Raza, 2002.

Sin embargo, algunas de las nuevas medidas contra el terrorismo van más allá de reformar el proceso de obtención de visa para no inmigrantes y ofrecer información de inteligencia útil, de modo que han tenido profundos efectos negativos en las comunidades de inmigrantes y refugiados. La mayoría de estas nuevas políticas fueron puestas en marcha por la actual administración, específicamente por el Departamento de Justicia (DOJ), y no por el Congreso. Aunque los cambios en las políticas individuales parecieron razonables en un principio, las nuevas políticas antiinmigratorias son inútiles como disuasivos del terrorismo, repercuten de manera negativa en el inmigrante inocente, y dan por resultado la marginación y enajenación de las comunidades de inmigrantes.

A partir de la Ley Patriot Act, que fue aprobada pocas semanas después del 11 de septiembre, los derechos de los no ciudadanos se han visto seriamente socavados. Organizaciones como American Civil Liberties Union (ACLU) y Human Rights Watch (HRW) han reportado violaciones de los derechos civiles de todos los estadounidenses a partir del 11 de septiembre de 2001.⁸ Más de mil personas han sido detenidas y deportadas en secreto, con escaso o ningún proceso justo. Al gobierno se le otorgaron amplios poderes para rastrear y vigilar las comunicaciones telefónicas y por correo electrónico, operaciones bancarias

⁸ Véase American Civil Liberties Union, *Insatiable Appetite: The Government's Demand for New and Unnecessary Powers after September 11*, Washington, D. C., ACLU, 2002; *Presumption of Guilt: Human Rights Abuses of Post-September 11 Detainees*, Nueva York, NY, Human Rights Watch, 2002; Schulhofer, Stephen, *The Enemy Within: Intelligence Gathering, Law Enforcement, and Civil Liberties in the Wake of September 11*, Nueva York, Century Foundation Press, 2002; Lawyers Committee for Human Rights, *A Year of Loss: Reexamining Civil Liberties since September 11*, Nueva York, Lawyers Committee for Human Rights, 2002.

y contribuciones filantrópicas de los estadounidenses. Aunque el grueso de estas medidas contra el terrorismo ha recaído en los inmigrantes, los derechos y libertades civiles de todos los estadounidenses han sufrido menoscabos.

Aunque las nuevas políticas migratorias parecen estar dirigidas contra las comunidades estadounidenses de árabes y musulmanes,⁹ el gobierno se está invistiendo de amplias y nuevas facultades que puede utilizar contra cualquiera. Como se explica enseguida, muchas de las

⁹ Los delitos por odio y la discriminación racial contra estadounidenses de origen árabe o religión musulmana han afectado a muchas familias del país, y el Departamento de Justicia (DOJ) ha acosado activamente a los inmigrantes con esas características. A partir del 11 de septiembre, cientos de inmigrantes han sido detenidos de manera preventiva, a menudo sin informarles la causa, sin darles acceso a un abogado y sin que nadie sepa dónde se encuentran. Los jueces migratorios cerraron al público todos los juicios de carácter migratorio relacionados con personas detenidas en relación con las averiguaciones del 11 de septiembre. Esta orden ha sido aplicada en más de 600 casos migratorios de “interés especial”. Los tribunales no sólo quedaron vedados para visitantes, familiares y medios de comunicación, sino que la restricción se ha extendido al grado de “confirmar o negar si los casos están en estrados”. Puesto que se llevan a cabo en secreto, no hay manera de saber si dichos juicios son justos, o si a los inmigrantes se les somete al debido proceso cuando el gobierno trata de deportarlos. Además, el DOJ empezó a rastrear e interrogar a unos 8 000 árabes de Estados Unidos no porque fueran sospechosos de alguna conexión con el terrorismo, sino por ser árabes, estar dentro de ciertos límites de edad y haber llegado recientemente a Estados Unidos. Y en cada una de estas iniciativas de vigilancia a partir del 11 de septiembre, el DOJ se ha propuesto aplicar todo el rigor de la ley a los inmigrantes de ascendencia del Medio Oriente. Por ejemplo, el esfuerzo por localizar a los 300 000 inmigrantes que cuentan con órdenes definitivas de deportación se ha concentrado en los hombres de Medio Oriente. Si se quieren más detalles, véase *Healing the Nation: The Arab American Experience after September 11*, Washington, D. C., Arab American Institute, 2002.

políticas recién aprobadas han tenido repercusiones negativas en los latinos, y sus efectos seguirán sintiéndose por muchos años. Puesto que 35 millones de hispanos constituyen la minoría más numerosa del país, y dado que 40% de esa población nació en el extranjero,¹⁰ los cambios han sido motivo de gran preocupación en la comunidad. Además, puesto que muchos pertenecen a familias y comunidades cuya situación migratoria es mixta¹¹ —es decir, inmigrantes indocumentados, residentes legales y ciudadanos estadounidenses que viven de manera interdependiente—, incluso las medidas dirigidas a los indocumentados han repercutido en el resto de la comunidad latina. Según el Censo 2000 de Estados Unidos, casi tres de cada cinco hispanos estadounidenses —59.5 por ciento— son de origen mexicano, de modo que estos cambios tienen un enorme efecto potencial en la comunidad mexicoamericana y, por consiguiente, son una gran preocupación para el presidente Fox.

Visión de la inmigración como un tema de seguridad nacional

Quizás el cambio con las repercusiones más amplias sobre la comunidad hispana sea la creación de una nueva y extensa agencia de seguridad nacional. La ley que crea el Departamento de Seguridad Nacional (DHS, por sus siglas en inglés), que fue promulgada en diciembre de 2002, hace desaparecer el INS y responsabiliza al DHS de los servicios

¹⁰ *Beyond the Census: Hispanics and an American Agenda*, Washington, D. C., National Council of La Raza, agosto de 2001.

¹¹ Según Urban Institute, en Estados Unidos uno de cada diez niños pertenece a familias con situación migratoria mixta, donde al menos un progenitor carece de ciudadanía y un hijo es ciudadano. "Children of Immigrants Fact Sheet", Washington, D. C., The Urban Institute, 2001.

y la vigilancia migratoria. A partir de su creación, el INS y sus predecesores han pertenecido a los departamentos del Tesoro, Comercio, Trabajo, Justicia y, actualmente, Seguridad Nacional, lo que refleja la óptica con que se ha visto la migración a través del tiempo. Ubicar la migración en una agencia de seguridad nacional es, a todas luces, una expresión física de la nueva realidad, es decir, que frontera y migración son el primer y más importante tema de seguridad nacional.

La Ley de Seguridad Nacional de 2002 establece la creación de un gigantesco Departamento de Seguridad Fronteriza y Transporte (BTS, por sus siglas en inglés), en el cual recaen las funciones de vigilancia migratoria. Dicho estatuto crea también una Oficina de Servicios de Ciudadanía e Inmigración, que es independiente y asume las funciones del servicio migratorio. A partir del 1 de marzo de 2003, cinco organismos federales (Patrulla Fronteriza, INS, Servicio de Inspección Zoosanitaria y Fitosanitaria, Aduanas, y Servicio Federal de Protección) se integran en dos unidades fronterizas: una Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza que absorbe Aduanas (INS), Patrulla Fronteriza (APHIS) y Servicio de Inspección Zoosanitaria y Fitosanitaria para dar una sola cara en la frontera, y la Oficina de Vigilancia Migratoria y Aduanal, que se encarga de vigilar el cumplimiento de las leyes una vez que se cruza la frontera. Aún no se tiene claro de qué manera afectará esta nueva configuración a la frontera entre Estados Unidos y México y a los mexicanos radicados en ese país. No obstante, es muy probable que las violaciones de los derechos civiles aumenten y el servicio de aduanas se deteriore. Además, la ausencia de un organismo único que se encargue de hacer cumplir las políticas migratorias estadounidenses dificultará mucho más las pláticas bilaterales en materia de migración.

Nuevos requisitos de cambio de domicilio

Como parte de una estrategia considerada como una medida de contraterrorismo, el Departamento de Justicia (DOJ) anunció que fortalecería la vigilancia del cumplimiento de la Sección 265(a) de la Ley de Migración y Nacionalidad, una ley que data de hace 50 años y exige a quienes no tienen la ciudadanía informar sobre sus cambios de domicilio en el término de 10 días a partir de la mudanza. En dicha ley se señalan también sanciones penales por no informar un cambio de domicilio, lo que incluso pudiera ser motivo de deportación. La primera aplicación de alto perfil de esta ley fue el caso de un palestino al que detuvieron por conducir 6 km/h por arriba del límite de velocidad, pero que luego quedó sujeto a un proceso de deportación por no haber presentado oportunamente un formulario de cambio de domicilio.¹² Esta política expone a millones de inmigrantes hispanos a la deportación simplemente por ignorar la existencia de esta regla en el momento en que se mudaron. Incluso quienes envían correctamente sus avisos pueden tener problemas, pues el INS no ha podido procesar los formularios que recibe por correo. En julio de 2002, la prensa informó que el INS tenía 200 000 formularios de cambio de domicilio sin procesar, archivados en cajas en un centro de almacenamiento subterráneo. A partir de entonces, el número de formularios que el INS recibe aumentó explosivamente de 2 800 mensuales a 30 000 diarios. Casi un millón de los nuevos formularios que el INS ha recibido se sumaron a los que aguardan en el almacén, lo que expone a muchísimos inmigrantes a la deportación bajo el pretexto de no haber cumplido la ley. No se tiene claro de qué manera la vigilancia del

¹² Bixler, Mark. "Minor immigration slip becomes costly to INS: Palestinian faces ouster on little-used law", *Atlanta Journal-Constitution*, miércoles 10 de julio de 2002.

cumplimiento de la Sección 265(a) puede ayudar en la guerra contra el terrorismo. Lo que sí resulta claro es que esta política le genera al INS y al organismo que le sucede más información de la que puede procesar, y deja al margen de la ley, al menos en potencia, las actividades de millones de inmigrantes.

*Vigilancia de la Ley Migratoria Federal
por la policía estatal y municipal*

Otra nueva medida promulgada después del 11 de septiembre, ha sido enrolar a las policías estatales y municipales en diversas actividades. Los defensores de los inmigrantes temen que estas nuevas políticas, que permiten a los departamentos de policía municipales vigilar el cumplimiento de la ley migratoria civil federal, pueden entorpecer las investigaciones de terrorismo y otros delitos y tener un grave efecto negativo en las comunidades latinas.

En junio de 2002, el fiscal general John Ashcroft declaró que las policías estatales y municipales están autorizadas para impedir violaciones civiles y penales de la ley migratoria. En los meses posteriores a dicho anuncio, las policías estatales y municipales fueron convocadas para detener infractores de los nuevos requisitos de registro y cambio de domicilio. En abril de 2002, varios meses antes del anuncio de Ashcroft, la prensa informó que el DOJ estaba listo para emitir una nueva opinión legal. En esa nueva opinión de la Oficina de Asesoría Legal (OLC, por sus siglas en inglés), que no fue dada a conocer, se establece supuestamente que la policía estatal y local tiene “autoridad inherente” para impedir violaciones civiles y penales de la ley migratoria.

Aunque jamás se publicó la mencionada opinión legal, el anuncio indica que el DOJ ha reinterpretado la ley y

revertido décadas de precedentes jurídicos. Al parecer, el anuncio de Ashcroft de junio de 2002 se basó en esa opinión legal no publicada.¹³

La simple idea de que la policía municipal pudiera tener autoridad para vigilar el cumplimiento de la ley migratoria le dio escalofríos a las comunidades de latinos y otros inmigrantes, lo que dio por resultado una mayor resistencia a colaborar con la policía, denunciar delitos y ofrecerse como testigos.

Millones de personas se verán afectadas por esta regla cuando oficiales de policía sin conocimientos sobre la ley migratoria detengan e interroguen a latinos y otros estadounidenses que se “vean” “su habla” se oiga como de posibles extranjeros.

A diferencia de los oficiales migratorios federales, los departamentos de policía no tienen la capacitación necesaria, ni entienden las complejidades de la ley migratoria. Como consecuencia de estos problemas, se pierde confianza y comunicación entre la policía y grandes sectores de la comunidad.

Muchos departamentos de policía del país se han opuesto públicamente a la propuesta del DOJ y han declarado que no se involucrarán en la vigilancia migratoria porque están concientes de los efectos negativos que puede tener la pérdida de confianza por parte de la comunidad.¹⁴ También se promovieron litigios para obligar al DOJ a publicar su opinión legal.

¹³ Para mayor información, véase Waslin, Michele. *Immigration Enforcement by Local Police: The Impact on the Civil Rights of Latinos*, NCLR Issue Brief, núm. 10, febrero de 2003.

¹⁴ “From Community Policing to Community Profiling: The Justice Department’s Proposal to Have Local Police Enforce Immigration Laws”, The National Immigration Forum Background, 10 de mayo de 2002.

*Restricciones en los documentos
de identificación*

Las políticas sobre emisión y aceptación de documentos de identificación se endurecieron a partir de los ataques terroristas. Este es otro claro caso en el que las preocupaciones por la protección civil se vieron eclipsadas por la retórica de seguridad nacional.

El asunto de las restricciones en los requisitos para obtener licencias de conducir ha sido uno de los problemas más importantes y generalizados para la comunidad latina, pues dicha licencia es necesaria para participar en muchas facetas de la vida diaria, como conducir, hacer operaciones bancarias, rentar un apartamento y contratar servicios públicos. Hasta el 11 de septiembre, en muchos estados se hicieron esfuerzos por aumentar la seguridad en las carreteras al ampliar el acceso de los inmigrantes indocumentados que vivían y trabajaban en la comunidad a las licencias de conducir, de modo que pudieran recibir capacitación adecuada para conducir y adquirir un seguro automovilístico. Sin embargo, cuando se supo que algunos de los 19 terroristas contaban con licencias de conducir estatales, muchos estados propusieron y aprobaron restricciones al acceso de los inmigrantes a dichas licencias, pese a que los 19 tenían otros documentos válidos, como pasaportes, que podían utilizar como identificación. Estas medidas no sólo han impedido que los inmigrantes indocumentados consigan licencias, sino también muchos residentes legales e incluso ciudadanos estadounidenses, quienes quedaron atrapados en las restricciones debido al acoso y la discriminación, o a políticas tan mal diseñadas que acaban por negar la licencia a residentes legales.

Además de las batallas sobre la emisión de licencias de conducir, también las matrículas consulares mexicanas fueron atacadas. Los consulados mexicanos habían

emitido matrículas, desde el siglo XIX, a los mexicanos radicados en Estados Unidos. Recientemente, más de 60 bancos estadounidenses y cientos de departamentos de policía municipales empezaron a aceptar las matrículas consulares como documentos legítimos de identificación. Sin embargo, los que proponen restringir la migración atacaron dichas matrículas bajo el argumento de que otorgan a los inmigrantes ilegales una “cuasi amnistía” y representan una amenaza para la seguridad norteamericana.¹⁵ Se aprobaron leyes federales y estatales para restringir el uso de las matrículas consulares mexicanas y cualquier otra identificación emitida por gobiernos extranjeros. Además, se espera que una fuerza de tarea integrada por varios organismos gubernamentales, como los departamentos del Tesoro, de Estado, de Seguridad Nacional y de Justicia, emita un informe sobre el uso de las matrículas consulares en el futuro cercano. Estos cambios en la política atraieron la atención del gobierno de México, que ha intentado parar activamente los ataques contra las matrículas consulares y las licencias de conducir.

Además de las medidas “contraterroristas” anteriores, diversos cambios en las políticas y en las decisiones de la Suprema Corte ocurridos durante el último año y medio, han socavado seriamente los derechos de los trabajadores inmigrantes y generado un clima de terror en el lugar de trabajo.

Cartas de no coincidencia de la Administración de Seguridad Social

Durante los últimos años, la Administración de Seguridad Social (SSA, por sus siglas en inglés) ha enviado cartas de

¹⁵ Véase Dinerstein, Marti, “IDs for Illegals: The Matricula Consular Advances Mexico’s Immigration Agenda”, Washington, D. C., Center for Immigration Studies, enero de 2003.

“no coincidencia” a los patrones que emplean trabajadores cuyos nombres y números de seguridad social no coinciden con la base de datos de la SSA. En años pasados se enviaban unas 100 000 cartas anualmente. Sin embargo, en 2002 el programa se expandió y la SSA envió aproximadamente 750 000 cartas a patrones, cada una de las cuales contenía al menos el nombre de un empleado. El objetivo de la SSA era actualizar su base de datos y reducir el número de “avisos de suspensión de ingresos”,¹⁶ de modo que los beneficios que otorga la SSA se distribuyeran entre contribuyentes legítimos.

Aunque la carta dice claramente que el patrón está obligado a informar simplemente al empleado que sus datos no coinciden, muchos patrones la han utilizado como pretexto para despedir a los empleados que se mencionan en la misma. Muchos trabajadores latinos, trabajadores inmigrantes y trabajadores que participan en actividades sindicales han sido despedidos. Otros no vuelven a presentarse en su trabajo en cuanto saben que se recibió la carta, pues temen meterse en líos con las instituciones de gobierno. Con frecuencia, muchos de los empleados que figuran en las cartas de no coincidencia son residentes legales e incluso ciudadanos estadounidenses cuyos nombres contienen errores o cuya información no ha sido actualizada. Por consiguiente, las cartas de no

¹⁶ Title II of the Social Security Act requires the Social Security Administration (SSA) to maintain records of wage amounts employers pay to individuals. Employers report their employees' wages to SSA at the conclusion of each tax year. Wages on those employer reports containing invalid names and/or Social Security Numbers cannot be posted to an individual's earnings record in SSA's Master Earnings File. Instead these wages are placed in the Earnings Suspense File – a repository for unmatched wages. See “Congressional Response Report: Status of the Social Security Administration's Earnings Suspense File” (Document A-03-03-23038), Washington, D. C., Office of the Inspector General, Social Security Administration, noviembre de 2002.

coincidencia han ocasionado enormes problemas a las comunidades de inmigrantes y a los patrones, que pierden buenos trabajadores.

*Derechos de los trabajadores
y el Caso Hoffman Plastics vs. NLRB*

Además de las políticas de los poderes legislativo y ejecutivo del gobierno, en los últimos meses la Suprema Corte de Estados Unidos también se volvió hostil con los trabajadores migratorios. En marzo de 2002, la Suprema Corte dio a conocer una decisión que revirtió el antiguo precedente de que todos los trabajadores deben gozar por igual de la protección de las leyes laborales, independientemente de su situación migratoria. En la resolución del caso *Hoffman Plastics vs. National Labor Relations Board (NLRB)*, la Corte estableció que los empleados que trabajen en Estados Unidos con documentos falsos no tienen derecho a indemnización por parte de sus patrones, aunque los despidan ilegalmente. Al negarle compensación a un grupo de trabajadores, la resolución Hoffman menoscaba la situación de todos los trabajadores y es un incentivo para que los patrones contraten trabajadores ilegales, ya que pueden despedirlos cuando incurran en cualquier actividad que consideren inconveniente, sin enfrentar ninguna consecuencia legal. Además, la resolución Hoffman envía el mensaje de que no se valoran los derechos de los trabajadores inmigrantes. Esto genera una situación en la que ahora los trabajadores inmigrantes tienen un motivo para desdeñar sus propios derechos laborales y, por ende, dudarán en denunciar condiciones de trabajo ilegales o inseguras, o violaciones de sus derechos civiles, pues no tienen derecho a exigir compensación alguna. Por lo tanto, la resolución Hoffman lesiona a todos los trabajadores estadounidenses porque reduce los salarios, empeora

las condiciones de trabajo y desalienta la organización laboral, y también perjudica a los patrones respetuosos de las leyes, que ahora deben competir contra patrones sin escrúpulos que abusan del personal sin documentos.

En resumen, independientemente de que sean esfuerzos reales por aumentar la seguridad, maniobras publicitarias para hacer que la gente se sienta más segura o estrategias conscientes para imponer el cumplimiento de las leyes migratorias entre los inmigrantes latinos, las medidas que el gobierno ha adoptado recientemente en nombre del contraterroismo han tenido un efecto muy nocivo entre la población de ascendencia latina del país. Además, en el actual ambiente persecutorio contra el inmigrante, se han instituido varias políticas que van mucho más allá del contraterroismo, lesionan a las comunidades migratorias y, de hecho, a las comunidades en general. Aunque los restriccionistas migratorios del Congreso y los grupos con intereses antiinmigratorios no han logrado del todo sus propósitos de aprovechar el sentimiento antiinmigratorio posterior al 9/11, el trato que se da en Estados Unidos a los inmigrantes y las libertades civiles ha empeorado definitivamente. Puesto que el grupo de inmigrantes más numeroso es el mexicano, y los mexicanoamericanos son la mayoría de los estadounidenses de origen latino, estas nuevas políticas atrajeron la atención del gobierno de México. Por consiguiente, las relaciones entre ambos se han deteriorado en los últimos 18 meses. El estancamiento de las negociaciones migratorias bilaterales, aunado a las nuevas políticas “contraterroristas” y laborales de Estados Unidos, abrió una brecha en las relaciones bilaterales, suscitó esfuerzos mexicanos de cabildeo dentro de Estados Unidos y provocó contraataques internacionales. La siguiente sección se refiere a las relaciones entre ambas naciones a partir del 9/11.

RELACIONES ENTRE ESTADOS UNIDOS
Y MÉXICO A PARTIR DEL 9/11

Las relaciones migratorias entre estos países siempre han sido complicadas, pero los recientes problemas de seguridad han tenido un efecto enorme en la agenda migratoria bilateral. El 10 de septiembre de 2001, la relación parecía estar en su mejor momento histórico, pero los ataques terroristas cambiaron por completo la situación, pues el presidente Bush puso de inmediato la agenda migratoria al final de sus prioridades para concentrarse en la guerra contra el terrorismo, empezar a ver la frontera mexicana como un frente en esa contienda y buscar a México como aliado. El único avance en el tema migratorio han sido los acuerdos de seguridad fronteriza, pues las reformas más amplias siguen estancadas mientras las condiciones de los mexicanos radicados en Estados Unidos continúan deteriorándose. Además, el gobierno mexicano ha adoptado varias medidas para enfurecer y avergonzar al gobierno estadounidense, en particular lo referente al litigio internacional sobre derechos humanos y la intervención militar en Irak. Estas acciones no han obligado al gobierno norteamericano a volver a la mesa de negociación bilateral, pero sí hicieron aún más remota la posibilidad de dialogar en lo futuro. Dentro de ese nuevo e hipersensible ambiente de inseguridad, la atención giró de inmediato hacia los 4 800 kilómetros de frontera, y se embarcaron en planes para aumentar la seguridad fronteriza y empezaron a ver la seguridad desde una perspectiva regional. En marzo de 2002, los dos países firmaron una declaración de “Frontera Inteligente” y un plan de acción en el cual se afirmaba:

...la campaña internacional por erradicar el terrorismo nos exige atender con urgencia nuevas prioridades y metas en

común, fundamentales para defender nuestras sociedades y modos de vida. Al mismo tiempo, reconocemos que los eventos del 11 de septiembre subrayan más que nunca la importancia de la relación entre Estados Unidos y México, como socios y vecinos, para el logro de esos objetivos y para hacer realidad la visión que tenemos sobre el futuro de nuestros países... Construiremos una frontera que proteja a nuestras sociedades contra quienes pretendan dañarnos, y que realmente satisfaga las necesidades humanas y económicas de nuestra dinámica relación.¹⁷

El plan de acción de la asociación fronteriza, que contiene 22 puntos, incluye medidas para crear una infraestructura segura al mismo tiempo que se mantiene el buen flujo de bienes y personas. Los dos países lanzaron también la “Alianza para la Prosperidad”, que busca “acudir a recursos privados para generar empleos y promover la prosperidad en las áreas menos desarrolladas de México”, particularmente en los grandes estados generadores de emigrantes. La Alianza facilitaría capital a pequeñas empresas, reduciría el costo de los envíos de dinero que los emigrantes remiten a México y crearía programas de becas para que estudiantes mexicanos acudan a instituciones de educación superior en Estados Unidos.

En lo que respecta a las negociaciones migratorias bilaterales generales, hasta antes del 11 de septiembre los mexicanos y el secretario de Relaciones Exteriores de México, Jorge Castañeda, tenían la mirada puesta en una reforma migratoria integral. La “enchilada entera”, como se le denominó, fue una magna negociación que incluía un programa de legalización por méritos para los inmigrantes ilegales que ya vivían en Estados Unidos, más un nuevo

¹⁷ Declaración conjunta de Estados Unidos y México, Monterrey, México, 22 de marzo de 2002.

programa de trabajadores temporales que aseguraría a ese país los trabajadores necesarios para evitar déficit de personal en el mercado laboral. Los funcionarios mexicanos intentaron mantener vivas las negociaciones migratorias después del 11 de septiembre, pero les frustró no ver avances reales y consideran que la migración ya no era una prioridad. Esa frustración aumentó cuando Estados Unidos se negó a nombrar un negociador principal a pesar de las presiones mexicanas. En enero de 2003, frustrado por el estancamiento de las negociaciones en torno a la reforma migratoria, el secretario Castañeda renunció. Como se dijo antes, la inmigración es una prioridad para los funcionarios estadounidenses, pero sólo en lo que se refiere al aumento de lo que se percibe como medidas de seguridad y no para una reforma migratoria integral.

Se cree que los mexicanos, con su nuevo secretario de Relaciones Exteriores al frente, estarán dispuestos a conformarse con “media enchilada” o menos. Para asombro y decepción de los defensores estadounidenses de los inmigrantes, el gobierno mexicano pudiera estar dispuesto a negociar con Estados Unidos un acuerdo provisional de “trabajadores temporales” que permita el acceso de trabajadores mexicanos por cortos periodos a dicho país para compensar supuestos déficit laborales. Otras medidas de corto plazo serían la aprobación de leyes para regularizar la situación de los estudiantes migratorios que asisten a universidades, prohibir las cartas de “no coincidencia” de la SSA y promover el uso de las matrículas consulares mexicanas. Aunque los funcionarios mexicanos insisten en que la mejor manera de hacer la reforma migratoria es establecer una meta integral de largo plazo, así como varias metas realizables en el corto plazo que permitan avanzar hacia la primera, quienes están a favor de la reforma migratoria temen que ambos gobiernos acuer-

den lineamientos menores y se olviden de la reforma integral.

Además, el gobierno mexicano ha dado pasos que enfurecieron al estadounidense y dificultaron aún más las relaciones, como presentar varias demandas legales contra este país ante las cortes judiciales internacionales para oponerse a la pena de muerte y al maltrato de los trabajadores migratorios. En primer lugar, el 21 de enero de 2003, México solicitó a la Corte Internacional de Justicia que se opusiera a la ejecución de 51 mexicanos sentenciados a muerte en prisiones estadounidenses.

México argumenta que Estados Unidos infringió las leyes internacionales al no informar o dar acceso a los funcionarios consulares cuando se aprehendió o sentenció a muerte a los inmigrantes mexicanos.¹⁸ En agosto de 2002, Fox declinó la invitación a una cumbre en el rancho de Bush en protesta por la ejecución, en Texas, de un mexicano al que encarcelaron en 1988 por homicidio. Además, México presentó ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la OEA una demanda legal contra Estados Unidos, acusándolo de infringir las leyes internacionales por el maltrato a los trabajadores migratorios.¹⁹ Aunque ninguna de esas resoluciones tendrá efecto en las políticas estadounidenses, al parecer México se ha propuesto dar a conocer supuestas violaciones estadounidenses de las leyes internacionales y desafiar a su poderoso vecino del norte.

Además, México incrementó la emisión de sus matrículas consulares y ha cabildeado activamente con bancos, gobiernos municipales y otras instituciones para que las acepten, lo que generó acusaciones de interferencia

¹⁸ "Half an Enchilada: Mexico and the United States", *The Economist*, 23 de enero de 2003.

¹⁹ "Mexico Takes Problem of Migrant Workers to OAS Tribunal", Associated Press, 24 de febrero de 2003.

en los asuntos internos de Estados Unidos. Los grupos restricciónistas migratorios atacaron dichas matrículas al afirmar que se trata de un intento del gobierno mexicano por ofrecer una “amnistía furtiva” a sus ciudadanos radicados en Estados Unidos. Aunque las acusaciones son infundadas, al sumarse a los nuevos datos del Censo, que revelan un aumento en el número de inmigrantes ilegales mexicanos, atrajeron mucha atención hacia la migración de indocumentados procedentes de México. A partir del 11 de septiembre, los grupos antiinmigratorios han calificado reiteradamente la migración ilegal mexicana como una amenaza para la seguridad, convirtiendo así, una vez más, un problema económico y humanitario en un asunto de seguridad nacional, y presionando al presidente Bush y al público estadounidense para llegar a un acuerdo migratorio con México.

En fechas más recientes, la amistad entre los presidentes Fox y Bush se puso nuevamente a prueba al diferir sus opiniones sobre la intervención en Irak. Como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, México tiene un voto importante en lo referente a la política iraquí. En el otoño de 2002, México abogó por el diálogo, junto con Francia, en una resolución inicial que autoriza a la ONU para efectuar inspecciones de armas en Irak antes de declarar la guerra. A pesar de la fuerte presión estadounidense, el presidente Fox se ha mantenido firme en sus convicciones antibelicistas. Fox quiere generar una imagen de fortaleza frente a la oposición estadounidense y se rehúsa claramente a que lo perciban como alguien que le sigue el juego al gobierno estadounidense en materia de política exterior, pues hacerlo de ese modo podría tener peligrosas consecuencias políticas para su de por sí tambaleante gobierno y su partido.

Mientras tanto, algunos defensores de la reforma migratoria, con la esperanza de retomar las pláticas sobre

migración, han adoptado el lenguaje de la seguridad. Al reconocer la necesidad de encuadrar los problemas desde ese punto de vista, los defensores de los inmigrantes argumentan que la reforma migratoria integral es obviamente necesaria y que el actual clima de obsesión por la seguridad deberá facilitar dicha reforma en vez de dificultarla. Además, señalan que la hipocresía cada vez más obvia de la política migratoria del país ha ocasionado que diversos sectores sociales, como la comunidad empresarial, el movimiento laboral, la comunidad religiosa y los grupos étnicos, insistan en reformas que alineen mejor las leyes migratorias con la dinámica que da impulso a la migración.²⁰ Estas peticiones han adoptado una nueva urgencia a partir del 11 de septiembre, pues la existencia de una enorme población de indocumentados en los barrios y la fuerza de trabajo del país, que teme el contacto con las autoridades civiles y está cada vez más aislada en virtud de los cambios en la política de las licencias de conducir y las prácticas de la policía municipal, es claramente incongruente con los objetivos de seguridad estadounidenses. No hay indicios de que el flujo de inmigrantes hacia ese país esté disminuyendo; de hecho, las tendencias se conservan esencialmente idénticas a como han estado los últimos 20 años, debido a la incapacidad legislativa del país para adecuarse a las realidades económicas de la migración. Por lo tanto, una reforma migratoria integral sobre las líneas de la plática que iniciaron los presidentes Bush y Fox pudiera tener un enorme impacto, pues permitiría regular los flujos migratorios y legalizar la fuerza laboral existente, de tal manera que las autoridades puedan saber de manera más confiable quién está en el país y quién está entrando. Desde el punto de vista de la seguridad, es

²⁰ Yzaguirre, Raúl, "Testimony on Immigration Policy", Senate Judiciary Committee Hearing: *U.S. Mexico Migration Discussions: An Historic Opportunity*, 7 de septiembre de 2001.

preferible tener la posibilidad para efectuar verificaciones de antecedentes y obtener más información directamente de los inmigrantes que ya integran la fuerza de trabajo o pronto se incorporarán a ella, que la situación actual, en la que los sobrevivientes de la peligrosa odisea necesaria para llegar hasta acá luchan por sobrevivir y trabajar furtivamente dentro de sus fronteras.

CONCLUSIÓN

Inmediatamente antes de los ataques terroristas en Nueva York y el Pentágono, Estados Unidos y México estaban a punto de llegar a la oportunidad histórica de reescribir las leyes migratorias y alterar fundamentalmente la relación migratoria entre los dos países, legalizando a la inmensa mayoría de los flujos migratorios actuales. Resulta claro que las relaciones entre estos países se han deteriorado a partir del 11 de septiembre de 2001. No sólo las negociaciones bilaterales sobre política migratoria se detuvieron bruscamente, sino que el trato a los mexicanos radicados en Estados Unidos empeoró, pues las supuestas medidas de contraterrorismo han lesionado a la comunidad latina estadounidense. Obviamente, el gobierno mexicano está consciente de los peligros que sus ciudadanos enfrentan en aquel país y ha dado varios pasos para atender sus preocupaciones, lo que generó aún más molestia en la administración de Bush. Aunque los desacuerdos actuales entre los dos países sobre la política en Irak daban la impresión de ser una oportunidad de trueque –legalización a cambio de apoyo en Irak–, al parecer el estancamiento generó menos cooperación. Además, las declaraciones de las autoridades mexicanas indican que México no insistirá más en una reforma migratoria integral en el futuro inmediato, sino que se concentrará en proteger a los ciudadanos mexicanos que

viven actualmente en Estados Unidos, como lo hace con la promoción de las matrículas consulares.

Como se aprecia en el presente artículo, la protección de los inmigrantes en Estados Unidos es necesaria porque las políticas implantadas a partir del 11 de septiembre han tenido enormes efectos negativos entre ellos y toda la población de ascendencia latina. En vista de la constante insistencia en la guerra contra el terrorismo, la probable guerra contra Irak y la concentración de las políticas migratorias en el Departamento de Seguridad Nacional, no es de esperar que dichas políticas mejoren.

En 2003, inmigración y seguridad nacional se entrelazaron en Estados Unidos de maneras que no tienen precedentes. Los nuevos procedimientos de emisión de visas y el traslado de las funciones migratorias son medidas concretas que reflejan el modo en que se ve la migración a través de una óptica de seguridad; mayor actividad policial contra los trabajadores ilegales y restricciones en los documentos de identificación en nombre de la seguridad, son ejemplos de los efectos más amplios del oportunismo antiinmigratorio en el mundo post once de septiembre. Por último, el debate migratorio integral apunta hacia el estancamiento del diálogo debido a las preocupaciones actuales por la seguridad y el cambio en el discurso de la comunidad defensora de los derechos de los inmigrantes, que ahora prioriza los argumentos de seguridad a favor de la reforma migratoria.

Aunque los ataques terroristas contra Estados Unidos no tuvieron relación alguna con los mexicanos, las consecuencias de largo plazo que padecerán, tanto ellos como las relaciones migratorias entre este país y México, se sentirán por décadas.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL ENFOQUE MICRO SOCIAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA: EL CASO DE BAJA CALIFORNIA

MARCO ANTONIO CARRILLO MAZA*

La inseguridad pública en Baja California aumentó, como en el resto de la República Mexicana, a raíz del error de diciembre de 1994.

Sin embargo, la problemática en el estado fue atendida estructuralmente hasta 1998, a través de la participación decidida de la sociedad, principalmente del sector empresarial.

Un elemento fundamental en el ataque frontal a la delincuencia fue la conformación del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública (CCSP), ya que sus acciones y recomendaciones permitieron al gobierno definir en 2001 la política de seguridad pública a corto, mediano y largo plazo, tomado como base el Diagnóstico del CCSP.

Pese a los buenos resultados los primeros años de la administración del gobernador Eugenio Elorduy, a partir de 2005 y especialmente en 2006, los índices delictivos han aumentado, sobre todo los considerados como violentos. Lo anterior ha llevado al CCSP, de nueva cuenta, a organizar foros y manifestaciones contra el repunte delincencial.

* Universidad Autónoma de Baja California.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA:
CONSEJO CIUDADANO DE SEGURIDAD PÚBLICA

Antecedentes

En 1995, Baja California experimenta un crecimiento económico acelerado, producto del establecimiento de maquiladoras provenientes principalmente de Estados Unidos y Asia,¹ así como una migración proveniente del sur del país, buscando oportunidades de trabajo, especialmente en Mexicali y Tijuana. Las inversiones y la migración trajeron aparejadas la necesidad de contar con servicios públicos básicos como agua, electricidad, educación y vivienda, así como problemas sociales como la inseguridad pública. Lo anterior condujo al sector empresarial a formular una serie de estrategias para atender los fenómenos sociales de aquellos años; por una parte, la disposición de mano de obra, la rotación y ausentismo laboral; y por la otra, el incremento de la inseguridad en el Estado.

En materia de seguridad en el ámbito nacional, cabe destacar la influencia que tiene la conformación a principios de 1998 de “México Unido contra la Delincuencia”, como respuesta al aumento en los índices delictivos en México, sobre todo los secuestros,² narcotráfico y corrupción de los cuerpos policiacos. Lo anterior motivó al ex

¹ De Japón y Corea, principalmente.

² En este sentido, cabe recordar los casos en Morelos y Guerrero, y en Baja California el secuestro en Tijuana en agosto de 1996 del empresario japonés de Sanyo, Mamuro Kono, por la banda de secuestradores liderada por José Manuel Lugo Serrano. El secuestro del empresario japonés, así como las ejecuciones entre bandas de narcotraficantes, alertaron al gobierno estatal y municipal, para tomar acciones e incidir en las políticas de seguridad pública en el estado. *La Jornada*, Jorge Alberto Cornejo, 15 de noviembre de 2001, *Inician búsqueda de 26 integrantes de banda de secuestradores en Baja Ca-*

presidente de Coparmex de Mexicali, Alfredo Postlethwaite Duhagón, en mayo de ese año a formar la Comisión de Acción Legislativa,³ con la participación de los diferentes organismos empresariales que integran el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), así como instituciones educativas, para analizar y coadyuvar con las autoridades las iniciativas que permitieran disminuir la problemática delincriminal. La primera acción consistió en realizar un proyecto de Reglamento para el CCSP, toda vez que la “Ley de Seguridad Pública y Bases de Coordinación para el Estado de Baja California”, publicada en abril de 1998, en su artículo 51 establecía la conformación del CCSP, y en cada municipio de Comités Ciudadanos. La Comisión presentó el proyecto de Reglamento a las autoridades competentes el 18 de junio de 1998. Durante más de un año se sostuvieron múltiples reuniones con funcionarios, para lograr la cristalización del proyecto. Una de las razones que detuvo la aprobación del Reglamento fue la muerte de ex gobernador Héctor Terán Terán, en octubre de 1998; y otra, de la siguiente administración del ex gobernador Alejandro González Alcocer, al reiniciar las negociaciones. El primer CCSP⁴ fue instalado el 18 de agosto de 1999.⁵

lifornia. El Norte, 2 de marzo de 2002, *Prevén alza de secuestros en México*, Haydeé Ramírez.

³ Miembros de la Comisión: Gustavo y Jorge de Hoyos, Alberto Enríquez de Rivera (q.e.p.d), Reginaldo Esquer, Marco A. Carrillo, Carlos Alarcón, Virgilio Valdez, Iván Aceves, Alberto Sánchez, Jorge Cervantes, César Méndez y Ricardo Olvera.

⁴ Miembros ciudadanos: Jorge Villalobos López (primer presidente 1999-2000), Daniel Hierro de la Vega (segundo presidente 2000-2001), Alfredo Félix Buenrostro Ceballos (tercer presidente 2001-2002), José María Luis Escutia, Fernando Eusebio del Bosque, César Jacinto Villagas Campoy, Alfonso García Quiñones y Alberto Padilla Sánchez.

⁵ El 14 de octubre de 1999 fue instalado el Comité Ciudadano de Seguridad Pública de Mexicali; el 19 de abril de 2000 en Tecate; el 31

Organización y actividades del CCSP⁶

El CCSP “es un órgano colegiado de consulta, análisis y opinión en materia de seguridad pública, que promueve ante la autoridad, con un carácter indicativo y propositivo, el cumplimiento de los servicios que debe de prestar el Estado para combatir la delincuencia; el crimen organizado; la impunidad y corrupción en sus instituciones de seguridad y justicia. Así como desarrollar los espacios para la participación y su corresponsabilidad para prevenir y denunciar el delito”.⁷

Está integrado por ocho consejeros ciudadanos y siete consejeros gubernamentales,⁸ teniendo los primeros la mayoría en la toma decisiones y la supervisión de las acciones gubernamentales en materia de seguridad pública. Cuenta con un Secretario Técnico.

Cabe destacar que para los consejeros ciudadanos el cargo es honorífico (no reciben remuneración alguna por su desempeño) y el periodo es de tres años. Entre las funciones más importantes del CCSP destacan las siguientes:

- Dictaminar y formular proyectos de ley en materia de seguridad pública.

de mayo de 2000 en Tijuana; el 14 de septiembre de 2000 en Ensenada, y el 7 de febrero de 2002 en Playas de Rosarito.

⁶ Reglamento del CCSP. Publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Baja California*, núm. 25, 11 de junio de 1999.

⁷ Plan de Trabajo del CCSP 2000-2001, p. 3.

⁸ Los siete Consejeros Gubernamentales son: Procurador General de Justicia del Estado, Secretario de Seguridad Pública (de 1999 a octubre de 2001 el responsable fue el Secretario Jurídico y de Prevención Social), los directores de Seguridad Pública de Ensenada, Mexicali, Tecate y Playas de Rosarito, así como el Secretario de Seguridad Pública de Tijuana.

- Revisar los informes cualitativos y cuantitativos mensuales que deberán remitirle los siete Consejeros gubernamentales.
- Recibir e investigar quejas por sí o a través de otras autoridades, e informar a la sociedad el resultado de las investigaciones.
- Evaluar periódicamente el Programa Estatal de Seguridad Pública y vincularlo con el Sistema Nacional.
- Proponer acciones a la Procuraduría General de Justicia del estado, Secretaría de Seguridad Pública del estado y a los ayuntamientos para prevenir la comisión de delitos y evitar la impunidad.
- Proponer y promover la participación ciudadana en programas de carácter vecinal y preventivo.
- Realizar estudios y proyectos, así como conferencias, cursos y talleres en materia de seguridad pública.
- Denunciar las zonas de mayor delincuencia.
- Promover programas para arraigar y vincular al policía con la comunidad.
- Apoyo legal y psicológico a víctimas de escasos recursos.
- Realizar alianzas estratégicas con organismos vinculados a la seguridad.

El primer año del CCSP estuvo encaminado a diseñar las estrategias y líneas de acción, así como fomentar y consolidar su existencia ante la sociedad, a través de presentaciones en diferentes medios de opinión pública. El liderazgo fue crítico ante las acciones gubernamentales, dada la problemática existente en 1999 y 2000, y el consecuente repunte delictivo, especialmente en el rubro de los secuestros, ajusticiamientos entre bandas de narco-trafficantes y robo de vehículos, así como la participación

de elementos de corporaciones policiacas en la comisión de delitos.⁹ Asimismo, la falta de voluntad política de la autoridad estatal de permitir el funcionamiento del CCSP, más que por acto voluntario, por un temor inminente del legado cultural del mexicano de no confiar en los procesos de participación ciudadana.

Las primeras actividades del Consejo fueron analizar leyes, reglamentos, acciones, documentos, planes, estrategias, medios impresos, recomendaciones de expertos locales y nacionales, para encontrar el plan maestro que orientara la política de seguridad en Baja California. Al respecto Jorge Villalobos (primer presidente del CCSP) comenta: “Al realizar nuestras propias indagaciones para conocer el problema de la inseguridad, pudimos comprobar que formalmente no existía ni existe a la fecha en Baja California, Plan Estatal de Seguridad Pública, el que según la legislación aplicable, debe de ser el documento rector de las acciones de gobierno en materia de seguridad”.¹⁰ Por otra parte, apuntaba la falta de un Diagnóstico de seguridad pública en el estado. Lo anterior llevó al CCSP encomendar al CETYS Universidad, campus Mexicali¹¹ el desarrollo del “Diagnóstico de la Seguridad

⁹ Conforme al Diagnóstico de Seguridad Pública del CCSP, presentado en 2001, las denuncias de secuestros aumentaron en 207%, pasando de 14 a 43. El robo de vehículos se incrementó en 61.8% y el de delitos contra la salud en 94%. Evaluación Ciudadana de las instituciones encargadas de la Seguridad Pública en Baja California. Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, Mexicali, B. C., junio de 2002, pp. 21-24.

¹⁰ Memorias del CCSP 1999-2002. Mexicali, Baja California, agosto 2002, p. 49. Cabe destacar que en el tiempo que se publicó su comentario no había un Plan Rector en Baja California. Al respecto el Programa de Seguridad Pública para el estado de Baja California fue presentado en octubre de 2002.

¹¹ La convocatoria fue por invitación a universidades de la entidad, presentando sus protocolos de investigación en Ensenada en octubre

Pública en Baja California”, que fue presentado en agosto de 2001. El segundo año se encaminó al Desarrollo del Diagnóstico, cabildeando con las autoridades competentes la entrega de información. En el tercer año se logró la firma del Convenio de Evaluación Ciudadana entre autoridades de seguridad y el CCSP, así como la instrumentación de la primera evaluación a la función gubernamental en materia de seguridad pública.

Entre las actividades sobresalientes del CCSP de 1999 a 2006 destacan: el diagnóstico de seguridad pública en Baja California (2000-2001), evaluaciones ciudadanas a las instituciones encargadas de la seguridad pública en Baja California (2002, 2003 y 2004), Reglamento de los Comités de Evaluación Ciudadana (2002), Programa de Prevención del Delito en materia de Delitos Sexuales (2002 hasta la fecha), Programa para reducir el rezago de órdenes de aprehensión (2002), Programa encuesta sobre la calidad del servicio que brindan a los visitantes o familiares de los internos de los Ceresos y de las agencias del Ministerio Público de la Procuraduría General de Justicia del estado de Baja California (PGJE) (2002), Foro de Consulta sobre Prevención del Delito (2002), Actividades extracurriculares en el nivel de educación media como medida de prevención del delito (2003 y 2004), Fomento a la cultura de la denuncia y prevención del delito (2004), Programa de difusión “Piénsalo podrías ser tú”

de 1999 la Universidad Autónoma de Baja California y el Centro de Enseñanza Técnica y Superior (CETYS Universidad), siendo elegida esta última institución académica. El costo del estudio fue financiado por los organismos empresariales, a través del Fideicomiso Empresarial (FIDEM). Es importante destacar que esos recursos empresariales han permitido financiar otros proyectos en materia de seguridad. Los investigadores del proyecto por parte de la Universidad fueron: Marco A. Carrillo, Emanuel Mendoza, Araceli Almaraz, J. Samuel Díaz, Jesús Cureces, Jorge Martínez y Daniel Canales.

(2004, 2005 y 2006), y permanente atención a demandas ciudadanas.

*Diagnóstico de la Seguridad Pública
en Baja California*

Conforme a las Memorias del CCSP el objetivo del Diagnóstico es “contar con una base inicial de información estatal en materia de seguridad pública, y por el otro, servir de apoyo en la toma de decisiones, brindando indicadores recientes sobre la inseguridad pública y una situación realista sobre la manera en que se entretajan los hechos criminales en Baja California”.¹²

El diagnóstico de seguridad pública fue la antesala, para la racionalidad en la toma de decisiones, por parte del gobierno, de una guía básica en materia de seguridad pública, que retrataba el panorama delincuencia, y la funcionalidad de los organismos estatales y municipales bajacalifornianos encargados del combate de la inseguridad. El Diagnóstico comprende tres documentos a saber: Sumario, Resumen Ejecutivo y Documento base.

Conforme a datos del Diagnóstico se plantea la siguiente problemática en materia de inseguridad pública en Baja California: a) Acción policiaca reactiva ante la criminalidad. b) La mayor parte de los detenidos están relacionados con el consumo de alcohol y drogas. c) Creciente incidencia delictiva de robo de vehículos y delitos contra la salud, relacionada con el crimen organizado. d) Corrupción e impunidad. e) Sobrepoblación en los centros de rehabilitación. f) Escasa cultura de denuncia de la población. g) Falta de coordinación intergubernamental.¹³

¹² Memorias del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública 1999-2002, Mexicali, Baja California, agosto de 2002, pp. 12-13.

¹³ Diagnóstico de Seguridad Pública en Baja California. Sumario, agosto de 2001, p. 3.

Entre los instrumentos metodológicos que se aplicaron destaca que por primera vez se estableció en Baja California la cifra negra (porcentaje de víctimas que no denunciaron delitos), y fue de 43.4%. Al respecto, cabe destacar que, conforme a la percepción ciudadana los principales problemas de inseguridad son: la existencia de autoridades ineficientes, los secuestros y la corrupción. Lo anterior lo relacionan con el desempleo, los bajos salarios y la crisis económica; la corrupción e ineficiencia de las autoridades; y los policías mal capacitados y mal pagados. En su entorno lo asocian con la ausencia de vigilancia, el pandillerismo y la drogadicción. Conforme al estudio poblacional, 53.1% de la población tiene confianza en las acciones gubernamentales en materia de seguridad. Asimismo, destaca la percepción ciudadana de la población sobre el desempeño de las corporaciones, siendo los más aceptados los integrantes del Ejército mexicano, y los menos los del Sistema Penitenciario.

En materia de readaptación social destaca que en los Ceresos de Baja California, 80% de la población penitenciaria tiene problemas de adicción, así como la sobrepoblación; de estos dos problemas se derivan otros como el hacinamiento, el acoso sexual, y la transmisión de enfermedades contagiosas. Asimismo destaca la reincidencia, que conforme a datos de 2000 en Tijuana fue de 23%, Ensenada 39% y Mexicali 33%. Conforme al Consejo Tutelar de Menores de Mexicali fue de 60 por ciento.

El estudio organizacional indica que los empleados desconocen los objetivos de sus instituciones (50%), no conocen las normas (63%), reconocen que su participación es irrelevante (58%), no reciben cursos de capacitación (82%), y han sido corruptos (47%). En materia del fuero común los delitos que más ocurrieron fueron el robo y el daño en propiedad ajena; en el fuero federal los delitos contra la salud, portación de armas prohibidas y viola-

ción a la Ley General de Población. Conforme al estudio “los delitos del fuero común han disminuido en general, mientras que los del orden federal han presentado aumentos sostenidos”. En materia de programas preventivos destaca la falta de coordinación intergubernamental, de evaluación y seguimiento de los mismos.

El Diagnóstico dedica una parte a recomendaciones, de las que destacan la prevención del delito, la necesidad de generar un plan rector en materia de seguridad pública, y el incidir en la coordinación entre corporaciones policíacas. Si bien es cierto, estas sugerencias no distan de las propuestas realizadas por expertos nacionales e internacionales respecto a la problemática de seguridad pública de los diferentes estados de la República o de México en general, la cuestión es la capacidad de instrumentación de las acciones gubernamentales en materia de seguridad, y de la evaluación de organismos no gubernamentales que avalen el accionar de la autoridad. En este sentido, no basta el desarrollo de planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo, con rubros de seguridad pública con sus respectivas estrategias y líneas de acción, si éstas quedan en mero discurso y no se instrumentan, como desafortunadamente ha sucedido desde 1983 con la planeación nacional, donde en una revisión general de estrategias, éstas, durante los pasados 20 años se repiten cada seis años sin poderse instrumentar. Es por eso, que a continuación se incluye un cuadro donde se señalan las recomendaciones del diagnóstico del CCSP y de las acciones instrumentadas por el gobierno de Baja California.

Evaluación ciudadana del CCSP a las instituciones encargadas del combate de la inseguridad pública

El diagnóstico de seguridad permitió a la Secretaría de Seguridad Pública de Baja California (SSPE), desde sus inicios

<i>Recomendaciones del CCSP*</i>	<i>Acciones gubernamentales para atender la problemática de inseguridad en el estado de Baja California</i>
<i>Crimen organizado</i> • Realizar trabajo de inteligencia, integrar estadísticas delictivas, y uso de mapas geocriminológicos.	• La Policía Estatal Preventiva de Baja California fue creada el 31 de octubre de 2001, entre sus funciones se encuentran el análisis estadístico, mapas e inteligencia.
<i>Drogadicción</i> • Dimensionar el problema de drogadicción respecto a sus vertientes: drogadicctos: a) Considerarlo como problema de Salud Pública. b) Prevenir el avance de las adicciones. • La comercialización de drogas debe de ser atendida como un problema prioritario, con la colaboración de todas las dependencias. • Fomentar una campaña integral contra el consumo de drogas y alcohol. • Abatir las pandillas y vagancia, así como erradicar las tienditas.	• El sector salud atiende el problema a través del Consejo Estatal contra las Adicciones, fundamentalmente la desintoxicación y rehabilitación del adicto para reinsertarlo en la sociedad. • En materia de seguridad pública se tiene el programa: Ponle dedo al picadero, donde la ciudadanía denuncia lugares donde se consume droga (picaderos) y lugares donde se venden (tienditas). • Los programas que promueven el no consumo de drogas y alcohol, los encontramos principalmente en los municipios como D.A.R.E., Orientación Social y Conductor Designado. El estado promueve Jornadas Viales, y es facilitador del programa no

* Diagnóstico de Seguridad Pública en Baja California. Sumario, agosto de 2001, pp. 40-44.

...continuación

<i>Recomendaciones del CCSP</i>	<i>Acciones gubernamentales para atender la problemática de inseguridad en el estado de Baja California</i>
	gubernamental Vida Responsable (VIRE). • En pandillas se cuenta con el Programa de Identificación de Pandillas (PIP).
<i>Preventivo:</i> • Fomentar un programa integral para alentar la cultura de la prevención y la denuncia que involucre las actividades del gobierno y la participación de la sociedad.	• Se tienen dos programas pilares para la prevención del delito: el Programa de Desarrollo Comunitario Integral y el de Cultura de la Legalidad.
<i>Administrativo:</i> • Institucionalizar un sistema de estadística y cuadros comparativos en materia de seguridad, que esté a cargo de la sociedad, incluyendo la cifra negra.	• La Secretaría de Seguridad Pública crea la Subdirección de Información y Estadística, como única fuente de información en el estado, para evitar la duplicidad de datos. • Implementación de los Centros de Control, Comando, Comunicación y Cómputo (C – 4), con el número telefónico 066 (911 en Estados Unidos).

	Conformación al 100% del Registro de Huellas Decadactilares con información del personal de seguridad pública y privada e inactivo de la entidad. Implementación del Sistema de Registro de Identificación de cada uno de los elementos que integran las corporaciones policiacas.
<i>Procuración:</i> • Erradicar el rezago de averiguaciones previas y de órdenes de aprehensión, mediante una eficiente y oportuna integración y ejecución de las mismas. • Establecer un programa especial para acabar con el robo de vehículos. • Aumentar la capacidad de investigación de los policías ministeriales.	• Instrumentación de Atención Integral a la ciudadanía (información, orientación, canalización y conciliación). • Desmantelamiento de bandas del crimen organizado, especialmente robo de vehículos, secuestros y homicidios. • Erradicar el rezago. • Con la creación de la Secretaría de Seguridad Pública se aumenta la capacidad de investigación de los policías ministeriales.
<i>Readaptación:</i> • Formular e instrumentar un programa integral de readaptación social. • Formular e instrumentar un programa para hacer efectiva la reincorporación de los ex convictos a la sociedad.	• En agosto de 2002 iniciaron los Operativos Tornados y se lograron instrumentar diversas acciones pacíficas y ordenadas, donde se trasladaron internos al Hongo, se demolió el “Pueblito”, se despresurizó 240% de la sobrepoblación penal de La Mesa.

Continúa...

...continuación

<i>Recomendaciones del CCSP</i>	<i>Acciones gubernamentales para atender la problemática de inseguridad en el estado de Baja California</i>
• Que el sector salud intervenga en los programas de rehabilitación de adicciones de los Ceresos.	• Eliminación del uso de dinero sustituyéndolo por uso de vales y prohibición de paso de alimentos de familiares. • Fomento de educación y de capacitación laboral.
<i>Generales:</i> • Impulsar la modernización administrativa. • Generar un Plan Integral de Seguridad Pública. • Monitorear permanentemente la cifra negra. • Crear la Secretaría de Seguridad Pública. • Consolidar la coordinación entre diferentes instituciones de seguridad. • Profesionalización y capacitación.	• Creación de la Secretaría de Seguridad Pública del estado de Baja California en 2001. • La profesionalización y capacitación se lleva a cabo a través del Instituto Estatal de la Policía. Asimismo, se realizan evaluaciones estatales del perfil psicométrico y de conocimientos de policías preventivos municipales y estatales; ministeriales; y custodios de centros penitenciarios. Se diseñó un modelo curricular. • La coordinación logra fortalecerse a través del Programa de Patrullaje Comunitario, la homologación de programas preventivos y de los bandos de policía y buen gobierno, el Programa de Desarrollo Comunitario Integral y fuerza de tareas especiales.

	• En octubre de 2002 se presentó el Programa de Seguridad Pública para el estado de Baja California 2002-2007, donde se establecen las estrategias, líneas de acción y metas.

en 2001 contar con un punto de partida, para formular las estrategias y orientar las acciones a corto, mediano y largo plazo. En este sentido, una de las primeras actividades realizadas por la Dirección de Prevención del Delito de la SSPE fue establecer los lineamientos para la firma del convenio de evaluación con el CCSF, ya que a través de la supervisión del accionar de las corporaciones policiacas por parte de la ciudadanía la confianza social pudiera aumentar. Entre los primeros retos estuvo generar formatos homologados entre las diferentes corporaciones, por lo que se revisaron los bandos de policía y buen gobierno de los cinco municipios y la estadística básica de cada uno de ellos, así como la forma en que nombraban a los delitos o faltas administrativas, la sistematización de los datos, entre otras cosas. Para poder ordenar la manera en que se hacían las cosas, se generaron formatos únicos para el estado, y se estableció un sistema estadístico homogéneo, así como una sola fuente de entrega y sistematización de la información. Para la elaboración de formatos y del convenio se tomó como base los lineamientos del Programa Ojo Ciudadano, de la Dirección General de Servicios a la Comunidad y Participación Ciudadana de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, donde se estipula el esquema general de organización para evaluar a las instituciones de seguridad pública. El convenio de Evaluación fue firmado por el presidente del CCSF, Alfredo Buenrostro Ceballos y el gobernador del estado de Baja California, Eugenio Elorduy Walter, el 9 de enero de 2002, en Tijuana, fungiendo como testigo de honor el Presidente de la República, Vicente Fox Quesada.

El objetivo de la Evaluación es: “Evaluar los procesos administrativos y funcionales de los servicios públicos que brindan a la comunidad, las instituciones de seguridad pública en el estado, para con ello participar en las acciones propositivas e incrementar la eficiencia y la eficacia

de las entidades y corporaciones de seguridad pública”.¹⁴ La Evaluación se lleva a cabo a través de Comités de evaluación ciudadana, cuyos factores son: centrada en resultados, busca el impacto de las acciones y servicios; centrada en los objetivos, busca el cumplimiento de las metas; y centrada en procesos, busca el funcionamiento de las corporaciones. Las instituciones evaluadas e indicadores utilizados son los siguientes.

<i>Dependencia gubernamental evaluada</i>	<i>Indicadores aplicables a la dependencia gubernamental</i>
Procuraduría General de Justicia del Estado	1. Eficiencia e impunidad: hechos delictuosos, averiguaciones previas, número de denuncias y querellas presentadas, sentencias. 2. Cualitativos: Percepción ciudadana, satisfacción de la víctima con la atención recibida y reincidencia delictiva.
Direcciones y Secretaría de Seguridad Pública Municipal (por cada 10 000 habitantes por municipio).	1. Gestión policial: Causas y número de personas detenidas y accidentes de tránsito ocurridos, número de policías. 2. Cualitativos: Percepción ciudadana, satisfacción de la víctima con la atención recibida y reincidencia delictiva.
Índices delictivos (por cada 10 000 habitantes, por municipio).	1. Cuantitativos: Denuncias, querellas, consignaciones y sentencias de delitos.

¹⁴ Evaluación Ciudadana. Evaluación Ciudadana de las instituciones encargadas de la seguridad pública en Baja California. Consejo Ciudadano de Seguridad Pública de Baja California, p. 50.

	2. Cualitativos: Factores predisponentes al delito y causas directas de incidencia criminal.
Sistema Penitenciario, incluidos los Consejos Tutelares para Menores.	1. Población penitenciaria: Internos procesados y sentenciados. 2. Recursos humanos: Personal operativo, directivo y administrativo. 3. Infraestructura: Espacios y camas disponibles. 4. Cualitativos: Percepción ciudadana.
Policía Estatal Preventiva.	1. Gestión Policial: Programas y estrategias de prevención del delito, causas y número de personas detenidas y de aseguramiento de bienes. 2. Recursos Humanos: Personal operativo, directivo y administrativo. 3. Cualitativos: Acciones de prevención del delito y percepción ciudadana.

La Evaluación Ciudadana es una herramienta que da certidumbre a la ciudadanía respecto a los avances de las corporaciones policiacas en materia de seguridad, y facilita la comunicación entre sociedad y gobierno; a su vez permite a las instancias gubernamentales contar con recomendaciones que les permita mejorar sus actividades. El CCSP en 2002 y 2004 actualizó el Diagnóstico de Seguridad Pública y aplicó dos encuestas de percepción a los

usuarios de las diversas agencias del Ministerio Público y de los Ceresos.

Conforme al estudio en los ministerios públicos, los entrevistados contestaron que el tiempo de espera promedio en minutos es el siguiente en cada municipio: Mexicali, 46; Tijuana, 30; Ensenada, 58; Tecate, 35; Rosarito, 40; y en el estado, 40. Lo que mejor les parece de las agencias es el buen servicio y disposición (57.4%), instalaciones (9.7%) y rapidez (8.9%). Lo que más les disgusta es que no hay organización (5.2%), personal ineficiente (5.2%) y que el personal no orienta adecuadamente (5.2%). Entre las sugerencias para mejorar el servicio destacan: mayor personal capacitado (25.2%), mayor fluidez a los casos (7.1%) y mejor organización administrativa (4.4%). La calificación promedio dada a los servicios del Ministerio Público en una escala del 1 al 10 es de 8.2, que incluye profesionalismo (7.9), instalaciones (8.1), acceso a agencia (8.1), presentación de los empleados (8.7), el trato que recibió (8.6), horarios de atención (8.9), rapidez en los trámites (7.5), honestidad del personal (8.1) y limpieza del lugar (8.3). Asimismo, cabe mencionar que 44.4% de los entrevistados consideran que la inseguridad pública en el estado sigue igual; que ha aumentado, 38.2%; y que ha disminuido, 17.4 por ciento.

En el estudio de los Ceresos, los entrevistados contestaron que el tiempo de espera promedio en minutos es el siguiente en cada municipio: Mexicali, 97; Tijuana, 73; Ensenada, 97; y en el estado, 89. De los entrevistados, 15.5% considera que la corrupción en los Ceresos ha disminuido, 25% aumentado, y 55.5% que sigue igual. Lo que mejor les parece de los Ceresos: no les gustó nada (34%), buen trato del oficial (22%) y el centro de rehabilitación de drogas (9.3%). Lo que más les disgusta es la falta de limpieza (13.7%), corrupción entre guardias (13.3%) y maltrato de los guardias (13%). Entre las su-

gerencias para mejorar el servicio destacan: mayor personal capacitado (26%), mayor organización en entrada y salida del Cereso (15.7%) y mayor limpieza (10.8%). La calificación promedio dada a los servicios de los Ceresos en una escala del 1 al 10 es de 6.3, que incluye profesionalismo (6.7), instalaciones (5.7), acceso a Cereso (6.3), presentación de los empleados (7.5), el trato que recibió (7.1), horarios de atención (7.3), rapidez en los trámites (5.6), honestidad del personal (6.2) y limpieza del lugar (4.6). Asimismo, cabe mencionar que los entrevistados consideran que la inseguridad pública en el estado sigue igual, 50.3%, aumentado, 35.2% y disminuido, 14.5 por ciento.

La última evaluación del CCSP fue la realizada en 2004 donde destacan los siguientes resultados: aumenta en 10% las personas que contestaron que fueron víctimas de algún delito en comparación con 2002 (35% *vs.* 25%). La cultura de la denuncia fue de 50%, mientras en 2002 fue de 46%. La principal incidencia de las víctimas fue por robo (80%). El 66% respondió que no pasó nada con la denuncia, mientras en 2002 fue de 47%. De éstos 47% contestó que no denunció por considerarlo pérdida de tiempo, en 2002 fue de 39%. El 27% mencionó que en su colonia existen lugares donde se venden drogas, de éstos 61% respondió que ha visto a policías proteger a las “tienditas”. El 11% comentó que en su hogar vive al menos una persona que consume drogas. El 22% mencionó que ha sido objeto de corrupción por parte de la policía. El 48% considera que la inseguridad pública sigue igual y 23% que ha empeorado, en 2002 este último rubro fue de 8%. De los encuestados 80% confía que la seguridad pública va a mejorar.

Lo relevante con las acciones ciudadanas es que Baja California cuenta con un organismo ciudadano en materia de seguridad pública que evalúa el accionar de las diferentes corporaciones estatales y municipales, donde se generan recomendaciones y se establecen acuerdos en sus reuniones

mensuales para analizar los rumbos y posibles respuestas a la problemática. El contar con indicadores estadísticos y una evaluación inicial producto del Diagnóstico, permite tener marcos referenciales para visualizar los avances o los retrocesos que se realicen por parte del gobierno, ya que lo que percibe la ciudadanía y lo que indica el gobierno en sus datos estadísticos, no es aceptado por ésta, por la desconfianza social hacia las autoridades. Es por eso que el CCSP y las evaluaciones que realiza de la función gubernamental garantizan los datos presentados y el impacto realizado en materia de seguridad. En cada municipio existen comités municipales que realizan sus respectivas funciones a las corporaciones municipales encargadas de la seguridad pública, donde evalúan y formulan recomendaciones. En 2002 se renovó el CCSP (2002-2005), fue electo como presidente Francisco Fuentes Terrazas; también fueron nombrados en ese periodo Eduardo de la Vega Smith y José Carlos Vizcarra Lomelí. En 2005 renovaron el CCSP (2005-2008) y se eligió como presidente a Jesús Alberto Capella Ibarra. La actividad de Capella ha sido intensa respecto a sus antecesores, especialmente en los últimos meses de 2006, al organizar una marcha ciudadana denominada “Marcha contra la Seguridad Pública” de San Quintín a Mexicali recorriendo 476 kilómetros. Especialmente por el incremento en 6% de la incidencia delictiva en el primer semestre de 2006 respecto al año anterior conforme a cifras oficiales de la SSPE y de la PGJE, sobre todo los secuestros en Tijuana.

ESTUDIO MICRO SOCIAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN BAJA CALIFORNIA

Antecedentes

Con la recomendación del CCSP sobre la creación de la SSPE se buscó facilitar la coordinación intergubernamental,

sistematización de los procesos y análisis de información, orientar la función de investigación de la PGJE, privilegiar la función preventiva y de sistemas de inteligencia, profesionalizar el servicio y hacer más eficiente el manejo de los centros penitenciarios. Al respecto el Plan Estatal de Desarrollo 2002-2007 señala que el objetivo en materia de seguridad y tranquilidad social en el Estado es: “Garantizar el Estado de derecho y la seguridad de las personas, las familias y sus bienes, promoviendo la cultura de la legalidad en un marco de respeto a la dignidad y a los derechos humanos, a través del ejercicio integral de las vertientes de la seguridad pública, prevención del delito, la procuración, la administración de justicia y la readaptación social; con la participación y conjunción armónica de las instituciones de gobierno, sociedad organizada y sociedad civil, tendientes a promover y difundir los valores sobre los que se habrá de fincar el desarrollo integral de nuestro Estado”.¹⁵ Para poder dar cumplimiento al objetivo planteado, entre las primeras actividades se planteó realizar un estudio que detectara las colonias con mayor incidencia delictiva, lo cual dio como resultado que 50% de la incidencia delictiva en Baja California se concentra en 54 colonias (incluyendo los cinco centros de los cinco municipios), mismas que fueron consideradas materia de estudio.

Al respecto, se aplicó una encuesta para determinar las características particulares de cada colonia conflictiva, detectando los factores de riesgo que propician la delincuencia. A través de los estudios se diseñaron estrategias integradoras e incluyentes combinando los operativos policiacos con la prevención social, en torno a dos programas ejes: Patrullaje Comunitario y Desarrollo

¹⁵ Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Baja California, 2002-2007, p. 85.

Comunitario Integral (DCI). La idea del DCI es actuar en las colonias donde se genera el crimen, desde una óptica coordinada entre estado y municipio, evitando la interacción de los factores de riesgo. Desde este punto de vista, la seguridad pública es responsabilidad de todas las dependencias gubernamentales y de la sociedad, por lo que tan sólo a través de la instrumentación de programas intergubernamentales permanentes es como se podrán recuperar los espacios comunitarios, con altas concentraciones de factores de riesgo. Los objetivos del DCI son: mejorar la calidad de vida (familias, escuelas y comunidad); recuperar la confianza ciudadana; reducir los índices delictivos. Para efectos del presente documento, se presentará el Caso de la colonia Robledo, ubicada en Mexicali, por ser la primera colonia donde se intervino en 2002, y se realizó una evaluación.

Los instrumentos metodológicos que se utilizaron fueron: estudio documental de las colonias, para entender sus orígenes y formación, así como una encuesta poblacional para determinar los indicadores sociales y económicos; se aplicó un sistema de inventarios, para conocer las necesidades físicas de la colonia y los factores que dañan la imagen de las mismas; se aplicó un diagnóstico situacional en secundarias ubicadas en esas colonias; y se analizó la incidencia delictiva, conforme a los datos registrados en la PGJE, direcciones de seguridad pública municipal y 066. La información anterior se integró en monografías delictivas por colonia.

Colonia Robledo, Mexicali

Resultados estadísticos y factores evaluados en 2002

- En la colonia Robledo viven 13 859 personas. En cada casa habitación se calcula que viven cinco

personas, el promedio en Mexicali es de 4.06 habitantes por vivienda, a nivel nacional el promedio es de 4.42.¹⁶

1. Ocupación

- De los encuestados 43% manifestó que trabajan; 33% estudian; 15% amas de casa; y 9% desempleados. Cabe destacar que el promedio de desempleo en Mexicali es de 2 por ciento.¹⁷

2. Enfermedades graves

- El 30% (4 158) manifestó que tienen enfermedades graves y 70% (9 701) que no. De los que manifestaron tener enfermedades graves destacan: diabetes con 30% (1 247); presión alta con 10% (414); artritis con 6% (250); y con 5% asma y corazón, respectivamente (208 cada enfermedad).

3. Problemas de adicciones

- El 24% manifestó tener problemas de adicciones, y 76% que no.
- De los que manifestaron tener problemas de adicciones destaca lo siguiente: 27%, alcohol; 21%, cristal; 20%, varias drogas (alcohol, cristal, heroína y marihuana); 15%, heroína; 10%, marihuana; y 2%, pastillas, cocaína y tabaco, respectivamente.
- Asimismo, destaca que de los datos anteriores 76% manifestó ser adulto, y 26% adolescente.

¹⁶ Diagnóstico de Seguridad Pública de Baja California, CCSP-CETYS Universidad, Campus Mexicali, 2001.

¹⁷ *Idem.*

- Conforme a los datos anteriores se calcula que aproximadamente 3 326 personas de esas colonias tienen algún problema de adicción.
- Cabe destacar que conforme a los datos de la Secretaría de Salud federal sobre el consumo de drogas ilícitas alguna vez en la vida, población urbana, de 12 a 65 años de edad destaca: Tijuana, 14.73%; Ciudad Juárez, 9.20%; Guadalajara, 7.5%; Ciudad de México, 7.28%; Monterrey, 4.19%; Matamoros, 3.62%; el promedio nacional es de 5.3%.¹⁸ En la colonia Robledo es de 17.51 por ciento.

4. Ha solicitado apoyo de adicciones

- El 13% manifestó que sí y 87% que no.

5. Quisiera recibir orientación

- El 54% respondió que sí, y 46% que no. De los que respondieron que sí se distribuyen de la siguiente forma: 51%, médica; 20%, rehabilitación; 18%, matrimonial; 11%, atención jurídica.

6. Aspectos generales

- El principal problema que presenta la colonia es insuficiente equipamiento urbano, destacando la falta de pavimentación, alumbrado público y teléfonos públicos. La comunidad necesita suelo mejorado, pavimentación, inversión en el Centro Deportivo de pasto y árboles, así como balones de fútbol.

¹⁸ Encuesta Nacional de Adicciones, DGE, IMP, CONADIC/SSA, 1998.

- El perfil socioeconómico es de clase media baja que hasta hace unos años presentaba importantes niveles de marginación social y carencias de servicios, estos últimos han sido recientemente proporcionados.
- La colonia es predominantemente habitacional aunque colinda con una de las zonas industriales de la ciudad, este tipo de escenario se traduce en amplia actividad pandilleril, que es responsable en gran medida de la comisión de los ilícitos que se registra en las colonias.
- De la población de esas colonias 20.4% tiene entre 10 y 19 años (2 827). Menores de 10 años, 20.58% (2 852). Conforme a los datos de Seguridad Pública, la edad asociada con el pandillerismo se encuentra entre los 10 y 19 años, por lo que existe una población de riesgo de 2 827 personas que viven en esas colonias. Por otra parte, tenemos las edades pujantes que representan 2 852 que tienen menos de 10 años.
- Distribución laboral: 5 959 personas laboran en esas colonias, principalmente servicios, 27% y maquiladoras, 15 por ciento.
- Según datos de la Policía Federal Preventiva (PFP), en estas colonias se detectan la comisión de los delitos de venta y consumo de estupefacientes, robo a casa habitación y pandillerismo.
- Aproximadamente operan 16 pandillas, con 343 miembros. Los integrantes de las pandillas tienen entre 11 y 19 años, sin embargo, se encuentran miembros hasta de 40 años. La mayoría de estas pandillas están armados y consumen drogas (crystal y marihuana).
- Problemática social de las colonias. Desintegración familiar: el trabajo de las madres de familia

imposibilita la supervisión de los hijos. Niños maltratados. Malos ejemplos de los padres. La autoridad no puede hacer nada, ya que la solidaridad de la familia impide la labor policiaca, por el proteccionismo de los colonos sobre todo a los niños que manifiestan conductas antisociales. Neurosis en los padres: los jóvenes que se drogan empiezan a tener hijos, que nacen con problemas físicos y de conducta. Entorno violento, lo que genera el fenómeno de “La ley de la Selva”.

- Muchos niños no han sido registrados en el Registro Civil.

Resultados estadísticos y factores evaluados en 2003

La colonia Robledo fue el proyecto piloto del DCI en Mexicali, donde desde el 5 de octubre de 2002 hasta la fecha, diferentes organismos públicos y sociales intervienen en la colonia a través de la instrumentación de sus acciones de una forma permanente. Conforme a lo anterior destacan los siguientes resultados.

- Desde la instrumentación del DCI, 54.8% nota cambios en la colonia.

<i>Indicador</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>Reducción / aumento</i>
Desempleo	9%	5.58%	-3.42%
Enfermedades graves	30%	22.02%	-7.98%
Adictos	24%	19.2%	-4.8%
Ha solicitado apoyo	13%	38.89%	25.89%

- Con la información anterior, se observa un avance en la confianza y en las acciones, principalmente en materia de salud. Los datos son consistentes con la información de la PGJE que señala que desde el inicio del programa en esa colonia se ha registrado una disminución de 89% en la incidencia delictiva.

Como respuesta a los factores de riesgo del estudio, se determinó la responsabilidad de todas las instancias gubernamentales y sociales en el combate frontal de la inseguridad, toda vez que en materia de salud o educación, por poner algún ejemplo, la SSPE o la PGJE, no pueden hacer mucho. Por otra parte, cabe destacar la desintegración familiar que conforme a los datos estatales de las colonias prioritarias es de 23%; el ingreso familiar mensual menor de 5 000 pesos (81% de las familias); adicción de 12.74% y de drogas ilegales de 8%, donde 45% de los adictos lleva a cabo su adicción en la casa; el desempleo es de 4%; y 23% de la población tiene enfermedades graves. Los indicadores anteriores son factores de riesgo que inciden en la criminalidad y que no necesariamente son competencia de las corporaciones policiacas; es por ello que el DCI es un programa integrador de seguridad pública tendiente a rescatar los espacios comunitarios y ofrecer a la comunidad una mejor calidad de vida, donde cada dependencia municipal y estatal tiene que hacer lo que le corresponde, para abatir la problemática social, de una forma continua y permanente.

La evaluación y seguimiento a la colonia registra en 2006, comparado con 2002, una reducción en la incidencia delictiva de -39%. La mayor reducción se registró en 2003. Conforme a datos registrados en la evaluación permanente de la SSPE en la colonia observamos lo siguiente respecto a las demandas de los colonos:

<i>Demanda ciudadana</i>	<i>2003</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>
Pavimentación	33%	29%	1%
Alumbrado público	7%	8%	3%
Recolección de basura	5%	7%	1%
Parques	5%	2%	8%
Participación ciudadana	6%	4%	12%
Mayor vigilancia	35%	33%	63%
Otros	9%	17%	12%

En la medida que el gobierno y la sociedad actúan coordinadamente para recuperar espacios comunitarios, disminuyen las demandas de servicios básicos como pavimentación, alumbrado público y recolección de basura. Aumentan aspectos como necesidad de parques y de mayor participación ciudadana, y especialmente una mayor vigilancia, a través de la cual se puede preservar lo recuperado.

El éxito del DCI depende de la permanencia y de la coordinación intergubernamental, existente en el estado, donde el concepto de seguridad pública va más allá de la mera acción policiaca e integra a todas las dependencias. Lo anterior no será posible sin el papel de la ciudadanía en la supervisión de las acciones que en materia de seguridad se realizan, donde en el caso de Baja California los Consejos Ciudadanos desempeñan una actividad vital para que las cosas mejoren; es a través de sus recomendaciones y evaluaciones como podemos medir y saber si vamos avanzando o, en su caso, retrocediendo.

CONCLUSIONES

Si bien es cierto que los índices delictivos han aumentado en Baja California en 2006, especialmente la percepción de inseguridad que ha llevado a las movilizaciones ciuda-

danas por parte del CCSP, han existido avances en Baja California en los rubros de tecnología a través de la operación de los C-4 en todos los municipios, y ha sido posible contar con información estadística que comparten con el CCSP. La eficiencia en los centros penitenciarios ha mejorado, sobre todo en el control del hacinamiento y de los programas de readaptación. Existen pendientes que se han deteriorado, como es el caso de la coordinación interinstitucional, ya que a partir de 2005, por el cambio del control político de los municipios de Mexicali y Tijuana, las negociaciones entre municipios de diferentes partidos no han facilitado el ponerse de acuerdo, especialmente entre el estado y el municipio de Tijuana. Por otra parte, continúa la falta de elementos policiacos para que desempeñen sus funciones. Si observamos las cifras en los países desarrollados sobre la cantidad de policías que deben de tener por cada 10 000 habitantes es de tres a cinco elementos. En Baja California el promedio es de 1.5. Asimismo, el apoyo de infraestructura en los municipios de Ensenada, Tecate y Rosarito y de elementos policiacos de la Policía Estatal Preventiva. Finalmente, poder desagregar que los delitos que han aumentado en el estado, como el narcotráfico y los secuestros, son facultad del ámbito federal, que tampoco cuenta con suficientes elementos para realizar sus funciones de investigación. Por lo anterior, sería conveniente reflexionar sobre la posibilidad de ampliar las facultades estatales y municipales para combatir los flagelos de las bandas organizadas que actúan en el estado, por su situación geográfica privilegiada al colindar con el estado norteamericano más importante de ese país. Otro de los pendientes es la depuración policiaca donde, en cinco años, en Baja California, se han dado de baja 439 elementos de corporaciones policiacas estatales; sin embargo, el crimen organizado sigue operando a través de policías de los tres niveles, estimaciones del CCSP indican que 50% de los

policías municipales de Tijuana tienen relación con las bandas criminales. La parte social es también importante, el aumento del consumo de las drogas en 11% en el estado y su relación con los delitos, afecta la seguridad. Sin embargo, insisto en destacar la importancia de la sociedad civil para enfrentar el problema, como es el caso del CCSP que promueve la denuncia; de hecho, conforme a datos del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), en 2005 la cifra negra de Baja California fue de 82.4%, mientras a nivel nacional fue de 88% (datos del CCSP de Baja California en ese periodo indican que es de 52%), y el porcentaje de no denuncia nacional es de 77%, mientras que en Baja California es de 50%. Los datos anteriores revelan una mayor participación social en Baja California al denunciar, pero también la necesidad de vincular a los organismos ciudadanos centrales con los locales, para corroborar cifras, ya que existen inconsistencias en los datos. En materia de inseguridad no existe una receta mágica, es necesario darle continuidad a los programas y no reinventarlos cada tres o seis años, la profesionalización de los elementos es fundamental, así como la participación ciudadana.

Por otra parte es importante continuar con la política preventiva del DCI, y no reinventar cada tres o seis años las políticas públicas en materia de seguridad. Los beneficios del DCI han sido los siguientes: reducción en la incidencia delictiva, aumento en denuncias y aseguramiento de personas y mejora de la percepción ciudadana.

III

ESTUDIOS HISTÓRICOS SOBRE LA JUSTICIA Y LA DELINCUENCIA

REFORMA LEGAL Y OPINIÓN PÚBLICA:
LOS CÓDIGOS PENALES
DE 1871, 1929 Y 1931

ELISA SPECKMAN GUERRA*

Entre 1871 y 1931 en el Distrito Federal se notaba una cierta distancia entre norma y praxis, en otras palabras, en la práctica las leyes no siempre se cumplían.

Este hecho, que era comúnmente conocido y aceptado, fue explicado bajo diversos argumentos. A fines del siglo XIX y principios del XX, intelectuales y funcionarios cercanos al presidente Porfirio Díaz sostuvieron que la legislación constitucional y penal no respondía a la “realidad” o a las necesidades de la sociedad mexicana, de ahí que creyeran que no debía aplicarse. Pero tampoco creían que debía derogarse, pues sí correspondían a la “realidad” que ellos anhelaban para el país y confiaban en que podría alcanzarse. Así, justificaban la distancia entre precepto y praxis aduciendo que los redactores de la Constitución de 1857 y del Código Penal de 1871 se habían inspirado en modelos utópicos o en teorías adecuadas para otras naciones pero lejanas a las condiciones del país, por ello, para aplicarlos, era necesario esperar a que el pueblo mexicano progresara.¹

* Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM.

¹ Véase Alberto Lombardo, “La pena de muerte”, 1877; Miguel Macedo, *Discurso*, 1888; o Jesús Urueta, “Delito y delincuentes”, 1898. Para el desarrollo de esta idea, propia de los “liberales-conservadores”,

Años más tarde, Silvio Zavala seguía atribuyendo la distancia entre ley y “realidad” al hecho de que los “legisladores intelectuales” o los individuos encargados de elaborar las leyes desconocían a la sociedad, no podían legislar para todos los mexicanos pues éstos eran sumamente distintos entre sí, y en lugar de basarse en el “estado de atraso” que presentaban las mayorías, se inspiraban en un ideal con el fin de “acelerar artificialmente” el proceso de civilización.²

Tanto los intelectuales porfiristas como Zavala presentan a legisladores que, concientes o no de la distancia entre sus leyes y las condiciones sociales, legislaron pensando en un modelo; y a un grupo de juristas e incluso de funcionarios o jueces que comulgaban con este proyecto aunque creyeran que había que esperar algún tiempo para aplicarlo. Como resultado, existía una práctica judicial que oscilaba entre las normas y la “realidad” o buscaba una concordancia entre ellas.

Se puede admitir esta posibilidad, aunque es necesario pensar en una segunda opción: la existencia de un sector de juristas, funcionarios o jueces que no coincidían con la propuesta de los legisladores y preferían que las normas reflejaran las condiciones de la sociedad o que simplemente simpatizaban con otra corriente del derecho. Esta segunda opción también permite pensar en comunidades a las cuales la legislación penal les resultaba ajena y, al menos en los juzgados inferiores o en la resolución de conflictos menores, seguían recurriendo a sus formas tradicionales de justicia.³

Charles Hale, *La transformación del liberalismo en México*, 1991, p. 59.

² Silvio Zavala, “Nuestros legisladores y nuestras leyes”, 1930.

³ Véase los trabajos de Daniela Marino sobre la justicia en las comunidades campesinas del Estado de México, “La modernidad a

Así, supongo que la ley no sólo puede alejarse de la “realidad” sino también de las ideas y mentalidades de otros especialistas del derecho (juristas o jueces) y de otros sectores de la sociedad. Parto de la premisa de que la ley penal y su evolución no pueden ser estudiadas como un ámbito aséptico y autónomo, independiente de quienes la impulsan y la redactan, pues ello implicaría caer en la idea –heredera del liberalismo decimonónico– de que la legislación refleja la voluntad del pueblo y constituye su vehículo de expresión y, con ello, representa ideas o concepciones universales. Es decir, implicaría aceptar la idea de que existe un pueblo único con voluntad única, y no un territorio habitado por grupos heterogéneos con voluntades y universos culturales disímiles. Concluyo, entonces, que las leyes criminales surgen del contexto y experiencias, proyecto e intereses de un determinado grupo, y responden a su interpretación de los problemas sociales, a sus ideas penales y criminológicas, e incluso a sus valores, simpatías, prejuicios o temores. Por tanto, la solución de los legisladores no necesariamente coincide con la interpretación, necesidades e intereses de otros grupos, incluidos los juristas, los jueces y la sociedad. Y estas posibles divergencias, sumadas a otros factores, pueden ayudar a explicar las distancias o soluciones de compromiso entre normatividad y práctica, así como la reforma de la ley.

El objetivo de este trabajo es, justamente, explorar la cercanía o la distancia entre la legislación penal y la postura de los especialistas del derecho (la cultura jurídica interna) y de la sociedad u opinión pública (la cultura jurídica externa), y la incidencia de estas posibles lejanías

juicio”, 2006; “La modernidad a juicio”, 2005; y “El juzgado conciliador”, 2005.

en la aplicación u observancia del derecho.⁴ Para ello, analizo el carácter de la legislación y los modelos teóricos que le dieron vida. Posteriormente, reconstruyo la opinión de los especialistas y de otros sectores sociales en torno a las leyes vigentes. Por último, analizo las demandas de cambio por parte de los “operadores del derecho” (individuos inmersos en la elaboración y en la aplicación de la ley) y otros actores para, finalmente, valorar su impacto en la aplicación del derecho, el cambio legal o el carácter de las nuevas leyes.⁵

Antes de terminar esta presentación, deseo hacer algunas precisiones. El trabajo se divide en tres secciones, que responden a la promulgación y vigencia de los códigos penales vigentes en el Distrito Federal durante los siglos XIX y XX. Sin embargo, también considero constituciones federales, códigos procesales y leyes secundarias.

Por otra parte, para conocer la opinión de los especialistas o de los teóricos del derecho utilicé obras, folletos y artículos publicados en revistas especializadas. Encontré a dos generaciones de juristas. La primera, perteneciente a la etapa porfiriana, estaba integrada por hombres como Julio Guerrero, Miguel Macedo, Francisco Martínez Baca, Emilio Rabasa, Antonio Ramos Pedrueza, Carlos Roumagnac, Demetrio Sodi, Jesús Urueta o Rafael de Zayas Enríquez. Además de publicar obras o folletos, colaboraron en revistas como *Anuario de legislación y jurisprudencia*, *La Ciencia Jurídica*, *Diario de Jurisprudencia*, *El Foro* o la *Revista de Legislación y Jurisprudencia*. Tras la Revolución muchos se reunieron

⁴ Para los conceptos de cultura jurídica interna y externa, Lawrence Friedman, “The concept”, p. 16; y Giovanni Tarello, *Cultura*, pp. 181-182.

⁵ El concepto de los “operadores del derecho” fue tomado de Renato Treves, *Introducción a la sociología del derecho*.

en la Escuela Libre de Derecho (ELD) y se agruparon en la Orden Mexicana de Abogados (a partir de 1917) y más tarde en la Barra de Abogados (a partir de 1922). Es el caso de Macedo, Rabasa, Prida o Ramos Pedrueza, quienes publicaron principalmente en *El Foro*, que se publicó a partir de 1918 y que en 1922 se convirtió en el órgano de la Barra de Abogados. En esta revista participaron también otros profesores de la ELD, como José Ángel Cenicerros. Sin embargo, otros eminentes juristas porfirianos —como Julio Guerrero— trabajaron en la Escuela de Jurisprudencia de la Universidad Nacional, que más tarde se convirtió en la Facultad de Jurisprudencia y después de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. A partir de 1921 la escuela publicó la *Revista de Ciencias Sociales*, en la que colaboraron viejos y nuevos maestros de la facultad (entre los viejos, Macedo, Rabasa y Ramos Pedrueza; y entre los nuevos, Ezequiel Chávez, Luis Chico Goerne, Mario de la Cueva, Alfonso Teja Zabre o Silvio Zavala). Así, los juristas porfirianos conservaron su influencia hasta fines de la década de 1920, pues en esa época fueron relevados por una segunda generación, integrada por juristas como Raúl Carrancá y Trujillo, José Ángel Cenicerros, Carlos Franco Sodi, Luis Garrido, Francisco González de la Vega o Antonio Teja Zabre; quienes, además de otras publicaciones, colaboraron en la revista *Criminalia* (a partir de 1933).

Por último, para la postura de los jueces y de otros funcionarios del sistema judicial me resultó sumamente útil la encuesta realizada en 1904 y publicada en la revista el *Diario de Jurisprudencia*, así como notas publicadas en los periódicos *Excélsior* y *El Universal*. Estos dos últimos diarios, aunados a *El Siglo XIX*, *El Monitor Republicano* y *La Voz de México*, me sirvieron también para acercarme a la opinión de la sociedad.

EL CÓDIGO DE 1871 Y LAS REFORMAS
LEGALES REGISTRADAS HASTA 1929

En 1871 se promulgó el primer Código Penal del Distrito Federal, que entró en vigor un año después. Conservó su vigencia durante todo el Porfiriato o el periodo en que Porfirio Díaz ocupó el poder (entre 1876 y 1910, con excepción del cuatrienio en que entregó la presidencia a Manuel González) y a lo largo de la etapa armada de la Revolución (pues el inicio del periodo de “institucionalización” puede marcarse, justamente, en 1929, año en que el Código fue sustituido por un nuevo cuerpo).

El Código de 1871 —y en general la legislación penal expedida a partir de ese momento— respondía a la doctrina liberal y a la escuela clásica o liberal de derecho, y respetaba el espíritu de la Constitución de 1857.⁶ A continuación sintetizo sus características y las del resto de las leyes vigentes hasta 1929.

De acuerdo con la escuela liberal de derecho y en respuesta a la premisa de igualdad, esencial para la doctrina liberal, los redactores del Código Penal consideraron que las acciones humanas dependían de la voluntad del actor y que los mayores de edad —considerados como iguales entre sí— gozaban de la misma libertad para decidir y actuar y tenían la misma posibilidad de conocer el carácter y las consecuencias de sus actos. Por ello, eran igualmente responsables de sus acciones y, de cometer un delito, debían recibir el mismo castigo. Así, basaron la penalidad en el delito cometido, sin considerar las características del delincuente.⁷

Supusieron que los niños no tenían capacidad de discernimiento o la tenían reducida, por ello quedaban exentos de responsabilidad (los menores de 9 años y algunos

⁶ Véase Elisa Speckman, *Guerra, crimen y castigo*, pp. 23-59.

⁷ Código Penal de 1871, arts. 4, 9, 11, 32 y 34.

menores de 14) o tenían una responsabilidad atenuada, por lo que recibían sanciones menores a los adultos y eran reclusos en establecimientos especiales (entre los 14 y los 18 años).⁸ Bajo esta lógica, en 1926 se creó el tribunal para menores, que dictaba medidas preventivas o educativas (tratamiento médico, vigilancia, educación correccional y corrección penal), estudiaba solicitudes de sentenciados o absueltos, y dirigía los establecimientos correccionales.⁹

Por otra parte, los redactores del Código Penal entendieron al delito como una violación al “contrato social” (pacto teórico y ahistórico en que los individuos cedieron su soberanía a un gobernante con el fin de que éste garantizara el cumplimiento de sus derechos) y, por tanto, como una ofensa a la sociedad en su conjunto. La sociedad asumió la parte acusadora y los delitos se perseguían independientemente del deseo de la víctima. No obstante, si bien consideraron al delincuente como responsable de atentar contra la vida, la propiedad, la seguridad de otro asociado (y por tanto contra sus derechos o bienes jurídicos), no creyeron que al hacerlo debía perder la posibilidad de que la ley velara por sus derechos. Así, al igual que los constituyentes, contemplaron una serie de derechos para los sospechosos, procesados o sentenciados.¹⁰

En otro orden de cosas, pero siguiendo con la igualdad, con el fin de garantizar la igualdad ante la ley los liberales pensaron en una ley única y sólo otorgaron validez a las leyes que expresaban la voluntad del pueblo o elaboradas por el “pueblo soberano” a través de sus representantes,

⁸ Código Penal de 1871, arts. 127, 224-225.

⁹ “Reglamento para la calificación de los infractores menores de edad”, 19 de agosto de 1926.

¹⁰ Constitución de 1857, arts. 16 y 18 y de 1917, art. 16; códigos de procedimientos penales de 1880, arts. 23, 245, 248, 252 y 255, y de 1894, arts. 105, 222, 225-226, 230 y 233.

es decir, a las leyes sancionadas por el Estado. No concedieron a los particulares la capacidad de elaborar derecho y, con ello, derecho se convirtió en sinónimo de ley. Por ello, los legisladores uniformaron a los sujetos del derecho y eliminaron los fueros y los tribunales especiales, y exigieron a los jueces aplicar leyes preexistentes.¹¹

También les exigieron apegarse a ellas. Terminar con el pluralismo en las fuentes del derecho y en los sujetos del derecho no garantizaba la igualdad jurídica. Para lograr una plena igualdad los legisladores pretendieron borrar las diferencias en la aplicación de la ley. Por ello, los constituyentes establecieron que nadie podía ser juzgado sino con leyes exactamente aplicadas al caso y, como ya se dijo, los redactores del Código Penal basaron la penalidad en el delito cometido, sin importar la personalidad del delincuente y sin importar tampoco la “personalidad” del juez, pues pretendieron convertirlo en un simple aplicador de una legislación omnicomprehensiva, que teóricamente ofrecía una solución única e inequívoca para cada caso, y que dejaba escaso margen al arbitrio o la capacidad de decisión. Sentaron, de forma detallada, las bases para establecer la culpabilidad o la inocencia del acusado, y la pena que debía aplicarse a cada caso. Para algunos delitos

¹¹ Constitución de 1857 (arts. 13 y 14) y de 1917 (art. 14); Código Penal de 1871, arts. 182-183; códigos de procedimientos penales de 1880 (arts. 69-93, 158-161 y 377-389) y de 1894 (arts. 30, 51-72, 105-116 y 247-339). Para las premisas de la ley y la justicia en el Estado liberal o moderno, véase Carlos Garriga, “Orden jurídico”, 2004, p. 18; Paolo Grossi, *Derecho*, 2004, p. 65 y *Mitología*, 2003, p. 44; Antonio Manuel Hespanha, *Cultura jurídica*, 2002, p. 197 y *La gracia*, 1993, p. 236. Para el caso de México, Jaime del Arenal, “El discurso en torno a la ley” y Elisa Speckman Guerra, “Los jueces, el honor y la muerte”, 2006 y “Del Antiguo Régimen a la modernidad”, 2006. Para la sustitución del derecho novohispano y la adopción del derecho moderno véase María del Refugio González, *El derecho civil en México*, 1988 y Elisa Speckman Guerra, “Justicia, revolución y proceso”, 2007.

señalaron una pena media, que podía incrementarse o decrecer hasta en una tercera parte, para otros tan sólo el mínimo y el máximo. Para aumentar o reducir, el juez debía seleccionar las circunstancias atenuantes y agravantes, también establecidas en el código. Pero el peso de esas circunstancias también estaba contemplado, pues las circunstancias se clasificaban en cuatro grupos y cada uno de ellos tenía un valor numérico. Por tanto, el juez debía limitarse a señalar atenuantes y agravantes, computarlos y, según el resultado de la operación, inclinarse al máximo o al mínimo de la pena.¹²

Por último, los legisladores pretendieron que el castigo fuera ejemplar (capaz de disuadir al resto de la comunidad) y correccional (pues, partiendo del voluntarismo, confiaban en la capacidad de enmienda). Pensaron que la prisión podía cumplir con ambas finalidades y le dieron a la condena una temporalidad determinada, pero permitiendo que el reo pudiera influir en la duración y en las condiciones del encierro.¹³ Con la Revolución no cambió la propuesta en torno al castigo y las cárceles, lo cual se nota en las discusiones del congreso constituyente, que se centraron en la centralización o descentralización de los establecimientos penitenciarios.¹⁴ A partir de entonces, y

¹² Constitución de 1857, art. 14; y Código Penal de 1871, arts. 35-47, 66-69 y 229-236.

¹³ Ello mediante la división de la pena en tres etapas y la retención o libertad preparatoria. Constitución de 1857, art. 22; Código Penal de 1871, arts. 71-76 y 98-179; Ley reglamentaria sobre libertad preparatoria, diciembre 20 de 1871; Reglamento de los artículos 71-73 del Código Penal, agosto 23 de 1877; Decreto que reforma varios artículos del Código Penal, septiembre 5 de 1896; Ley reglamentaria de la libertad preparatoria y de la retención, diciembre 8 de 1897; Ley que modifica el artículo 130 del Código Penal, 20 de diciembre de 1911; y Decreto que reformó varios artículos del Código Penal, junio de 1927.

¹⁴ Robert Buffington, *Criminales y ciudadanos*, 2001, pp. 132-162.

al igual que en el Porfiriato, se registró una preocupación por el estado de las cárceles.¹⁵

Por otro lado, tras debates y proyectos (entre los que sobresalen los de Antonio de Medina y Ormachea (1895) y el de Querido Moheno (1906), en 1908 se estableció la pena de relegación en colonias penales para los autores de delitos que merecían una condena menor a los dos años y para los delitos de fábrica o circulación de moneda falsa, robo, vagancia, mendicidad o reincidencia.¹⁶ Asimismo, los redactores de la Constitución y del Código Penal admitieron la pena capital en casos contados, como traición a la patria, piratería, parricidio u homicidio calificado.¹⁷ Sin embargo, durante el movimiento revolucionario diversas facciones legalizaron la ejecución de delincuentes del orden

¹⁵ En 1920 se reorganizó la junta de vigilancia (Reglamento del 20 de abril de 1920); en 1923 se realizó el primer congreso nacional de establecimientos penales y correccionales de la República ("Acuerdo autorizando al Gobernador del Distrito Federal para que convoque a un Congreso Nacional de Establecimientos Penales y Correccionales", 25 de junio de 1923; y "Circular ampliando la relativa al Congreso Criminológico y Penitenciario", 20 de julio de 1923); y en 1924 se creó la Dirección técnica de talleres de los establecimientos penales y correccionales ("Decreto cancelando varias partidas del presupuesto de egresos del Gobierno del Distrito Federal", 29 de agosto de 1924).

¹⁶ "Adiciones al Código Penal para el Distrito y territorios federales" junio 20 de 1908. La instalación y puesta en práctica de la colonia no resultó fácil, por lo que se realizaron estudios y contratos, y se expidieron diversas disposiciones que regulaban su funcionamiento, "Contrato celebrado con el señor Luis Novoa para utilizar los servicios de los reclusos de la colonia penal de las Islas Marías", 25 de octubre de 1913; "Instrucciones dadas por la Secretaría de Negocios Interiores al C. Director de la Colonia Penal de las Islas Marías", 25 de octubre de 1917; y "Reglamento interior de la Colonia Penal de Islas Marías", 1920.

¹⁷ Constitución de 1857, art. 23; y Código Penal de 1871, arts. 560-566.

común (bandidos, salteadores de caminos o plagiarios).¹⁸ Más tarde, en el marco de la redacción de la Constitución de 1917, una de las comisiones consideró:

la pobreza moral de la mayoría de las masas que habitan en la República, que carecen de sólida educación civil, traduciéndose en disposición a la criminalidad, nos aleja de la situación en que se encuentran excepcionales pueblos, en donde por permitirlo su grado de cultura, la elevación de la mayoría de los espíritus, los medios represivos y preventivos con que cuentan esos países, se ha podido suprimir la pena de muerte.¹⁹

Siguiendo con su recomendación, los constituyentes conservaron la pena capital.

Las opiniones de los especialistas y los operadores del derecho en torno a la legislación fueron diversas. En general, al examinar las obras, tesis y artículos publicados entre 1871 y 1929 y relativos al derecho penal o la criminología, encontré la presencia de tres corrientes: la clásica o liberal, la positivista y la “eclectica” (similar a la tercera escuela, como se le llamó en Italia).²⁰

La primera tuvo menor representación, pues si bien algunos autores coincidieron con las ideas de los legisladores y la legislación condicionó el carácter de ciertos textos (como los escritos oficiales o los manuales para la ense-

¹⁸ Véase, por ejemplo, “Manifiesto del Ejército libertador del centro y sur de la República”, 25 de noviembre de 1914; o “Decreto de Venustiano Carranza”, 9 de octubre de 1916.

¹⁹ Tomado de Ceniceros y Garrido, *La ley penal mexicana*, 1926, pp. 131-132.

²⁰ Elisa Speckman Guerra, *Crimen y castigo*, pp. 71-114. Para las ideas de los especialistas pueden verse también los trabajos de Robert Buffington, *Criminales y ciudadanos*; José Ramón Narváez Hernández, “Bajo el signo de Caín”, 2005; Pablo Piccato, “El discurso sobre la criminalidad”, 1997; y Beatriz Urías, *Indígena y criminal*, 2000.

ñanza del derecho), en general, las publicaciones de los teóricos del derecho remiten a las otras dos corrientes.

La ecléctica se caracteriza por su base “cientista” o por la creencia en que el método científico podía ayudar a localizar las leyes imperantes en la sociedad y ayudar a los legisladores a adoptar las medidas adecuadas para asegurar el progreso y resolver la problemática social, es decir, consideraba que las leyes positivas debían obedecer a las “leyes sociales”. En segundo lugar, registraba una obsesión por las causas de la delincuencia pero sin caer en el determinismo o sin considerar que las acciones del hombre escapaban a su voluntad. Por último, prefirió atribuir el comportamiento delictivo a ciertos grupos socioculturales o étnicos, como los mestizos o indígenas.

La escuela positivista compartió el estrato “cientista”, pero se separó completamente de las ideas de la escuela liberal. Consideraba que las acciones humanas estaban determinadas por factores ajenos a la voluntad del actor. Algunos de sus adeptos localizaron estos factores en el entorno social, cultural o incluso ambiental (los simpatizantes de la sociología criminal), pero predominaron los que los ubicaron en el organismo del delincuente (los defensores de la antropología criminal). No obstante, independientemente de sus diferencias, todos ellos consideraron que los criminales actuaban por factores determinantes y ajenos a su voluntad y que, por tanto, no se le podía considerar como responsable de sus actos, pero resultaban peligrosos para la comunidad y ésta tenía que defenderse contra ellos, de ahí que desecharan el principio de responsabilidad moral como sustento del castigo y lo sustituyeron por el de responsabilidad social. Por otro lado, pensaron en una justicia diferenciada en razón del peso que, en cada individuo, tenían los factores que determinaban su conducta criminal o, lo que es lo mismo, según la peligrosidad de cada delincuente. Por último,

dado que creían que las acciones humanas escapaban a la voluntad, dudaron de la capacidad de enmienda de los criminales.

A partir de estas visiones surgieron críticas o propuestas de reforma a la legislación penal. Los individuos que adoptaron una postura ecléctica no hicieron críticas radicales al código penal, pero sí propusieron algunos cambios. Por ejemplo, la comisión revisora del Código Penal, que fue convocada en 1903 por la Secretaría de Justicia y que trabajó hasta 1912 bajo la presidencia de Miguel Macedo, y que respetando el espíritu del código vigente sólo señaló la necesidad de corregir “imperfecciones, incoherencias y deficiencias”. Entre las reformas propuso la reclusión preventiva de alcohólicos (lo que recuerda la liga entre alcoholismo y criminalidad, característica de la postura ecléctica y su énfasis casuístico), la aplicación de condenas condicionales (pero no con base en clasificaciones previas y relativas a la personalidad del delincuente, como lo proponía la escuela positivista) y la organización de colonias penales (pero para los reincidentes y no para los natos o incorregibles, como lo anhelaban los seguidores de Lombroso).²¹

Además, los simpatizantes de la tercera escuela insistieron en la necesidad de crear instituciones para los menores delincuentes. En 1908 Miguel Macedo y Victoriano Pimentel pugnaron por elevar la edad de completa irresponsabilidad a los 12 o los 14 años, y la de responsabilidad dudosa o atenuada a los 16 o 18, por crear tribunales y establecimientos especiales para menores, y

²¹ *Trabajos de revisión del Código Penal, 1912-1914*, t. I, pp. III y 266. El grupo estuvo integrado por Manuel Olivera Toro, Victoriano Pimentel, Jesús M. Aguilar, Julio García, Juan Pérez de León, y a partir de 1911 también por Manuel Castelazo Fuentes, Carlos Trejo y Lerdo de Tejada y Emilio Monroy, y contó con la esporádica asistencia de Demetrio Sodi y Calero.

por aplicar penas alternativas, como entregar al menor a una familia o a un asilo de beneficencia pública.²² En la creación de juzgados especializados insistió Demetrio Sodi, quien consideró que sólo expertos en educación podrían determinar la capacidad de discernimiento en los menores de edad.²³ Años después, los asistentes al primer congreso criminológico y penitenciario mexicano promovieron la creación de un patronato de protección a la infancia, encargado de procurar la promulgación de leyes, tribunales y policía para menores.²⁴ La preocupación por la delincuencia infantil y su tratamiento se refleja también en la obra pionera de José Ángel Cenicerros y Luis Garrido sobre la delincuencia infantil en México.²⁵

En cambio, los simpatizantes de la escuela positivista pugnaron por cambios radicales. Creyeron que debían adoptarse medidas preventivas para eliminar o controlar los factores determinantes de la criminalidad. Siguiendo esta idea, Emilio Rovirosa Andrade propuso “apoderarse de todos los individuos que por estado de pobreza estén amenazados por el crimen y trasladarlos a lugares feraces y despoblados, donde la adquisición de los elementos de subsistencia sea fácil”.²⁶ También creyeron que el concepto de responsabilidad moral debía sustituirse por el de peligrosidad y que la pena debía individualizarse en razón de la temibilidad del delincuente y, por ello, el código debía basarse en los criminales y no en el delito cometido. Por ejemplo, Miguel Macedo partió de la división propuesta

²² “Dictamen sobre el proyecto de reformas promovido por el gobierno del Distrito Federal”, en José Ángel Cenicerros y Luis Garrido, *La delincuencia infantil*, 1926, pp. 182-189.

²³ Demetrio Sodi, *Nuestra ley penal*, 1917, pp. 97-98.

²⁴ *El Universal*, 14 y 15 de octubre de 1923.

²⁵ José Ángel Cenicerros y Luis Garrido, *La delincuencia infantil*, 1926.

²⁶ Emilio Rovirosa Andrade, “Proyecto de reformas”, 1904.

por Enrique Ferri (en natos, pasionales y ocasionales), y recomendó que a los dos últimos grupos se les aplicaran condenas condicionales o que sólo fueran castigados si reincidían.²⁷ Por su parte, Octavio Medellín Ostos defendió la necesidad de “investigar los antecedentes personales, incluso los biológicos” de los procesados con el fin de orientar a los jueces encargados de sentenciar; y sostuvo que éstos debían limitarse a “afirmar o negar la responsabilidad del acusado, quien quedará sujeto a técnicos especialistas, médicos y psicólogos que harán su diagnóstico y dictarán su tratamiento que sea llevado a cabo en los reformatorios”.²⁸ También pugnaron por castigos diferenciados. Jesús Urueta sostuvo que a los criminales natos se les debía aplicar la “cirugía social”, refiriéndose a la deportación o a la pena capital.²⁹ Y Teófilo Olea y Leyva defendió la necesidad de incluir la sentencia indeterminada para combatir la reincidencia criminal, así como establecer reformatorios para los delincuentes regenerables y colonias penales de relegación para los irreformables.³⁰

Por ende, los teóricos del derecho oscilaron entre una postura ecléctica y las ideas de la escuela positivista. En cambio, los funcionarios del sistema judicial se inclinaron por lo primero, incluso puede decirse que se mantuvieron fieles a la escuela liberal de derecho. Su postura puede conocerse gracias a la encuesta que, en el marco de la revisión del Código Penal, realizó la Secretaría de Justicia en 1904 y cuyos resultados se publicaron en el *Diario de Jurisprudencia*. De los 53 encuestados sólo cuatro (Emilio

²⁷ Miguel Macedo, “La condena condicional”, 1901; y “Las condenas o penas condicionales”, 1891.

²⁸ *El Universal*, 12 de octubre de 1923.

²⁹ Jesús Urueta, “Cirugía social”, 1898 y “Delito y delincuentes”, 1898.

³⁰ *El Universal*, 16 de octubre de 1923.

Rovirosa Andrade, Alberto Lombardo, Carlos Pereyra y en menor medida, Ismael Elizondo), creyeron que la legislación debía orientarse de acuerdo con las propuestas de la escuela positivista; y se trataba de funcionarios de jerarquía menor: Lombardo y Rovirosa Andrade eran agentes del Ministerio Público y Pereyra era defensor de oficio. Esto significa que el resto (el 90%), sólo propuso reformas menores, y entre ellos se cuentan magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, jueces de lo criminal y de lo correccional, así como otros agentes del Ministerio Público y defensores de oficio. Así, los jueces y los magistrados no pensaron en una reforma legislativa de amplio alcance.

La opinión de otros sectores de la sociedad resulta más difícil de reconstruir. Me limitaré a proporcionar algunos ejemplos, todos ellos de la etapa porfiriana. Tanto las revistas de policía como la prensa oficialista —concretamente *El Imparcial*— incluyeron interpretaciones organicistas, que remiten a la interpretación de la escuela de antropología criminal. Por su parte, las revistas católicas —concretamente las publicadas por la Compañía de Jesús— y la literatura popular o los impresos sueltos —concretamente los de la imprenta de Antonio Vanegas Arroyo— muestran una clara reminiscencia de la concepción tradicional sobre el crimen y el castigo que se tenía en el Antiguo Régimen. Lo anterior sólo me permite decir que existió en la sociedad un amplio panorama de interpretaciones, que no necesariamente muestran una cercanía con la propuesta liberal y con las premisas de la escuela clásica de derecho penal. Por tanto, se registra cierta distancia respecto a las ideas que flotaban en la comunidad y el carácter de la legislación penal.³¹

³¹ Elisa Speckman Guerra, *Crimen y castigo*, pp. 115-136, 173-250.

Retomando, especialistas o teóricos del derecho simpatizaron con la propuesta de la escuela de antropología criminal y se alejaron de las ideas de la escuela clásica y, por tanto, del espíritu de la legislación vigente. Sin embargo, estas propuestas no se reflejaron en la legislación, pues hasta 1929 los legisladores no atendieron a las críticas o las exigencias de los juristas que deseaban adoptar las premisas de la escuela positivista de derecho penal o las ideas de la antropología criminal. La misma distancia se nota con respecto a otros sectores de la sociedad, como los policías, los periodistas de nota roja o algunas comunidades católicas. Pero otros teóricos y la mayoría de los jueces optaron por respetar las leyes y parecían comulgar con ellas, limitándose a proponer cambios que, en algunos casos, sí se plasmaron en leyes, como ejemplo, la creación del tribunal administrativo para menores en 1926.

¿Significa esto que privaba el descontento? No era así. Y no lo era en razón de las prácticas alternativas (que muchas veces tenían cabida en la ley) o en razón del respeto de una ley cuya aplicación se aplazaba. Voy a dar tres ejemplos. Parecería paradójico que los jueces no anhelaran el cambio de una legislación que los había convertido o buscaba convertirlos en “instrumentos o bocas de la ley” (tomando la figura de Montesquieu). Pero no lo era. No lo era, en primer lugar, porque muy probablemente estaban de acuerdo con el trasfondo teórico del liberalismo y, por tanto, con el papel que les tocaba desempeñar dentro de un Estado de derecho y en una justicia moderna. Y no lo era porque en la práctica conservaban un margen de decisión, ya que no se aplicaba —y no hubiera podido aplicarse— de forma cabal y drástica un sistema que suponía que la práctica judicial podía estar completamente libre de elección e interpretación. Segundo ejemplo. Efectivamente el Código Penal no acogió las ideas de la escuela positivista de derecho, pero sí las acogieron leyes

secundarias y sí se reflejaron en prácticas judiciales. A partir de 1896 se utilizó la medición antropométrica con fines de identificación, pero servía también a los estudios propios de la antropología criminal. Además, el médico tuvo cada vez mayor peso en el proceso judicial y en la decisión del juez.

Concluyo con un tercer ejemplo, que tiene que ver con el incumplimiento de la ley. Los simpatizantes de las escuelas ecléctica y positivista pudieron, en razón de sus ideas, proponer un cambio legal, pero no lo hicieron. Los primeros simpatizaban con la parte medular de la legislación liberal y, aunque pensaban que resultaba ajena a las circunstancias mexicanas, creían que bastaba con postergar su aplicación y se conformaban con reformas paulatinas. Por otra parte, al igual que los defensores de la escuela positivista, eran cercanos al presidente Porfirio Díaz, que se presentaba como heredero de la lucha liberal y homenajeaba a sus héroes (entre ellos él mismo) y a sus símbolos (entre ellos, la legislación, por lo que ésta se convirtió en un mito, intocable para los legisladores y difícil de criticar para los adeptos al régimen).

En suma, a pesar de la distancia entre el espíritu de la legislación y las tendencias teóricas predominantes entre los juristas, durante el Porfiriato no hubo un grupo que encabezara la reforma legal. No lo hubo durante el movimiento revolucionario, como tampoco hubo un gobierno que llevara a cabo el cambio.

EL CÓDIGO DE 1929

Si en el Porfiriato los gobernantes no promovieron una reforma legal radical, pues se legitimaban en la lucha y en la tradición liberal, en el México posrevolucionario los gobernantes se legitimaron con la lucha revolucionaria y con el cambio en el rumbo de la política y de la ley. El

escenario estaba preparado para un cambio en las leyes. Además, los juristas porfirianos, desligados de su compromiso con Porfirio Díaz y de su apego a la herencia liberal, podían pugnar por un cambio en la legislación. Quizá por ello buscaron el cambio. Aunque también pudieron hacerlo en razón de la necesidad de concordancia entre la ley y la realidad, pues pudieron considerar que los cambios a nivel político y social exigían una transformación a nivel jurídico.³²

En 1915 la Secretaría de Justicia publicó una convocatoria con el fin de recibir proyectos de nuevos códigos para el Distrito Federal, pero el penal sólo entró en vigor hasta 1929.³³

La comisión redactora, presidida por José Almaraz, tomó en consideración el proyecto de reformas elaborado por el grupo presidido por Miguel Macedo, pero disintió de su propuesta. En primer lugar, argumentó que la escuela clásica o liberal “había hecho completa bancarrota

³² Por ejemplo, Miguel Macedo, “Algunas ideas sobre la reforma de los códigos”, 1926.

³³ Convocatoria para el primer concurso que abre la Secretaría de Justicia con el objeto de formar nuevos códigos para el Distrito y territorios federales (publicada varias veces en el *Diario Oficial*, por ejemplo, el 2 de junio de 1915). En 1925 se nombró una comisión redactora del código penal, que en su configuración final estuvo presidida por José Almaraz e integrada por Enrique Gudiño, Ignacio Ramírez Arriaga y Manuel Ramos Estrada. En 1926 el Ejecutivo recibió autorización para reformar los códigos, pero los plazos se prorrogaron en 1927 y 1928, *Diario Oficial*, 30 de enero de 1926; 6 de enero de 1927; y 14 de enero de 1928. En 1927 la comisión redactora envió un anteproyecto a los miembros de la Suprema Corte, del Tribunal Superior de Justicia, de la Procuraduría, de la Barra de Abogados, del Departamento de Salubridad y de la Sociedad médica mexicana. La versión final se terminó en 1929, en que se ratificó el permiso concedido al Ejecutivo para la reforma de los cuerpos legales. El mismo año, el 30 de septiembre, el Presidente de la República, Emilio Portes Gil, promulgó el Código Penal, que entró en vigor el 15 de diciembre.

y no podía seguirse tomando como base para asentar todo el edificio de la legislación penal”. En segundo término, consideró que el código necesitaba más que pequeñas reformas, pues no respondía a las leyes o las condiciones de la sociedad. De acuerdo con las ideas de la escuela positivista o histórica del derecho concluyó: “la realidad criminal, recogida y ordenada por la estadística de los delitos y de las penas, será la única que señale el rumbo de la defensa social”.³⁴ Propuso un proyecto fundado en la escuela positiva. Osciló entre un determinismo orgánico y social, pues supuso que el delito no nacía de la voluntad del hombre sino que respondía a su personalidad física (temperamento) y psíquica (carácter), ambas determinadas por la herencia psicofisiológica y modificadas por el ambiente. Por ello desechó el principio de responsabilidad moral y optó por el de peligrosidad.³⁵

La consecuencia hubiera sido la individualización de la pena y su ejecución con base en la peligrosidad del delincuente, pero ello contradecía el principio de igualdad contemplado por la Constitución. De hecho, conocedor del rumbo del proyecto, el Presidente de la República recordó a la comisión que los cambios debían respetar las “prescripciones constitucionales” que, por ejemplo, contemplaban la igualdad jurídica e impedían adoptar una justicia diferenciada en razón de la personalidad del infractor. De ahí que, según Almaraz, los miembros de la comisión tuvieron que conformarse con un “código de transición” y renunciar a una “obra perfecta de acuerdo con las modernas tendencias”.³⁶ Así, introdujeron algunas premisas de la escuela positivista pero sin minar el espíritu de la liberal.

³⁴ José Almaraz, *Exposición de motivos del Código Penal*, 1931, pp. 12-13.

³⁵ *Ibidem*, pp. 18-19 y 46.

³⁶ *Ibidem*, pp. 24 y 48-49.

El código siguió basándose en el delito cometido, sin dar a los jueces ni a los funcionarios la capacidad de variar la pena ni de cambiar sustancialmente su duración en consideración a las características del criminal. A pesar de ello, los redactores contemplaron circunstancias agravantes o atenuantes relativas a la personalidad del trasgresor. Por otra parte, con el fin de permitir que el juez considerara las características específicas del infractor y su posibilidad de enmienda, le otorgaron la facultad de contemplar circunstancias no incluidas en el código y de variar el valor de las que sí lo estaban, con lo que ampliaron el arbitrio judicial. Por último, convencidos de que la reincidencia era un indicador de la antisociabilidad del delincuente y por tanto de su peligrosidad, aumentaron las sanciones a los reincidentes e introdujeron el concepto de delincuente habitual para quienes mostraban una “tendencia persistente al delito”.³⁷

Encargaron la custodia y tratamiento de los sentenciados al Consejo Supremo de Defensa y Prevención Social, dependiente del poder Ejecutivo. Consideraron que, al igual que las sentencias, el tratamiento de los sentenciados debía variar según la personalidad del delincuente, quien debía ser estudiado por técnicos especializados que separarían “a los delincuentes con diversas tendencias criminales” y les aplicarían “tratamientos científicos” con el fin de “transformarlos, corregirlos, curarlos o reeducarlos”.³⁸

Propusieron una división en tres grupos: menores de edad, “débiles, anómalos o enfermos mentales”, y mayores de edad. Me limitaré a mencionar los aspectos más sobresalientes. A diferencia del Código de 1871, situaron la mayoría de edad en los 16 años. Por otro lado, siguiendo con

³⁷ *Ibidem*, p. 101 y *Algunos errores y absurdos*, 1941, pp. 96-97; y Código Penal de 1929, arts. 47-50, 55, 64-65, 194 y 175-176.

³⁸ José Almaraz, *Exposición de motivos del Código Penal*, 1931, p. 157; Código Penal de 1929, arts. 204-205.

las propuestas de los simpatizantes de la tercera escuela, ampliaron el espectro de sanciones aplicadas a los menores e incluyeron, por ejemplo, libertad bajo vigilancia o arrestos escolares.³⁹ Por otro lado, una vez que sustituyeron el concepto de responsabilidad por el de temibilidad, para los enfermos mentales, ebrios habituales o toxicómanos (que en el Código de 1871 estaban exentos de responsabilidad) contemplaron medidas como la internación en hospitales, en colonias agrícolas o en departamentos especiales del manicomio.⁴⁰ Por último, para los mayores de edad, adoptaron la condena condicional –tal y como lo había propuesto la comisión revisora presidida por Macedo– pues, en términos de la clasificación hecha por Enrico Ferri –y al igual que años antes lo había pensado el mismo Macedo– deseaban otorgarle al “delincuente ocasional la posibilidad de evitar, con una conducta irreprochable, la ejecución de la sentencia pronunciada”.⁴¹

Aceptaron la posibilidad de enmienda, pero acusaron a las prisiones de haber fallado en su objetivo. Aseguraron que, convertidas en “universidades gratuitas de la delincuencia”, transformaban a los criminales ocasionales o menos peligrosos en “verdaderos profesionales”.⁴² Insistieron en individualizar el tratamiento de los sentenciados y se opusieron a la predeterminación de la condena y de sus periodos.⁴³ Por último, tras acalorados debates y con la oposición de Almaraz, optaron por eliminar la pena capital,

³⁹ Código Penal de 1929, arts. 71, 121-124 y 181-188.

⁴⁰ Código Penal de 1871, arts. 34 y 165; y Código Penal de 1929, arts. 72, 125-128 y 189-192.

⁴¹ José Almaraz, *Exposición de motivos del Código Penal*, 1931, pp. 53 y 178; y Código Penal de 1929, arts. 241-248.

⁴² José Almaraz, *Exposición de motivos del Código Penal*, 1931, p. 138.

⁴³ Código Penal de 1929, arts. 105-113.

decisión que consumó el presidente Emilio Portes Gil con el siguiente argumento:

la característica fundamental en que todos los criminalistas partidarios de la terrible pena han fundado la necesidad de su existencia, ha sido la ejemplaridad. Ahora bien, en nuestro país se ha matado mucho para reprimir la comisión de nuevos delitos y los resultados han sido contraproducentes, tal parece como que en cada caso en que se ha aplicado la pena capital surgen nuevos incentivos que estimulan a cometer los mismos crímenes que hicieron indispensable la aplicación de medida tan ejemplar; tal parece como que el ejemplo del ajusticiado ha servido para engrandecerlo a los ojos de los demás, despertando en otros el deseo morbosos de correr la misma suerte.⁴⁴

Si, de acuerdo con las ideas de la escuela positivista, los más peligrosos debían ser eliminados y no se contaba con el recurso de la pena capital, quedaban solamente las colonias penales. En otras palabras, la comisión consideró que esta medida no debía aplicarse los delincuentes menores sino a los “natos e incorregibles” o a los autores de los delitos más graves.⁴⁵

En suma, el nuevo código pretendió conjugar la opinión prevaleciente hasta el momento y que databa de la década de 1880. Por una parte, propuso un cuerpo acorde con las ideas de la escuela positivista e incorporó algunas de sus propuestas más importantes, como considerar la personalidad y la peligrosidad del delincuente al momento de dictar sentencia y ejecutar la sanción, dejando a los jueces mayor arbitrio para decidir la pena apropiada y su

⁴⁴ Tomado de José Ángel Cenicerros, “Derecho penal”, 1943, p. 362.

⁴⁵ José Almaraz, *Exposición de motivos del Código Penal*, 1931, p. 121; y Código Penal de 1929, arts. 114-119.

duración, y al Consejo supremo de defensa y prevención social la posibilidad de culminar esta variación. Por otra parte, recogió demandas específicas como el tratamiento especial para menores delincuentes o la condena condicional.

Sin embargo, quizá la simpatía por la escuela positivista había quedado atrás, las reformas no fueron suficientes o los redactores incurrieron en errores, pues así lo consideraron sus numerosos detractores, cuyas críticas pueden agruparse en tres campos. En el primero, caben las opiniones de quienes sostuvieron que la escuela positivista había sido superada.⁴⁶ Es el caso de Alfonso Teja Zabre, quien se sorprendió de que los miembros de la comisión redactora se declararan modernos por su cercanía con el positivismo, pues sostuvo que en México esa doctrina había desaparecido desde 1907-1908; y los acusó de desconocer nuevas teorías, como el materialismo histórico, que entendía al derecho como resultado de las condiciones económicas y a la justicia como una justicia de clase. Concluyó:

El Código de 1929 es extraño a la tendencia de socialización y de populismo. Tiene toda la configuración de un código burgués, complaciente para los delitos de las clases privi-

⁴⁶ A pesar de esta opinión encontramos algunos autores cuyas ideas están cercanas a esta escuela. Véase, por ejemplo, los comentarios al anteproyecto del código penal hechos por Julio Guerrero, en el cual rechaza el libre albedrío y sostiene que delincuentes actuaban por factores determinantes o fatales, que podían ser orgánicos o responder al medio ambiente (Julio Guerrero, *Un código estrafalario*, 1929, pp. 19-25). O el escrito de Teófilo Olea y Leyva en representación de la Barra de Abogados y en el cual aplaudió la influencia que tuvo sobre la comisión la propuesta de Enrico Ferri –al que consideraba como el penalista más grande el mundo– y elogió algunas de sus soluciones, todas ellas propias de la escuela positivista (Teófilo Olea, “Proyecto de código penal”, 1929, p. 7).

legiadas, merecedor, como los códigos anteriores, de ser llamado “ley contra los pobres”.⁴⁷

También Mario de la Cueva consideró que, para ese momento, era inevitable la aceptación de las premisas del materialismo histórico.⁴⁸

En segundo lugar, algunos consideraron que, a pesar de las intenciones de sus redactores, el código no respondía a los postulados del positivismo. Por ejemplo, José Ángel Ceniceros, Luis Garrido y Francisco González de la Vega, quienes sostuvieron que no se trataba de un código del delincuente (que establecía una relación entre la pena y la personalidad del delincuente y contemplaba la indeterminación de las penas), sino que seguía siendo un código del delito (pues se basaba en la pena predeterminada y proporcionada al delito).⁴⁹ Manuel Rivera Silva presentó así el problema, abarcando los puntos a los que nos hemos referido:

La legislación de 1929 desembarcó con una flamante camiseta de positivismo, que no por flamante impedía la contemplación de la carroña de la escuela clásica que llevaba dentro. Creyeron los legisladores de esta época que ocultando el cadáver con indumentaria de moda podrían tener lugar en el convivio de las novísimas legislaciones y en su loco entusiasmo, no pudieron divisar que, en primer lugar, la camiseta de positivismo ya tenía color de mortaja

⁴⁷ Alfonso Teja Zabre, “Las nuevas orientaciones”, 1930, pp. 54-55.

⁴⁸ Mario de la Cueva, “Razón e historia”, 1930, pp. 50-51.

⁴⁹ José Ángel Ceniceros, “El nuevo código penal”, 1929, p. 13 y “La escuela positiva”, 1940, p. 203; Luis Garrido, “La doctrina mexicana”, 1940, p. 240; y Francisco González de la Vega, *Derecho penal mexicano*, 1940, pp. 254-255.

y, en segundo lugar, como ya se indicó, era tan frágil que no lograba ocultar los miembros de la escuela clásica.⁵⁰

Por último, algunos consideraron que la combinación de las ideas de las dos escuelas había generado un código contradictorio, inconexo, inaplicable. Entre ellos Raúl Carrancá y Trujillo, Luis Garrido y Francisco González de la Vega. Argumentaron que “padecía de graves deficiencias de redacción y de estructura, de constantes reenvíos, de duplicidad de conceptos y hasta de contradicciones flagrantes, todo lo cual dificultó su aplicación práctica”, “contenía errores técnicos, carecía de unidad doctrinaria y representaba lagunas y contradicciones” y que su aplicación se dificultaba por estar cargado de “omisiones, contradicciones, yuxtaposiciones, recargo de definiciones teóricas”.⁵¹

Los reconocimientos fueron escasos y se centraron en la influencia que tuvieron los redactores del Código de 1929 en la modernización de las leyes, que llevaría a cabo una nueva comisión. Por ejemplo, Francisco González de la Vega admitió que habían logrado “aglutinar en un haz, inquietudes científicas antes dispersas, despertando en los juristas mexicanos el claro anhelo de una reforma integral de las instituciones jurídico-penales que, por ley de inercia, se resistían a ser desalojadas”.⁵² Lo mismo sostuvo Raúl Carrancá y Trujillo, quien consideró como su mérito principal “proyectar la integral reforma penal mexicana derogando el venerable texto de Rafael Martí-

⁵⁰ Manuel Rivera, “El positivismo”, 1938, p. 567.

⁵¹ Raúl Carrancá y Trujillo, *Derecho penal mexicano*, 1950, p. 77 y “La legislación penal”, 1940, p. 301; Luis Garrido, *Ensayos penales*, 1952, p. 29; y Francisco González de la Vega, *La reforma de las leyes penales*, 1935, p. 20 y *Derecho penal mexicano*, 1940, p. 254.

⁵² Francisco González de la Vega, *La reforma de las leyes penales*, p. 21.

nez de Castro y abriendo cauce legal a las corrientes del derecho penal en México”.⁵³ Concluyó Giulio Belloni:

Es necesario reconocer a José Almaraz y a los juristas que lo acompañaban (...) el mérito de haber introducido en las leyes una orientación general de la legislación moderna, y después, haber sabido oponerse con fuerza, batallando ante la opinión pública, a los viejos criterios metafísicos que surgieron en contra de aquella orientación”.⁵⁴

Por tanto, las críticas predominaron. Sostuvo José Ángel Cenicerós:

El ambiente para la legislación es desfavorable y aun hostil, lo mismo entre los funcionarios judiciales encargados de aplicarla, que entre los litigantes y asociaciones profesionales. La crítica de orden técnico no ha encontrado seria defensa por parte de los autores de las leyes, que tíbicamente, y con poco acierto, se han concretado a hacer declaraciones generales que no han bastado para satisfacer a la opinión pública.⁵⁵

Según Luis Garrido, fueron diversos los sectores que se opusieron: “la prensa, los especialistas y hasta miembros del Congreso llevaron a cabo una campaña que dio al traste con dicho ordenamiento”.⁵⁶ Los diarios difundieron actos de protesta por parte de algunos grupos: los choferes de alquiler, en protesta por las sanciones contempladas para los conductores que atropellaban a un peatón, se dieron cita en el Paseo de la Reforma e iniciaron el des-

⁵³ Raúl Carrancá y Trujillo, *Derecho penal mexicano*, 1950, p. 79 y “La legislación penal”, 1940, p. 304.

⁵⁴ Giulio Belloni, “La ley penal mexicana de 1931”, 1934, p. 27.

⁵⁵ José Ángel Cenicerós, *El Código Penal de 1929*, p. 79.

⁵⁶ Luis Garrido, *Ensayos penales*, 1952, p. 29.

file hacia el centro, ocasionando un verdadero caos vial; meses más tarde, algunos jueces se manifestaron frente al edificio de beneficencia pública.⁵⁷

Retomando, a las críticas de los especialistas o teóricos del derecho se sumó la oposición de otros grupos, como jueces y legisladores. Y también la de algunos sectores de la sociedad civil, que se sintieron afectados por las nuevas leyes y se manifestaron en su contra. Todos ellos exigieron la revocación de la ley. Ello determinó que, a los pocos meses de promulgado el Código Penal, se convocara una nueva comisión redactora.

EL CÓDIGO DE 1931

La comisión redactora del nuevo Código Penal estuvo integrada por algunos de los críticos del anterior.⁵⁸ Tras casi dos años de trabajo concluyeron la versión final y el cuerpo fue promulgado en agosto de 1931, para entrar en vigor un mes más tarde.

A diferencia de la comisión de 1929, la nueva optó por una tendencia ecléctica y pragmática, pues consideró que “la manera de remediar el fracaso de la escuela clásica no lo proporciona la escuela positiva”. Concluyó que “ninguna escuela, ni doctrina, ni sistema penal alguno puede servir para fundar íntegramente la construcción de un código penal”. Y ante la necesidad de reconocer alguna filiación declaró su cercanía con la “tercera escuela”.⁵⁹ En palabras

⁵⁷ *Excelsior*, 18 de abril y 16 de diciembre de 1929.

⁵⁸ El grupo, formado por José Ángel Cenicerós, Luis Garrido, Ernesto G. Garza, José López Lira, y Alfonso Teja Zabre, formuló un anteproyecto que difundió entre 1930 y 1931. Por la misma fecha, el Ejecutivo recibió autorización para expedir el nuevo código (Decreto que faculta al Ejecutivo Federal para expedir los códigos penal y de procedimientos penales, 31 de enero de 1930).

⁵⁹ Código Penal de 1931, “Exposición de motivos”.

de José Ángel Cenicerros, trató de superar “de acuerdo con la ciencia penal actual, los principios abstractos de la escuela clásica” y tomó algunos postulados de la positivista, como el de “responsabilidad social y superación del concepto afflictivo de la pena”.⁶⁰

Sin embargo, también consideró los aportes de corrientes como el materialismo histórico o los “nuevos conceptos de biología, revisión de valores sociales y espirituales a partir de la Primera Guerra Mundial”.

Por último, atendió a “las formas constitucionales” y las “tradiciones jurídicas” mexicanas, además de las “condiciones económicas y sociales”, y los patrones de criminalidad y en los delitos.⁶¹

Si bien los redactores no hablaron de determinismo y consideraron al criminal como “un ser absolutamente igual a aquel que no ha delinquido”, consideraron que las acciones están condicionadas por factores biológicos, psíquicos y sociales que escapan a la voluntad.⁶² De ahí que definieran al delito como “el acto u omisión que sancionan las leyes penales”, dejando fuera el concepto de voluntariedad.⁶³ Y también que rechazaran el postulado de responsabilidad moral y se inspiraran en el de la defensa social, pero sin llevarlo hasta sus últimas consecuencias.⁶⁴ Por otro lado, pensaron que la justicia moderna:

⁶⁰ José Ángel Cenicerros, “La escuela positiva”, 1940, pp. 204 y 210 y “El Código Penal mexicano”, 1940, pp. 256 y 257.

⁶¹ Código Penal de 1931, “Exposición de motivos”; y Alfonso Teja Zabre, “Doctrina de la legislación penal mexicana”, 1940, pp. 340-341.

⁶² José Ángel Cenicerros, “La escuela positiva”, 1940, p. 204 y “El Código Penal mexicano”, 1940, pp. 256 y 257.

⁶³ Código Penal de 1931, art. 7.

⁶⁴ José Ángel Cenicerros y Luis Garrido, *La ley penal mexicana*, 1926, p. 38; José Ángel Cenicerros, “La escuela positiva”, 1940, p. 204.

Exige para el juez facultad más amplia de arbitrio y de aplicación de las penas en razón de la particularidad objetiva y subjetiva de cada caso que debe juzgarse, como un medio de que la represión se adapte a la naturaleza del delincuente, hasta donde sea posible. En otros términos, la pena debe individualizarse, de acuerdo con la naturaleza del hombre a quien va a aplicarse, y esto no es posible, sin el arbitrio judicial. La ley puede suministrar al juez bases de la individualización pero no puede realizar la individualización misma, porque sólo el juzgador puede conocer al delincuente, cuyas peculiaridades varían de un sujeto a otro sujeto.⁶⁵

No apostaron por un arbitrio absoluto —pues creían que para ello sería necesario contar con jueces y magistrados con una preparación psicológica muy amplia, y que no fueran nombrados por motivos políticos o por amistad— sino por una ampliación racional, que remediara “la rigidez excesiva, ciega, brutal y absurda de la métrica penal”.⁶⁶ Para ello ampliaron el margen entre el mínimo y el máximo de las penas contempladas para cada delito, a diferencia de los dos códigos anteriores eliminaron el sistema de atenuantes y agravantes y, a diferencia del de 1871, también su cómputo numérico. Así, el juez podía elegir entre los dos extremos sin atender a aspectos o valores preestablecidos, y considerando “la naturaleza de la acción u omisión, los medios empleados para ejecutarla y la extensión del daño causado y del peligro corrido” así como las características del delincuente.⁶⁷

⁶⁵ José Ángel Cenicerros, *El Código Penal de 1929*, 1931, p. 91.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 98.

⁶⁷ Código Penal de 1931, “Exposición de motivos” y arts. 51 y 52; José Ángel Cenicerros, *El Código Penal de 1929*, 1931, pp. 91-99 y “El Código Penal mexicano”, 1940, pp. 257-258 y “Derecho penal”, 1943,

Por último, creyeron en una pena que, con fines educativos y de rehabilitación, podía permitir la enmienda del delincuente. Se opusieron a la individualización, pero contemplaron penas diferentes para los delincuentes que cometían faltas menores (condena condicional o multa), para los habituales (relegación en colonias penales, que no se destinaron para los más peligrosos, como se hizo en el código de 1929), y para los autores de delitos graves (pena de prisión de hasta 30 años, pues “habiéndose declarado la comisión abolicionista en cuanto a la pena de muerte, era necesario buscar una sanción de eficacia intimidativa”). Asimismo, optaron por una condena determinada, pero defendieron la necesidad de separar a los delincuentes, considerando “el diagnóstico de su estado criminal”.⁶⁸ Por otra parte, avanzaron hacia la individualización judicial en el caso de los menores (que al igual que el Código de 1871 comprendió a los que no cumplían los 18 años) y de los alienados mentales pues, al igual que lo habían hecho los redactores del código de 1929, los dejaron “al margen de la función penal represiva” y “sujetos a una política tutelar y educativa”, sin fijar una duración al periodo de corrección o tratamiento.⁶⁹

La crítica más sistemática al nuevo código provino de Almaraz, quien curiosamente tocó puntos similares a los que se habían reprocharon al de 1929. Consideró que, dado el eclecticismo adoptado por la comisión, el cuerpo revelaba “falta de armonía y de consistencia lógica” y lo

pp. 278-279; y José Ángel Cenicerros y Luis Garrido, *La ley penal mexicana*, 1926, p. 151.

⁶⁸ Código Penal de 1931, arts. 25, 27 y 78; José Ángel Cenicerros y Luis Garrido, *La ley penal mexicana*, 1926, pp. 99-101; y José Ángel Cenicerros, “Derecho penal”, 1943, p. 362.

⁶⁹ Código Penal de 1931, “Exposición de motivos” y art. 68; José Ángel Cenicerros y Luis Garrido, *La ley penal mexicana*, 1926, p. 152; y José Ángel Cenicerros, “El Código Penal mexicano”, 1940, p. 207.

calificó como una “híbrida legislación que nada tiene de moderna”. Sostuvo que al basar la penalidad en los delitos cometidos, seguía atendiendo a “entidades jurídicas y no reales, conceptos y no personas”, mientras que hubiera debido basarse en el estudio somático, psíquico, moral y social del delincuente, pues sólo a partir de los resultados de esta indagación podía indicarse el tratamiento adecuado y su debida ejecución. Criticó la subsistencia de la predeterminación cualitativa de la pena y las restricciones impuestas al juez para elegir la sanción y la medida adecuada a la personalidad del infractor. Y concluyó que los redactores habían fallado en su intento de ampliar el arbitrio judicial y que la premisa “no hay delincuentes sino hombres” era una farsa.⁷⁰

Sin embargo, en los meses siguientes a la promulgación del código no se registraron más críticas, que recogió puntos aceptados por los especialistas y concluyó una reforma que había preparado el de 1929.

CONSIDERACIONES FINALES

El Código Penal de 1871 respondió a las premisas de la escuela liberal de derecho y, en general, al modelo liberal. Este modelo fue adoptado por una parte de la elite mexicana o por los miembros del llamado “partido liberal”. La victoria militar contra los “conservadores” y los imperialistas les permitió subir al poder e imponer su proyecto. Sin embargo, subsistían diversas ideas de nación y de sociedad, y específicamente, diferentes formas de concebir a la justicia, la criminalidad y el castigo. Muchos juristas simpatizaron con las ideas de la escuela positiva, tanto en su corriente italiana (antropología criminal y en cierto modo la “tercera escuela”) como en su vertiente

⁷⁰ José Almaraz, *Algunos errores y absurdos*, 1941.

francesa (sociología criminal). Asimismo, en otros sectores siguieron vivas las ideas propias de un derecho tradicional, vigente durante el Antiguo Régimen. A pesar de ello, hasta la Revolución ni los teóricos o especialistas, ni los jueces, ni la sociedad civil, exigieron una reforma de las leyes penales. Además, aunque los gobernantes en turno no aplicaron todos los puntos de la legislación, tampoco deseaban modificarla radicalmente, ya que se legitimaban con la lucha liberal y sus instituciones.

La situación cambió al concluir el movimiento armado, pues si el gobierno porfirista se legitimaba con la permanencia legal, los gobiernos revolucionarios se legitimaban con la promesa de cambio. Podemos pensar también en la “libertad” de los juristas porfirianos o en la emergencia de una nueva generación de juristas, abierta a nuevas corrientes ideológicas y a nuevas corrientes del derecho (sobre todo para el Código de 1931). Se elaboraron entonces nuevos códigos, que adoptaron muchos de los principios que los teóricos del derecho defendían durante el Porfiriato: las ideas de la escuela positiva, y la solicitud de reformas específicas (como la adopción de la condena condicional o de instituciones especiales para los menores delincuentes). Pero respetaron el espíritu de la escuela liberal: la igualdad jurídica, el libre albedrío, la preterminación de la sanción, la creencia en la capacidad de enmienda. Así, los códigos de 1929 y de 1931 tuvieron un espíritu ecléctico o propio de la “tercera escuela”, pues sin terminar con la esencia de la escuela clásica o liberal de derecho, incluyeron algunos aspectos de la positivista. Sin embargo, los redactores del código de 1929 asumieron este eclecticismo a pesar de sus anhelos, pues debieron limitar su propuesta al respeto de la Constitución. En cambio, los redactores del de 1931 presumieron de esta postura ecléctica. Recogieron las mismas propuestas que el Código de 1929 pero de forma más organizada y mode-

rada y, al hablar de materialismo histórico y denotar una preocupación social, con un lenguaje propio del México posrevolucionario.

Y éstas no son las únicas diferencias entre los códigos de 1929 y de 1931. El de 1929 recibió múltiples críticas, quizá por esta concesión tensa y forzada a los principios de la escuela liberal que derivó en errores técnicos; quizá por su proclamada cercanía con la escuela positiva, que recordaba su filiación con los juristas porfirianos; quizá por no ofrecer aspectos o reformas sociales. De ahí que fuera repudiado por diversos actores sociales (una nueva generación de juristas que relevó a los teóricos porfiristas, los jueces, una parte de los legisladores y, lo que resultaba nuevo, algunos sectores de la sociedad civil) quienes demandaron la reforma legal.

En suma, en la etapa analizada tenemos dos casos contrarios: un código que conservó su vigencia durante casi setenta años, a pesar de que los juristas no concordaban con muchas de sus premisas; y un código que sólo estuvo vigente por unos meses, pues a pesar de que recogía muchas de las ideas que flotaban en el ambiente, suscitó una amplia oposición. En la diferencia intervinieron variables de suma importancia, como la política de los gobernantes en turno, la participación de la sociedad civil y la disposición de las autoridades a escuchar sus peticiones y darles cabida, la apertura al cambio por parte de los “operadores del derecho”, o la admiración hacia el trabajo de Antonio Martínez de Castro y el repudio por los errores técnicos del trabajo de José Almaraz. Pero queda claro que la cercanía o la lejanía de las leyes con respecto a la “realidad mexicana” o a la opinión de los teóricos y los especialistas del derecho sólo fue una de estas variables. En otras palabras, el hecho de que la legislación esté o no acorde con la opinión de los juristas e incluso de los funcionarios o jueces puede tener efectos distintos: puede

influir en el cambio y con ello acercar la ley y la cultura jurídica (como sucedió en 1929), pero también puede ahondar la diferencia entre norma y praxis, pues ante el desacuerdo con la ley los propios funcionarios y jueces encargados de aplicarla podrían tomar soluciones de compromiso y, en algunos casos, desviarse incluso de las prescripciones legales (como, en ciertos campos, ocurría entre 1871 y 1910).

BIBLIOGRAFÍA

- ALMARAZ, José, *Exposición de motivos del Código Penal promulgado en diciembre de 1929*, México (s. e.), 1931.
- , *Algunos errores y absurdos de la legislación penal de 1931*, México (s. e.), 1941.
- ARENAL FENOCHIO, Jaime DEL, “El discurso en torno a la ley: el agotamiento de lo privado como fuente del derecho en el México del siglo XIX”, en Brian CONNAUGHTON, Carlos ILLADES y Sonia PÉREZ TOLEDO (coords.), *Construcción de la legitimidad política en México*, México, El Colegio de México, El Colegio de Michoacán, UAM, UNAM, 1999, pp. 303-322.
- BELLONI, Giulio A., “La ley penal mexicana de 1931”, *Criminalia* II, 2 (23-29), 1934.
- BUFFINGTON, Robert, *Criminales y ciudadanos en el México moderno*, México, Siglo XXI, 2001.
- CARRANCÁ Y TRUJILLO, Raúl, *Derecho penal mexicano*, 3a. ed., México, Antigua Librería Robredo, 1950.
- , “La legislación penal mexicana”, en *Homenaje a Eugenio Florián*, México, s. e., 1940.
- CENICEROS, José Ángel, “Derecho penal”, en *Evolución del derecho mexicano (1912-1942)*, México, Jus, 1943.
- , “La escuela positiva y su influencia en la legislación penal mexicana”, *Criminalia* VII, 4, 1940, pp. 200-213.
- , “El Código Penal mexicano”, en *Homenaje a Eugenio Florián*, México, s. e., 1940.
- , *El Código Penal de 1929 y datos preliminares del nuevo Código Penal de 1931*, México, Ediciones Botas, 1931.

- , “El nuevo código penal,” *El Foro* X, 4 (octubre-diciembre), 1929, pp. 12-15.
- CENICEROS, José A. y Luis GARRIDO, *La ley penal mexicana*, México, Botas, 1926.
- , *La delincuencia infantil en México*, México, Botas, 1926.
- COMISIÓN REVISORA DEL CÓDIGO PENAL. SECRETARÍA DE JUSTICIA, *Trabajos de revisión del Código Penal*, México, Oficina Impresora de Estampillas, 1912-1914.
- CUEVA, Mario de la, “Razón e historia en la elaboración del derecho,” *Revista de Ciencias Sociales* I, 2, 1930, pp. 37-51.
- FRIEDMAN, Lawrence, “The concept of legal culture: A Reply,” en David NELKEN (ed.), *Comparing legal cultures*, Londres, Dartmouth, 1997, pp. 33-39.
- GARRIDO, Luis, “La doctrina mexicana de nuestro derecho penal,” *Criminalia* VII, 4, 1940, pp. 240-247.
- , *Ensayos penales*, México, Botas, 1952.
- GARRIGA, Carlos, “Orden jurídico y poder político en el Antiguo Régimen,” en *Istor*, IV (16), 2004, pp. 13-44.
- GONZÁLEZ, María del Refugio, *El derecho civil en México (Apuntes para su estudio)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988 (Serie C. Estudios Históricos 25).
- GONZÁLEZ DE LA VEGA, Francisco, *La reforma de las leyes penales en México*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1935.
- , *Derecho penal mexicano*, México, s. e., 1940.
- GROSSI, Paolo, *Derecho, sociedad, Estado*, México, Escuela Libre de Derecho, El Colegio de Michoacán, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2004.
- , *Mitología jurídica de la modernidad*, Madrid, Trotta, 2003 (Colección Estructuras y Procesos, Serie Derecho).
- , *Assolutismo Giuridico e Diritto Privato*, Milán, Giuffrè, 1998.
- GUERRERO, Julio, *Un código estrafalario*, México, Imprenta Azteca, 1929.
- HALE, Charles, *La transformación del liberalismo en México a fines del siglo XIX*, México, Vuelta, 1991.

- HESPANHA, Antonio Manuel, *Cultura jurídica europea, síntesis de un milenio*, Madrid, Tecnos, 2002.
- , *La gracia del derecho. Economía de la cultura en la Edad Moderna*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993 (Historia de la Sociedad Política).
- LOMBARDO, Alberto, “La pena de muerte,” *El Foro*, año II, V, 59, 1877, p. 232.
- MACEDO, Miguel, “Algunas ideas sobre la reforma de los códigos,” *El Foro*, VII (71), mayo, 1926, pp. 1-2.
- , “La condena condicional. Innovaciones y reformas necesarias para establecerla en México,” en *La Ciencia Jurídica*, Sección doctrinal, t. V, 1901, pp. 297-326.
- , “Las condenas o penas condicionales,” en *Anuario de Legislación y Jurisprudencia*, Sección de estudios de derecho, año VIII, 1891, pp. 394-410.
- , *Discurso pronunciado en la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, Imprenta de Antonio Vanegas Arroyo, 1888.
- MARINO, Daniela, “*La modernidad a juicio. Los pueblos de Huixquilucan en la transición jurídica (Estado de México, 1856-1911)*,” tesis de doctorado en historia, El Colegio de México, 2006.
- , “La modernidad a juicio. Los pueblos de Huixquilucan en la transición jurídica, 1856-1911,” en Romana FALCÓN (coord.), *Culturas de pobreza y resistencia: estudios de marginados, proscritos y descontentos. México, 1804-1910*, México y Querétaro, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, Universidad Autónoma de Querétaro, 2005.
- , “El juzgado conciliador en la transición jurídica. Huixquilucan (Estado de México), siglo XIX,” en Claudia AGOSTONI y Elisa SPECKMAN, *De normas, prácticas y sanciones. Ensayos de historia social (Argentina, Brasil y México, 1850-1950)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, 2005, pp. 195-224.
- MEDINA Y ORMACHEA, Antonio DE, *Las colonias de rateros*, México, Imprenta del Gobierno, 1895.

- MOHENO, Querido, *Proyecto de ley sobre colonias penales y exposición de motivos del mismo*, México, Imprenta de R. Amilien Lacand, 1906.
- NARVÁEZ HERNÁNDEZ, José Ramón, “Bajo el signo de Caín. El ser atávico y la criminología positivista en México”, en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, XVII, 2005, pp. 303-322.
- OLEA, Teófilo, “Proyecto de Código Penal para los Estados Unidos Mexicanos. Memorando de observaciones formado, en su vista, por la comisión de reformas legislativas de La Barra Mexicana”, *El Foro* X, 3 (julio-septiembre), 1929, pp. 7-15.
- PICCATO, Pablo, “El discurso sobre la criminalidad y el alcoholismo hacia el fin del Porfiriato”, en Ricardo PÉREZ MONTFORD (ed.), *Hábitos, normas y escándalo. Prensa, criminalidad y drogas en el Porfiriato tardío*, México, CIESAS, Plaza y Valdés, 1997.
- RIVERA, Manuel, “El positivismo y el Código de 1929”, *Criminalia* IV, 9, 1938, pp. 567-569.
- ROVIROSA ANDRADE, Emilio, “Proyectos de reformas al código penal”, *Diario de Jurisprudencia*, II, 16-36, 1904, p. 199.
- SODI, Demetrio, *Nuestra ley penal; estudios prácticos y comentarios sobre el Código del Distrito Federal del 1 de abril de 1872*, 2a. ed., México, Librería de la Viuda de Ch. Bouret, 1917.
- SPECKMAN GUERRA, Elisa, “Justicia, revolución y proceso. Instituciones judiciales en el Distrito Federal, 1810-1929”, en Alicia MAYER (coord.), *México en tres momentos: 1810-1910-2010*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, pp. 189-206.
- , “Los jueces, el honor y la muerte. Un análisis de la justicia (Ciudad de México, 1871-1931)”, *Historia Mexicana*, vol. LV, núm. 220 (abril-junio), 2006, pp. 1411-1466.
- , “Del Antiguo Régimen a la modernidad. Reflexiones en torno a la justicia (1821-1931)”, *Criminalia*, septiembre-diciembre de 2006, vol. LXXIII, núm. 3, pp. 3-44.
- , *Crimen y castigo. Legislación penal, interpretaciones de la criminalidad y administración de justicia* (Ciudad

- de México, 1872-1910*), México, El Colegio de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, 2002.
- , “El código de procedimientos penales de José Hilarión Romero Gil. Un breve acercamiento”, en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, Escuela Libre de Derecho, XXII (22), 1998, pp. 393-410.
- TARELLO, Giovanni, *Cultura jurídica y política del derecho*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- TEJA ZABRE, Alfonso, “Las nuevas orientaciones del derecho penal”, *Revista de Ciencias Sociales* I, 3, 1930, pp. 50-55.
- , “Doctrina de la legislación penal mexicana”, en *Homenaje a Eugenio Florián*, México, s. e., 1940.
- TREVES, Renato, *Introducción a la sociología del derecho*, Madrid, Taurus, 1978.
- URÍAS, Beatriz, *Indígena y criminal. Interpretaciones del derecho y la antropología en México 1871-1921*, México, Universidad Iberoamericana, 2000.
- URUETA, Jesús, “Cirugía social”, *Revista de Legislación y Jurisprudencia*, Segunda época, XV (jul-dic.), 1898, pp. 279-281.
- , “Delito y delincuentes”, *Revista de Legislación y Jurisprudencia*, Segunda época, XV (jul-dic.), 1898, pp. 271-274.
- ZAVALA, Silvio, “Nuestros legisladores y nuestras leyes”, *Revista de Ciencias Sociales* III, 1, 1930, pp. 113-119.

UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA DE LA DELINCUENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO DEL SIGLO XX

PABLO PICCATO*

Una perspectiva histórica de la delincuencia en la Ciudad de México del siglo xx debe empezar con una explicación de la aparente contradicción entre las pruebas cualitativas y cuantitativas. Muchos testimonios acumulados durante el siglo demuestran que la delincuencia (en particular la violencia, el robo y la corrupción) fue una preocupación permanente para los habitantes de la ciudad, y siempre se pensó que era demasiado común. No obstante, las pruebas estadísticas indican que los índices delictivos disminuyeron después de la Revolución hasta la década de 1980. ¿Esos índices son producto de preferencias y limitaciones del Estado, en vez de hechos objetivos? ¿O existen otros factores, invisibles para las fuentes cuantitativas, que expliquen tal contradicción? Después de un breve análisis de los datos estadísticos, en este artículo nos concentraremos en otro tipo de evidencias con las que se pretende encontrar una explicación satisfactoria y presentar información general sobre las actividades delictivas del siglo xx. En vez de aislar un factor, propondré dos argumentos: (1) que la delincuencia fue de veras

* Universidad de Columbia, Nueva York.

frecuente y nociva, pero no siempre quedó registrada en las estadísticas debido a la corrupción policiaca y judicial; más aún, la corrupción fomentó la criminalidad al disminuir las probabilidades de castigo; (2) los habitantes de la ciudad y sus comunidades urbanas mantuvieron cierto control sobre la delincuencia al resolver los conflictos mediante negociaciones informales. En esas negociaciones participaron policías y representantes judiciales, pero fueron perdiendo efectividad durante las últimas décadas del siglo debido a la creciente importancia de la corrupción, la violencia y el tráfico de drogas. Además, las comunidades urbanas optaron por ignorar ciertos tipos de crímenes, como la violencia contra las mujeres y los niños. Por lo tanto, en vez de privilegiar una explicación política, en este artículo exploraremos la combinación de circunstancias, actitudes, instituciones y prácticas que convergen en el problema de la delincuencia.

Dos fotografías tomadas en las delegaciones de policía definen la ambigüedad de la relación entre los habitantes de la Ciudad de México y los representantes del gobierno. La imagen de la figura 1, que data de mediados de la década de 1950 y fue captada por el fotoperiodista Nacho López, muestra a un inculcado que le recalca un punto, con la elocuencia de su mano y sus ojos, al agente del Ministerio Público de anchos hombros que está de espaldas a la cámara. Junto al indiciado, un policía levanta el dedo, posiblemente para corregir la versión del detenido. En la figura 2, captada probablemente en Ciudad Nezahualcóyotl a principios de la década de 1970, se ve a dos hombres frente a un escritorio de la oficina de policía. El de la derecha está discutiendo, mientras que el otro simplemente le pasa algunos billetes arrugados a un policía que está fuera de cuadro. Estas dos imágenes retratan algo que se olvida fácilmente en los análisis oficiales, periodísticos y científicos del problema de la delincuencia y la justicia

Figura 1



Nacho López, “Man and police in delegación”, México City, 1954, in John Mraz, *Nacho López, Mexican Photographer* (Minneapolis, University of Minnesota Press, 2003), 134.

en la Ciudad de México: definir un acto como un delito ha sido siempre el producto de discusiones públicas y, con frecuencia, de acuerdos informales. Sin embargo, en este ensayo trataré de cambiar el punto de vista, desde el lado oficial (donde se colocaron los dos fotografías) hasta el otro lado del escritorio, y de entender la delincuencia como una categoría problemática. Para lograrlo, recurriré al uso de varios tipos de información. Uno es la nota

Figura 2



Carlos G. Vélez-Ibañez, *Rituals of Marginality: Politics, Process, and Culture Change in Urban Central Mexico, 1969-1974* (Berkeley, University of California Press, 1983), 83.

roja, es decir, el género periodístico de noticias delictivas que se volvió una de las características definitivas de los periódicos de la Ciudad de México durante el siglo xx. También recurriré a los puntos de vista de la criminología, pero una importante fuente de información serán los testimonios y estudios antropológicos de la vida en la Ciudad de México.

TENDENCIAS

Las evidencias estadísticas muestran claras tendencias generales en los índices delictivos del Distrito Federal durante el siglo xx: un aumento que llegó a sus máximos

niveles durante la última década del Porfiriato; un descenso a partir de la década de 1920, cuando se reanudó la recopilación de datos después de la Revolución, hasta la década de 1980; y un nuevo y pronunciado aumento hasta nuestros días. Al separar estas tendencias por tipos de delitos, se perciben algunos matices: la violencia sexual aumentó de manera constante durante el siglo; el robo tuvo marcados e intensos aumentos temporales después de 1929, durante la Segunda Guerra Mundial y en las dos últimas décadas; el homicidio ha disminuido constantemente; y la proporción de crímenes violentos disminuyó gradualmente respecto a los delitos contra la propiedad durante el siglo.¹

Esas estadísticas tienen graves sesgos. Uno es que reflejan las actitudes de la policía y las autoridades judiciales en cuanto a los delitos que ellos consideran que se deben perseguir (por ejemplo, el robo antes de la Revolución, y el consumo de drogas a partir de la década de 1940), así como su falta de interés en sancionar otros crímenes (como la violación, cuyo índice de sentencias ha sido bajo). Además, los comandantes de policía podían exigir a los agentes que aumentaran su actividad, argumentando que el obvio aumento de la delincuencia no correspondía al

¹ Hay un detallado análisis de datos judiciales en Pablo Piccato e Ira Beltrán, "Crimen en el siglo xx: fragmentos de análisis sobre la evidencia cuantitativa", en Ariel Rodríguez Kuri y Sergio Tamayo (ed.), *Ciudad de México: Los últimos cien años, los próximos cien años*, Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana (en prensa); puede conseguirse en <http://www.columbia.edu/~pp143/fragme~1>. Véase también Rafael Ruiz Harrell, *Criminalidad y mal gobierno*, Ciudad de México, Sansores y Aljure, 1998. Le estoy muy agradecido a Ira Beltrán por sus comentarios a este artículo, así como a los participantes de la Conferencia "Reforma de la procuración de justicia en México", en particular a David Shirk y Wayne Cornelius, y a John Mraz por sus sugerencias.

número cada vez menor de aprehensiones.² Un segundo problema es que, puesto que estos números provienen de fuentes judiciales, tienen deficiencias debido a la escasez crónica de recursos en los juzgados y delegaciones de policía para atender todas las denuncias. Aunado a eso, un tercer problema es que no todos los delitos tienen por consecuencia denuncias y aprehensiones. Los estudios contemporáneos indican que, en la mayoría de los casos, las víctimas decidieron no hacer los delitos del conocimiento de la policía.³ Aunque es imposible calcular el porcentaje de delitos no denunciados durante el siglo, sí podemos explorar los motivos por los que la gente llegó a la conclusión de que no era buena idea solicitar el auxilio de la policía y la judicatura.

No obstante lo antedicho, se puede considerar que esta información estadística es confiable para demostrar tendencias de largo plazo. Las tendencias del Distrito Federal son similares a las del país, y las distorsiones administrativas que afectan la precisión de las cifras parecen ser constantes durante el periodo. Un análisis preliminar de los factores que pudieran relacionarse con los cambios en los índices delictivos sugiere que muchas variables son importantes: analfabetismo, ingresos y gasto gubernamental, por mencionar aquellos cuyas series estadísticas se correlacionan con dichos índices. La mejora de indicadores sociales como el analfabetismo

² Carlos Franco Sodi, *Don Juan Delincuente y otros ensayos*, Ciudad de México, Botas, 1951, p. 215.

³ Leopoldo Borras, *A mano armada: la delincuencia en la Ciudad de México*, Ciudad de México, UNAM, 1987, p. 12; Norman S. Hayner, "Criminogenic zones in Mexico City", *American Sociological Review* 11, núm. 4, 1946, p. 436. Sobre la escasez de recursos de la policía después de la Revolución, *El Universal*, 14 de octubre de 1920, p. 9. Sobre la manipulación política de los índices, Eugenio Aguirre, Gerardo de la Torre y Rafael Ramírez Heredia, *Crónicas de una ciudad ganada*, México, Diana, 1999, p. 90.

(que refleja en sí las estrategias de bienestar social del gobierno), explica en parte la disminución de los índices. No obstante, la correlación más clara se observó entre la tasa de personas consignadas sobre sentenciadas (la diferencia entre denuncias y sentencias condenatorias, que es una medida de la efectividad de la procuración de justicia) y la tasa de consignación. En otras palabras: si es poco probable que se castigue el delito, los infractores tienen mayores incentivos para delinquir, pero las víctimas menos motivos para denunciar.

Esto sugiere que, además de las variables socioeconómicas, las tendencias también deben ser explicadas como el resultado de la percepción que víctimas y delincuentes tienen de la eficacia de la policía y el sistema judicial.

De esta manera, el Estado puede influir en los índices delictivos, pero no en el sentido correcto. De modo más específico, los índices aumentarán, como sucedió durante el Porfiriato y las últimas décadas del siglo xx, porque las presiones socioeconómicas coinciden con un régimen que insiste en medidas represivas contra la delincuencia, pero no pone la misma atención en la ineficacia del sistema judicial.

Entre las hipótesis “judicial” y “social”, la interpretación de las tendencias históricas que propongo aquí combina múltiples factores socioeconómicos con un esfuerzo por entender las definiciones populares e institucionales de la delincuencia, y por reconstruir patrones de prácticas criminales que probablemente respondan a esas percepciones pero también a otros factores que son peculiares de cada tipo de práctica.⁴

⁴ Si se quiere una exposición más completa, véase Piccato y Beltrán, “Crimen en el siglo xx”. Las evidencias de las tendencias nacionales se tomaron de una recopilación de estadísticas policiales y judiciales que fue posible gracias al apoyo del Proyecto sobre Procu-

PERCEPCIONES DE LA DELINCUENCIA

El reto más claro para la demostración estadística de la disminución de los índices son las noticias policiacas, en particular la nota roja. Sus descripciones grotescas, a veces voyeristas, llegan a miles de lectores por medio de periódicos, revistas, historietas, libros y, en fechas más recientes, programas de televisión. Desde fines del siglo XIX, los asesinos y delincuentes profesionales se volvieron objeto legítimo de atención, sobre todo cuando se trata de casos célebres que atraen la atención general; esto llegó a tal grado, que los especialistas culparon a la nota roja de la inmoralidad y el aumento de la delincuencia, y los funcionarios pensaron en censurarla. Fotografías explícitas, como las de la revista *Alarma!*, atraían a muchos lectores, pero fue el esfuerzo de este género por darle sentido narrativo a la delincuencia y el castigo, lo que hizo de ella un producto imprescindible en los puestos de periódicos y una valiosa fuente histórica. El reportero de nota roja siempre estaba cerca de sus fuentes policiacas, a tal grado que testigos y sospechosos podían tomarlo por un policía más. El hábil y científico detective policiaco (ejemplificado notoriamente por Alfonso Quiroz Cuarón) ocupaba el centro de los reportajes porque conocía muy bien, y a corta distancia, la cultura y el mundo de los criminales.⁵ Tomando indicios de la criminología mexicana

ración de Justicia. Pablo Piccato, "Estadísticas del crimen en México: Series históricas, 1901-2001" (en borrador).

⁵ Véase José Alvarado, "La Ciudad de México", en Sergio González Rodríguez, "Prólogo", en Patricia Ortega Ramírez (ed.), *Crimen, terror y páginas: antología*, México, *El Nacional*, 1990, p. 11; Carlos Monsiváis, *A ustedes les consta: Antología de la crónica en México*, Ciudad de México, Era, 1980; E. Téllez Vargas y J. R. Garmabella, *¡Reportero de policía!: El Güero Téllez*, México, Océano, 1982. La censura de revistas específicas sobre crímenes verdaderos fracasó. Anne Rubenstein, *Bad Language, Naked Ladies, and Other Threats to the*

(donde Quiroz Cuarón fue un autor bien conocido), la nota roja presentaba crónicas de prácticas criminales a guisa de un servicio público que ponía al descubierto los hábitos de un sector bien definido de la sociedad, la “población criminal”, ante los ojos del ciudadano ingenuo.⁶ Bajo la premisa de que únicamente la policía conocía realmente el mundo de la delincuencia, la nota roja solía presentar poco más que una descripción de los horrores y tragedias que se presenciaban en las estaciones de policía o las escenas del crimen, y publicaba las especulaciones de los agentes investigadores en torno a los motivos (por lo común, pasión o codicia) como si fueran la explicación de los crímenes.⁷

Esta proximidad al punto de vista de la policía contrasta con un alejamiento relativo de la nota roja del proceso judicial. Los juicios, que tardaban muchos meses, eran temas aburridos de los que se encargaban jueces y burócratas en oficinas deprimentes. Hasta 1929, cuando fue derogado, el jurado popular fue el escenario de casos

Nation: A Political History of Comic Books in Mexico, Durham, Duke University Press, 1998, p. 152. Sobre reporteros que se hacen pasar por agentes de policía, véanse Monsiváis, *A ustedes les consta*, p. 336; Téllez Vargas y Garmabella, *¡Reportero de policía!*, pp. 9, 38.

⁶ Por ejemplo, *Gaceta de policía* se publicaba en la década de 1900 con el apoyo de la Comandancia de Policía. Véanse González Rodríguez, “Crimen, terror y páginas”, p. 11 y otras publicaciones varias; Monsiváis, *A ustedes les consta*, p. 362; Alberto del Castillo, “Prensa, poder y criminalidad a finales del siglo XIX en la Ciudad de México”, en Ricardo Pérez Montfort (ed.), *Hábitos, normas y escándalo: prensa, criminalidad y drogas durante el Porfiriato tardío*, México, CIESAS, Plaza y Valdés, 1997.

⁷ Sobre la necesidad de la policía de conocer íntimamente el mundo de la delincuencia, véase Carlos Roumagnac, *Elementos de policía científica: Obra de texto para la Escuela Científica de Policía de México*, México, Botas, 1923, pp. 148-149; José Raúl Aguilar, *Los métodos criminales en México, cómo defendernos*, México, Ed. Lux, 1941, pp. 99-102.

famosos que reunían a infames o carismáticos inculpadados, abogados diestros y ávidos auditorios. La prensa, e incluso la radio, difundían juicios que se llevaban a cabo en cuestión de pocos días e incluso horas (aunque meses después de los sucesos), comunicando un dramatismo del que carecían los debates e interrogatorios de los procesos escritos.⁸ No obstante, en la mayoría de los casos, en particular después de la abolición del jurado, las noticias policiacas mostraron poco interés en seguir los procesos una vez que la policía hacía la aprehensión o el Ministerio Público presentaba al inculcado frente al juez. Para los reporteros, la culpabilidad no era un problema, pues era el producto de la habilidad del detective y las características psicológicas y morales más evidentes del indiciado. A los ojos de los lectores, ese desprendimiento expresaba también una suposición general, si bien tácita: que la detención preventiva era, por lo común, larga y dolorosa, y constituía en sí un castigo. Por lo tanto, formalizar la culpabilidad con una sentencia era de poca importancia, pues se hacía justicia cuando se declaraba bien preso al inculcado.⁹

⁸ Víctor Manuel Macías González, “El caso de una beldad asesina: La construcción narrativa, los concursos de belleza y el mito nacional posrevolucionario (1921-1931)”, *Historia y Grafía*, núm. 13, 1999; Patricia Ortega Ramírez, *Crimen, terror y páginas: antología*, Ciudad de México, *El Nacional*, 1990, pp. 27-64.

⁹ Según un juez de la época porfiriana, ésta era una regla infalible: “Culpable debe ser el individuo, cuando me lo han traído a la cárcel”, Carlos Roumagnac, “Mis recuerdos de Belem”, *El Nacional*, 24 de septiembre de 1933, Sup. 2. Los funcionarios de las cárceles permitían a los presos “castigar” a los inculcados de delitos particularmente viles. Elena Azaola Garrido, *El delito de ser mujer: Hombres y mujeres homicidas en la ciudad de México: Historias de vida*, México, CIESAS, Plaza y Valdés, 1996, pp. 76, 91. Posteriormente, a medida que la nota roja dio lugar a un reportaje más sistemático en unos cuantos periódicos, fue surgiendo una postura más crítica ante las deficiencias de las investigaciones policiacas. No obstante, incluso las irregularida-

Sin embargo, a partir de la década de 1970, las noticias policiacas se volvieron ambivalentes en cuanto a la policía. Mientras que reporteros especializados, como Téllez, consideraban que la policía mexicana era una de las mejores del mundo y alababan al director general de la policía del Distrito Federal, Arturo Durazo Moreno (1976-1982), otros como Ramón Márquez hablaban de corrupción e ineptitud.¹⁰ Interpretado bajo esta luz, el interés popular en la nota roja no parece contradecir la postura crítica de las instituciones policiacas expresada por Nacho López en sus ensayos fotográficos (el escenario de la figura 1). La figura de Durazo cristalizó la percepción de la opinión pública sobre la policía como un organismo corrupto y dedicado a la represión política, claramente después del movimiento estudiantil de 1968, pero ya desde años antes. *Lo negro del Negro Durazo*, un libro escrito por su guardaespaldas, fue un éxito editorial en la década de 1980. En él se describía la corrupción y violencia de un comandante de policía que fue nombrado directamente por el presidente José López Portillo y permaneció cercano a él durante su administración. Las acusaciones del libro subrayaron las conexiones entre Durazo y personas

des de los procesos perdían interés con el paso de los meses, dejando únicamente “preguntas que quizá nunca sean respondidas; preguntas que se perderán, tal vez, en ese mundo de papeles y papeles”, Ramón Márquez, “Yoko: historia de un impune crimen policial”, en Monsiváis, *A ustedes les consta*, pp. 341, 345-346.

¹⁰ Ramón Márquez, “Yoko: historia de un impune crimen policial”, en Monsiváis, *A ustedes les consta*, p. 345; Téllez Vargas y Garmabella, *¡Reportero de policía!*, pp. 235, 257. No obstante, incluso Téllez reconocía que, en el pasado, las delegaciones de policía eran “verdaderas cuevas de maleantes”, y se acusaba a la policía de violencia y corrupción, que era un problema sólo en los niveles más bajos de la institución. Téllez Vargas y Garmabella, *¡Reportero de policía!*, pp. 258, 261. Véase también John Mraz, *Nacho López, Mexican Photographer*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2003, p. 129.

vinculadas con antros y prostíbulos. Según el autor, Jorge González González, los socios del comandante de policía también participaban en actividades delictivas como secuestros y tráfico de drogas, y se beneficiaban con el uso ilegal de recursos públicos.¹¹ En palabras de Sergio González Rodríguez, aunque el libro continuó con la tradición de la nota roja, también describió el “nepotismo, el nexo simbiótico entre el bajo mundo y los negocios formales, la criminalidad oficial y la picaresca vulgar”.¹² Estos lazos simbióticos fueron la base de la percepción popular de la policía y el sistema judicial de la Ciudad de México: no como un aparato gubernamental diseñado para prevenir o combatir la delincuencia, sino como una “mafia” unida por un código de silencio, corrupción y uso de la violencia. Al romper ese silencio, González González confesó 50 asesinatos que cometió por instrucciones del presidente Gustavo Díaz Ordaz y otros funcionarios.¹³

Por supuesto, aunque es difícil sustanciar muchas de las aseveraciones de González González, éstas señalan continuidades en las prácticas policiales. Los testimonios de corrupción y abuso en los altos mandos de la policía

¹¹ Jorge González González, *Lo negro del Negro Durazo*, Ciudad de México, Posada, 1983, pp. 32, 17, 45-46, 192. Para conocer algunos ejemplos de intervención de la policía en la política, véase Inspector General de Policía a Presidente, 9 de agosto de 1924, Archivo General de la Nación, Fondo Presidentes Obregón-Calles (en lo sucesivo, AGN, POC), 104-P-106; González González, *Lo negro del Negro Durazo*, pp. 42, 110. Otra importante fuente de ingresos de Durazo era la venta de puestos y uniformes de policía, y la inflación de la nómina policial. González González, *Lo negro del Negro Durazo*, pp. 75-76, 104, 110, 123, 150, 167, 191.

¹² González Rodríguez, “Crimen, terror y páginas”, p. 10. El libro fue objeto de demandas civiles por parte de Durazo y López Portillo.

¹³ A la confesión siguió una expresión atenuante de patriotismo: “También los *gatilleros* amamos a México a nuestra manera”, González González, *Lo negro del Negro Durazo*, p. 17.

se remontan al periodo porfiriano, pero se volvieron muy visibles a principios de la década de 1920. Durante los mejores años de estabilidad política bajo el gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI), a mediados del siglo, los comandantes de policía parecen haberse inclinado por cultivar una prensa que les favoreciera. Durazo, por el contrario, fue objeto de reportajes críticos y sometido a proceso judicial al concluir el gobierno de López Portillo. Su periodo como comandante de policía señala un cambio histórico pues, como señalaron sus críticos años después, sistematizó las añejas conexiones entre la policía del Distrito Federal y diversos negocios ilegales. La “organización criminal” resultante de las filas de la institución sobrevivió como “La Hermandad”, un sistema que resistió los intentos de control por parte de funcionarios políticos de alto nivel e incluso oficiales del ejército.¹⁴

¹⁴ Aguirre, Torre y Ramírez Heredia, *Crónicas de una ciudad ganada*, pp. 60-61; “Durazo, de cruel jefe policiaco a benefactor de alcohólicos”, *La Jornada*, 6 de agosto de 2000, <http://www.jornada.unam.mx/2000/ago00/000806/010n1gen.html>; Téllez Vargas y Garmabella, *¡Reportero de policía!*, p. 286. Las purgas y reformas recurrentes de la policía indican que los funcionarios públicos compartían ese punto de vista crítico. Entre esas medidas se cuentan los intentos por militarizar la policía o darle los puestos de mayor responsabilidad a oficiales militares, lo que generó una ya larga enemistad entre la policía capitalina y los militares. Véanse, por ejemplo, Obregón al Gobernador del Distrito Federal, 21 de noviembre de 1921, AGN, POC, 122-D2-P-4; Decreto de Obregón, 2 de enero de 1922, AGN, POC, 731-P-14; *El Universal*, 16 de septiembre de 1929, 5a. Sec., p. 1; Jefe del Cuerpo de las Fuerzas de Resguardo del Ferrocarril Mexicano, Leobardo Cruz, al Presidente Municipal, 27 de diciembre de 1917, Archivo Histórico del Ayuntamiento de la Ciudad de México (en lo sucesivo, AHA), Policía Presos Penitenciaria, 3664, 2; *El Universal*, 12 de enero de 1918, p. 1; *Excelsior*, 2 de octubre de 1929, 2a. Sec., p. 1; González González, *Lo negro del Negro Durazo*, p. 63; Aguirre, Torre y Ramírez Heredia, *Crónicas de una ciudad ganada*, pp. 61, 66-67,

En vez de demostrar la existencia de una organización criminal en el interior de la policía citadina, en las siguientes páginas exploraremos el modo en que la presunción de la existencia de tal organización conformó la percepción pública de actividades delictivas definidas por la complicidad policial y perpetuadas por la impunidad. A medida que uno va reconstruyendo las evidencias públicas de tales actividades durante el siglo xx, se vuelve claro que el trabajo de Durazo fue excepcional por su escala y notoriedad, pero no por su contenido y estructura.

En los niveles más bajos de la conexión entre la delincuencia y la policía en la Ciudad de México del siglo xx, el soborno ocupó un lugar visible. Sería redundante describir en detalle el uso generalizado de la “mordida” en el transcurso del siglo xx. Los agentes de policía y otros representantes del gobierno que trabajan en las calles (como los inspectores sanitarios), extorsionaban de diversas maneras a gente diversa: desde conductores de automóviles, comerciantes establecidos y ambulantes, hasta inculpados de crímenes o infracciones. Desde los primeros años del siglo xx, si no es que antes, se esperaba que los policías complementaran con estas dádivas sus escasos salarios, además de contribuir a sostener un

68. En cuanto a las actitudes hacia la policía, Francisco Ramírez Plancarte, *La Ciudad de México durante la revolución constitucionalista*, México, Botas, 1941, pp. 560-561; Jacinto Barrera Bassols, *El caso Villavicencio: violencia y poder en el porfiriato*, México, Alaguara, 1997; Ramírez Plancarte, *La Ciudad de México*, p. 53. Sobre la participación de la policía en prostitución, juegos de azar y robo de vehículos en tiempos del director general Pedro Almada, nombrado por el presidente Álvaro Obregón, véase Almada a Obregón, 24 de agosto de 1923, AGN, POC, 122-D2-P-14; González a Obregón, 4 de abril de 1922, AGN, POC 307-14-16. “The Golden Age of Illustrated Magazines in Mexico, 1937-1960”, en G. M. Joseph, Anne Rubenstein y Eric Zolov (eds.), *Fragments of a golden age: the politics of culture in Mexico since 1940*, Durham, NC, Duke University Press, 2001.

sistema piramidal que, mediante cuotas y arrendamiento de puestos, esquinas, armas, identificaciones y grúas de arrastre, hacían fluir los ingresos hasta los altos mandos de la institución.¹⁵ La arbitrariedad de los policías y la corrupción de los ministerios públicos eran evidentes a los muchos inculpados o víctimas que, como los hombres de las fotografías antedichas, tenían que pagar o negociar su salida de las delegaciones. Las golpizas y torturas por parte de la policía aumentaron el costo de no entregar un cohecho después de la aprehensión.¹⁶ Aunque es casi

¹⁵ Cuando un director general de policía no identificado le solicitó al director del Departamento Central mayor presupuesto, este último le respondió que las “mordidas” les daban a los policías suficiente para vivir. Téllez Vargas y Garmabella, *¡Reportero de policía!*, p. 262. Sobre el sistema piramidal y las ganancias que se esperaban del trabajo policiaco, véase González González, *Lo negro del Negro Durazo*, pp. 104, 120. Existen evidencias anteriores de la misma tendencia en *Excelsior*, 24 de noviembre de 1921, 2a Sec., p. 1; Aguilar, *Los métodos*, p. 143; Hayner, “Criminogenic zones”, p. 429. Conociendo “la conducta que hay que seguir con los empleados de los juzgados”, en la Ciudad de México, se necesitaba dinero para agilizar los asuntos civiles. Toribio Esquivel Obregón a Manuel Macías, 16 de mayo de 1907, Archivo Toribio Esquivel Obregón, Universidad Iberoamericana, Caja 21, Exp. 1, f. 320. Véase también Luis Cabrera a Rafael Nieto, 13 de junio de 1922, Archivo Calles Torreblanca, Fondo Fernando Torreblanca, Ser. 010203, Exp. 1/2, Cabrera, Luis, Inv. 142. Sobre la distribución de identificaciones de policía, véase *El Universal*, 7 de junio de 1930, p. 1; Aurora Muñoz Martínez, “Seguridad pública y derechos humanos de los capitalinos”, en David Fernández (ed.), *Los derechos humanos en México durante la transición sexenal*, México, Universidad Iberoamericana, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, 1995, p. 127.

¹⁶ Para conocer elocuentes evidencias de las negociaciones y el sufrimiento en las delegaciones, véase el ensayo fotográfico de Nacho López que se analiza en Mraz, *Nacho López*, pp. 129, 139. Sobre accidentes automovilísticos, Sodi, *Don Juan Delincuente y otros ensayos*, 118. Sobre abusos y robo a inculpados en las delegaciones, véase Mauricio Nelligan, *Mujeres que matan: prostitución y homicidio femenino en México*, México, Edamex, 1988, p. 111. En cuanto a exigencia de pago

seguro que el soborno no se limitaba a las delegaciones, su efecto en la delincuencia era mayor cuando ocurría entre policías, jueces y funcionarios penitenciarios que victimaban a los pobres y dejaban en libertad a los inculpados de alto nivel económico.¹⁷ Los accidentes automovilísticos fueron un ejemplo agravante de este fenómeno, pues aunque el número de personas lesionadas o muertas por conductores de automóviles y camiones aumentó en el transcurso del siglo, los infractores contaban con varias maneras de evadir el encarcelamiento.

Otro objeto de ganancias policiacas eran prácticas ilegales pero no violentas que, aunque penadas por la ley, la mayoría de la población no percibía como actos delictivos.

a los detenidos, Azaola Garrido, *El delito de ser mujer*, p. 77. Sobre la necesidad de aumentar las penas por robo, *El Universal*, 28 de septiembre de 1929, 3a. Sec., p. 3. En cuanto a golpizas, véanse Azaola Garrido, *El delito de ser mujer*, p. 83; Borrás, *A mano armada*, p. 69; Muñoz Martínez, "Seguridad pública", p. 123; Carlos G. Vélez-Ibáñez, *Rituals of Marginality: Politics, Process, and Culture Change in Urban Central Mexico, 1969-1974*, Berkeley, University of California Press, 1983, p. 83. Para conocer la definición de estas irregularidades como abusos contra los derechos humanos, véase *Procuración de justicia y derechos humanos: Análisis de recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1997, p. 21. En el muestreo de Azaola sobre 400 homicidas convictos en las cárceles del Distrito Federal, 13% eran ex policías. Azaola Garrido, *El delito de ser mujer*, 39; Óscar Lewis, *The Children of Sánchez: Autobiography of a Mexican Family*, Nueva York, Random House, 1961, pp. 390, 419. Existen ejemplos previos de delincuentes policiales en *El Demócrata*, 25 de septiembre de 1914, Sec. 1, pp. 3-5; Barrera Bassols, *El caso Villavicencio*.

¹⁷ Véase la denuncia pública en *El Universal*, 19 de enero de 1918, p. 1. El costo de la salida expedita de la delegación oscilaba entre 10 y 100 pesos. Reportes del abogado visitador a la Comisaría de la Cuarta Demarcación, 23 de julio de 1919, AHA, Justicia Comisaría, 2717, Exp. 11, 13, 15. En cuanto al dinero que se exigía a los presos a cambio de su libertad, véase María Luisa Mena al presidente Calles, 17 de mayo de 1926, AGN, POC, 811-G-186; Nelligan, *Mujeres que matan*, p. 30.

Ese fue el caso del aborto, que representó para la policía una fuente estable de ingresos a cambio de protección (o extorsión) a médicos y parteras.¹⁸ Más prominentes eran las apuestas, un negocio que floreció en la década de 1920, tanto en la Ciudad de México como en la frontera norte del país, donde la prohibición en Estados Unidos atraía números cada vez mayores de turistas. Aunque el juego estaba regulado y el presidente Obregón lo supervisaba, la prensa publicaba acusaciones de participación de la policía en los negocios de apuestas.¹⁹ Más abajo analizaremos patrones similares en torno a la prostitución.

La protección policial estaba más integrada con las actividades delictivas cuando implicaba complicidad con ladrones de vehículos, secuestradores y asaltantes. El robo de vehículos empezó con el siglo, pero se volvió muy común durante la Revolución, pues la guerra civil justificaba la confiscación de bienes privados. Posteriormente, el robo de vehículos se relacionó con otras actividades criminales graves, que requerían organización y protección. La Banda del Automóvil Gris, que operó en tiempos de la Revolución, se volvió un caso famoso y fue el ejemplo de una nueva tendencia en las actividades criminales: una banda sofisticada, integrada por hombres educados

¹⁸ Ortega Ramírez, *Crímen, terror y páginas*; González González, *Lo negro del Negro Durazo*, p. 191.

¹⁹ Inspector General de Policía al Presidente Municipal, 13 de agosto de 1917, AHA, Policía Presos Penitenciaria, 3664, p. 2; Álvaro Obregón al Gobernador del Distrito Federal, 11 de abril de 1921, AGN, POC, 425-R-1. Sobre personas de nacionalidad china sorprendidas cruzando apuestas sin licencia, véase *El Universal*, 7 de octubre de 1920, p. 12. Sobre la participación oficial en las apuestas, véase Jean Meyer, *Historia de la Revolución Mexicana. Periodo 1924-1928*, vol. 11, Estado y Sociedad con Calles, México, El Colegio de México, 1977, p. 304; González al presidente Obregón, 4 de abril de 1922, AGN, POC 307-14-16. Sobre las leves sanciones por cruzar apuestas, Sodi, *Don Juan Delincuente y otros ensayos*, p. 216.

e incluso extranjeros, que robaban casas opulentas o fondos del gobierno, y con toda probabilidad operaban en complicidad con generales revolucionarios.²⁰ Aunque en menor escala, el latrocinio y el comercio callejero de bienes robados también requerían sobornos y conexiones con la policía.²¹

La venta de productos de contrabando prosperó durante el siglo xx. A principios de la década de 1940, los contrabandistas traían productos de pequeño volumen pero alto valor, como joyas o ciertos fármacos, y algunos de ellos estaban vinculados con respetables casas comerciales y agencias de importación y exportación. No obstante, el contrabando no tardaría en asociarse con los vendedores ambulantes, sobre todo en el barrio de Tepito, donde también es común, dicen, la venta de artícu-

²⁰ González González, *Lo negro del Negro Durazo*, pp. 150, 191; Juan Mérido, *La banda del automóvil gris y yo!*, México, N. p., 1959; Pablo Piccato, *City of Suspects: Crime in Mexico City, 1900-1931*, Durham, N. C., Duke University Press, 2001. Para el famoso caso del asalto al tren de Laredo y el perdón de uno de sus autores, véase *Excelsior*, 25 de octubre de 1921, p. 1; Aguilar, *Los métodos*, pp. 123-124. Sobre otras formas de robo de vehículos durante y después de la Revolución, véase *La Nación*, 30 de julio de 1912, p. 6. Sobre inseguridad e ilegalidad en relación con la policía, la judicatura y los ejércitos revolucionarios, AHA, Justicia Juzgados, 2745, Luis G. Vázquez, Inspector de Juzgados Correccionales, a Ayuntamiento, 20 de julio de 1917; Martín Luis Guzmán, *El Águila y la Serpiente*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, 1:482-483; Ramírez Plancarte, *La Ciudad de México*, 51-52; José Vasconcelos, *La tormenta: Segunda parte del Ulises criollo*, México, Jus, 1983, p. 88; Aguilar, *Los métodos*, pp. 125-127; Borras, *A mano armada*, pp. 121-122. En 1930, durante el juicio contra una banda de ladrones de vehículos se registró en Pachuca, Hidalgo, la participación de agentes de policía, que se encargaban de “legalizar” los automóviles robados o liberar a los detenidos, *Excelsior*, 1 de octubre de 1929, p. 1; AJ-RS, 23196, 1.

²¹ Lewis, Oscar, *The Children of Sánchez*, pp. 230-231, 350-352, 356.

los robados.²² Los vendedores ambulantes han sido víctimas de acoso y extorsión por parte de la policía desde el periodo porfiriano; y cuando comerciaban bienes importados, también los perseguían los inspectores de la Secretaría de Hacienda.²³ En Tepito, la venta descarada de contrabando vino después de una expansión del comercio callejero en general, durante la segunda mitad del siglo, como una importante fuente de empleo en la región cuya estabilidad fue posible gracias a las relaciones de clientelismo establecidas entre las asociaciones de comerciantes ambulantes de los barrios y el PRI. La fuerza de tales organizaciones se relaciona directamente con la vulnerabilidad de los vendedores callejeros ante inspectores y policías: debido a la ausencia de reglamentos específicos, la mayoría de las ventas callejeras son, de una u otra manera, ilegales. Las organizaciones trabajaban, según Guadalupe Reyes Domínguez y Ana Rosa Mantecón, como “mafias” que vendían protección a negocios que, siendo ilegales, también eran públicos. La complicidad de las autoridades era, por supuesto, un requisito para esta relación. Dichas autoridades se beneficiaban, entre otras cosas, con la movilización de los tepiteños durante los mítines de apoyo al PRI.²⁴

²² Aguilar, *Los métodos*, pp. 127-128. Sobre el tradicional mercado de “ladrones”, véase Eaton Smith, *Flying Visits to the City of Mexico and the Pacific Coast*, Liverpool, Henry Young and sons, 1903, pp. 72-73.

²³ Isabel Reza y 12 firmas al Presidente del Ayuntamiento, 25 de enero de 1901, AHA, Policía en general, 3642, 1342; Tomasa Pérez y 7 firmas al presidente del Ayuntamiento, 3 de julio de 1915, AHA, Policía en general, 3645, 1768. Sobre los vendedores callejeros como delincuentes menores, *El Universal*, 10 de enero de 1917, p. 1; Aguilar, *Los métodos*, 30; Piccato, *City of Suspects*, caps. 1 y 2; González González, *Lo negro del Negro Durazo*, p. 166.

²⁴ Social, Economic and Political Inequality in a Center City Area: a Squatter Settlement and a Low Cost Housing Project in Mexico City”,

Aunque se trata de una antigua práctica ilegal y la mayoría de la gente no la considera un delito, la prostitución se desarrolló en el siglo xx como un área gris que propiciaba la extorsión policiaca y frecuentemente implicaba violencia contra las trabajadoras del sexo. Por motivos de salud pública, la prostitución estuvo regulada y supervisada desde la década de 1860. Al obligar a las prostitutas a registrarse y someterse a exámenes periódicos, la reglamentación las expuso a la extorsión oficial, forzándolas a ejercer en las orillas de la ciudad o integrarse a burdeles donde las matronas mediaban su relación con los inspectores de salud y la policía. Ahí las mujeres también gozaban de cierta protección contra la violencia anónima de las calles. El acoso policiaco contra las prostitutas aisladas fue un factor de este proceso, lo mismo que la violencia contra las mujeres. Durante la década de 1930, la prostitución fue desregulada y las leyes empezaron a castigar el proxenetismo, al que se definía como una forma de explotación masculina en contra de mujeres de la clase trabajadora. No obstante, el negocio de la prostitución, así como sus conexiones con antros, salones de baile y hoteles, siguieron prosperando como parte de la vida nocturna de la Ciudad de México. Se reclutaba a las jovencitas mediante engaños, y los dueños de los burdeles solían coaccionarlas para que trabajaran. En muchos estudios se ha documentado la cadena de causas y efectos que conduce a las jóvenes de la violencia intrafamiliar a la prostitución por medio de la violación y el trabajo forzado. Las muchachitas provincianas se encontraban solas e indefensas en una ciudad tan grande como indiferente a su predicamento. Incluso entre las mujeres para quienes la prostitución ha sido fuente de

Ph.D., Columbia University, 1972, p. 60. Ejemplos en Lewis, *The Children of Sánchez*, p. 349. El comercio trae cada día al barrio muchas veces el número de sus habitantes. Borrás, *A mano armada*, p. 32.

autonomía financiera, el estigma de “la vida alegre” sobre su honra ha sido costoso en términos de capital social, y un factor muy poderoso para mantenerlas activas en el negocio.²⁵ Los vecinos denunciaban los antros y cantinas como centros de vicio que el gobierno debía combatir, pero debido a la ilegalidad de la práctica y la violencia por parte de matronas y clientes, no se suscitaban ni las campañas policiacas sistemáticas, ni los escándalos públicos que se veían en otros países.²⁶

Al igual que la prostitución, el tráfico de drogas también se expandió durante el siglo xx e implicó la complicidad de funcionarios de distintos niveles y diversas instituciones. Aunque la marihuana, cocaína, opio, heroína y morfina eran usadas desde fines del siglo xix, fueron penalizadas en las primeras décadas del siglo xx,

²⁵ Nelligan, *Mujeres que matan*, pp. 26, 103-109; Carlos Roumagnac, *Los criminales en México. Ensayo de psicología criminal. Seguido de dos casos de hermafroditismo observado por los señores doctores Ricardo Egea...* Ignacio Ocampo, Ciudad de México, n. e., 1904, pp. 181, 196. Sobre la participación de la policía, Hayner, “Criminogenic zones”, p. 429. En cuanto a sobornos contra dueños de burdeles, Subinspector de 4a. Demarcación a Ayuntamiento, 24 de enero de 1920, AHA, Presos penitenciaria, 3665, p. 12; Eckstein, “The Poverty of Revolution”, p. 56. Sobre prostitución, véase Katherine Elaine Bliss, *Compromised positions: prostitution, public health, and gender politics in revolutionary Mexico City*, University Park, Pennsylvania State University Press, 2001. En lo referente a violencia contra las mujeres de la noche, *El Universal*, 7 de junio de 1930, p. 1; Monsiváis, *A ustedes les consta*, pp. 198-199, 327.

²⁶ *El Universal*, 18 de enero de 1930, p. 5; Nelligan, *Mujeres que matan*, pp. 9, 16, 17. Las redadas en los antros se concentraban en sus conexiones con la delincuencia, no en la prostitución: en 1917, AHA, Gobernación, 1110, 43; *Excélsior*, 10 de octubre de 1929, 2a. Sec., p. 1. Compárese con Donna Guy, *Sex and Danger in Buenos Aires: Prostitution, Family, and Nation in Argentina*, Lincoln, University of Nebraska Press, 1991.

debido principalmente a la presión de Estados Unidos.²⁷ Estas drogas estaban asociadas a grupos sociales y estratos culturales diferentes: los soldados y presidiarios eran quienes consumían marihuana, pero a principios del siglo xx también la empezaron a consumir “muchos ‘señoritos’ pertenecientes a la elite” y se vendía sin tapujos en los salones de baile,²⁸ antes de que la marihuana fuera asociada con la contracultura de la década de 1960; la cocaína pasó de medicamento milagroso a vicio de la clase alta; y la prohibición inicial del opio castigaba principalmente a los inmigrantes chinos. No obstante, esas prácticas cultural y socialmente diversas fueron unificadas como un “problema social” y transformadas en delito por la creciente persecución de las autoridades policiacas locales y federales. El resultado fue el desarrollo de una

²⁷ Luis Astorga, “Traficantes de drogas, políticos y policías en el siglo xx mexicano”, en Claudio Lomnitz (ed.), *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*, México, CIESAS, 2000; Roumagnac, *Los criminales en México*, pp. 107, 109, 113. En lo referente a aprehensiones de adictos a la marihuana y el opio, véase Jefe de Policía a Presidente Municipal, 23 y 28 de agosto de 1918, AHA, Presos penitenciaria, 3664, p. 5. En cuanto al levantamiento de cargos contra un importador de opio, *El Universal*, 7 de octubre de 1920, p. 8. Véanse también Luis Alejandro Astorga Almanza, *El siglo de las drogas*, México, Espasa-Calpe Mexicana, 1996; Ricardo Pérez Montfort, “El veneno ‘faradisiaco’ o el olor a tortilla tostada: fragmentos de historia de las ‘drogas’ en México 1870-1920”, en Ricardo Pérez Montfort (ed.), *Hábitos, normas y escándalo: prensa, criminalidad y drogas durante el porfiriato tardío*, Ciudad de México, CIESAS, Plaza y Valdés, 1997.

²⁸ *El Universal*, 9 de octubre de 1916, p. 4. En cuanto a su uso entre los presos y la supuesta locura homicida que provocaba, véase Federico Gamboa, *La llaga*, Ciudad de México, Eusebio Gómez de la Puente, 1922, p. 211; Roumagnac, *Los criminales en México*, p. 210. Véase también, J. Peón del Valle, “La lucha contra la toxicomanía en México”, en *Memoria del Primer Congreso Nacional Penitenciario, celebrado en la Ciudad de México del 24 de noviembre al 3 de diciembre de 1932, convocado por la Dirección Antialcohólica*, Ciudad de México, Talleres Gráficos de la Nación, 1935.

red de distribución clandestina que gozaba de protección oficial.²⁹ El comercio se expandió a principios del siglo en forma descentralizada a partir de puestos de mercados y farmacias (donde la venta de algunos narcóticos era legal). La violencia entre las bandas nacionales e internacionales por el control del mercado y la protección oficial empezó en la década de 1930 y caracterizó, a partir de entonces, la expansión de la red.³⁰ Además de proteger o acosar a las organizaciones rivales, los policías de todos los niveles, desde los más altos hasta los más bajos, participaban directamente en la venta de las drogas decomisadas.³¹

²⁹ Ricardo Pérez Montfort, “De vicios populares, corruptelas, y toxicomanías”, en *Juntos y medio revueltos*, Ciudad de México, Sonos-Uníos, 2000, p. 114. En cuanto a la persecución policiaca de vendedores callejeros de marihuana, Concepción Flores a Presidente Municipal, 18 de marzo de 1916, AHA, Policía en general, 3645, 1777; Insp. Gral. de Policía a Presidente del Ayuntamiento, 23 de enero de 1919, AHA, Presos Penitenciaria, 3665, p. 13. Contra el consumo en sitios públicos, Insp. Gral. Policía a Presidente Municipal, 23 de agosto de 1918, AHA, Presos Penitenciaria, 3664, p. 5; Comisario 8a. Dem. al Ayuntamiento, 11 de enero de 1918, AHA, Presos Penitenciaria, 3665, p. 10.

³⁰ Astorga, “Traficantes de drogas”, 174; Pérez Montfort, “De vicios populares,” p. 115. En cuanto al creciente consumo de heroína, incluso entre las altas clases sociales americanizadas, véase Benjamín Argüelles, “La delincuencia de los toxicómanos y su tratamiento en las prisiones”, en *Memoria del Primer Congreso*, pp. 322, 326; *El Universal*, 16 de septiembre de 1929, p. 1.

³¹ Para conocer ejemplos a partir de la década de 1910, véase Astorga, “Traficantes de drogas”, p. 174; Pérez Montfort, “De vicios populares”, pp. 124, 130; González González, *Lo negro del Negro Dura-zo*, p. 123; Aguirre, Torre y Ramírez Heredia, *Crónicas de una ciudad ganada*, p. 61. En el tema de las bandas, Hayner, “Criminogenic zones”, p. 429. Sobre la creciente rentabilidad de las drogas, Aguilar, *Los métodos*, p. 128. El creciente mercado de las drogas ilegales en esos años consolidó aún más la reputación de Tepito como un área de peligro y delincuencia en la ciudad. Reyes Domínguez y Rosas Mantecón, *Los usos de la identidad*, pp. 36, 47; J. Peón del Valle, “La lucha contra

Al parecer, el tráfico hacia Estados Unidos por la frontera sur de México aumentó la vigilancia en el ámbito federal, y lo mismo ocurrió con la rentabilidad del negocio y la circulación de drogas en el mercado interno. Según Luis Astorga, a partir de la década de 1940, el registro público indica menos políticos y más policías involucrados en escándalos de narcotráfico. En su opinión, eso no es un signo de mayor autonomía policiaca, sino una consecuencia de la centralización de la persecución del tráfico de drogas en la Procuraduría General de la República (PGR) y del interés de la clase política en un negocio sumamente redituable. Las tres últimas décadas del siglo atestiguaron en el país varios casos de complicidad ampliamente conocidos entre agentes federales, estatales y locales y narcotraficantes. Mientras tanto, el consumo de las sustancias antedichas y sus alternativas más económicas (en particular los solventes) sumó otro factor a la violenta y a la ambigua interacción de la policía y los habitantes de la Ciudad de México.³²

Investigadores como Astorga describen los vínculos entre la policía y los delincuentes relacionados con el tráfico de drogas refiriendo a un código de silencio similar a la *omertá* de la mafia siciliana.³³ En esta interpretación, la policía no se encargaba simplemente de proteger a los criminales poderosos, sino que era el principal factor de la delincuencia en sí, es decir, el centro de una extensa y

la toxicomanía en México”, en *Memoria del Primer Congreso*, p. 140; Eckstein, “The Poverty of Revolution”, p. 56.

³² *Procuración de justicia*, 255; Astorga, “Traficantes de drogas”, pp. 167, 169, 187. Sobre la diversidad de distribuidores y consumidores, Astorga, “Traficantes de drogas”, 173. Para conocer un caso reciente de policías involucrados en la venta de drogas a niños de la Ciudad de México, véase “Mexico: Officers Held In School Drug Sales”, *New York Times*, 12 de abril de 2003, <http://query.nytimes.com/search/fullpage?res=9801E5D7153BF931A25757C0A9659C8B63>.

³³ Astorga, “Traficantes de drogas”, p. 192.

secreta red de actividades ilegales desarrolladas durante el siglo xx, a la que suele denominarse “el hampa”. No es posible hacer una evaluación general con las pruebas existentes, pues también hay testimonios de acciones policiacas (quizás esporádicas y poco sistemáticas, pero no menos riesgosas) contra los negocios ilegales. No obstante, en la opinión pública de la capital, la idea del “hampa” invocaba la percepción de que la corrupción policiaca y judicial garantizaba la impunidad de los infractores en las escalas más altas y bajas de la delincuencia.³⁴

Sin embargo, una interpretación estrictamente moral o legal conduciría a un punto de vista erróneo de la corrupción policiaca, señalándola como la causa única de una delincuencia de alto nivel con bajos índices delictivos. Después de todo, la Ciudad de México se ha caracterizado durante siglos por una intensa actividad de comercio callejero, casas de empeño y un sector informal de la economía que está al margen de la ley y, no obstante, es tolerado por los representantes del gobierno.³⁵ La corrupción, definida como el uso privado de recursos públicos con fines de ganancia personal, no era nada nuevo en el México independiente. El siglo xx se convirtió en el siglo de la corrupción, pues el Porfiriato (una época de orden y

³⁴ *El Universal*, 30 de junio de 1930, 3; Aguilar, *Los métodos*, 145; Hayner, “Criminogenic zones”, 429. In contrast with other societies, Mexico has not seen yet an increasing involvement of “the institutions of criminal justice. . . in regulating public life”, Stanley Cohen, “Crime and Politics: Spot the Difference”, *The British Journal of Sociology* 47, núm. 1, 1996:11.

³⁵ Guillermo de la Peña, “Corrupción e informalidad”, en Claudio Lomnitz (ed.), *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*, México, CIESAS, 2000, pp. 114-115. Sobre la importante tradición de empeño de bienes en la Ciudad de México, véase Marie Eileen Francois, “When Pawnshops Talk: Popular Credit and Material Culture in Mexico City, 1775-1916”, Disertación doctoral, University of Arizona, 1998.

respeto a la propiedad en la memoria colectiva de la era posrevolucionaria) cedió el paso a una “nueva burguesía”, que se enriqueció repentinamente con la Revolución.³⁶ Incluso entonces, a juzgar por las pruebas estadísticas, la corrupción persistió como un aspecto manejable de la relación entre el gobierno y la sociedad civil. Es durante las últimas décadas del siglo xx (y de ahí la importancia paradigmática de Durazo) cuando la corrupción cobra en la percepción pública una nueva escala: penetra en todos los niveles del gobierno, fomenta la violencia y maniata a la ciudadanía para negociarla en su beneficio.

Aquí es muy importante distinguir entre ilegalidad y delincuencia. Según la investigación de Guillermo de la Peña en Guadalajara, los cohechos a cambio de protección oficial posibilitaron la supervivencia de un enorme sector informal de la economía. Este sector adquirió importancia a medida que la industrialización dio lugar a una descentralización de la actividad económica y se dispuso de cada vez de más gente para ocupar empleos temporales. Además, el soborno y la protección se volvieron parte de una “red de intercambio de favores” que abarcaba diversos sectores de la maquinaria del partido oficial y dependía, mediante la protección de grupos corporativos, del patronazgo tradicional.³⁷ Tales condiciones fueron similares a

³⁶ Sobre la “nueva burguesía” y la corrupción de las elites revolucionarias, Friedrich Katz, “La corrupción y la Revolución mexicana”, en Claudio Lomnitz (ed.), *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*, México, CIESAS, 2000, pp. 94, 96; Meyer, *Historia de la Revolución*, vol. 11, pp. 304-305; Alfonso Taracena, *La verdadera revolución mexicana*, México, Jus, 1960, 5:98-99.

³⁷ De la Peña, “Corrupción e informalidad”, pp. 118, 122, 123. En cuanto a cohechos anteriores, véase Trinidad González a Presidente Municipal, 28 de septiembre de 1917, AHA, Policía Presos Penitenciaria, 3664, p. 1.

las que Reyes y Mantecón estudiaron en Tepito.³⁸ Si la corrupción no puede ser considerada en general como un delito depredatorio y forma parte de redes más extensas de reciprocidad, una pregunta más productiva desde el punto de vista de nuestra indagatoria sería: ¿cuál ha sido el efecto de la corrupción policial y judicial en los patrones más comunes de la delincuencia?

Lo más probable es que los haya fomentado. Ya comentamos la percepción pública de la participación policial en actividades criminales que van desde el tráfico de drogas hasta el abuso sexual. Es difícil evaluar el efecto directo de tal participación en los índices delictivos pues, por definición, es muy raro que se castiguen los delitos que cometen quienes están encargados de perseguirlos.³⁹ No obstante, si nos concentramos en la experiencia popular de la intervención policiaca y judicial contra los tipos más comunes de delincuencia depredatoria, podemos aventurar otra hipótesis: la persecución y el castigo son tan inciertos que, para la mayor parte de la población de clase baja de la ciudad, el gobierno no es un socio confiable para combatir el crimen, y la justicia está sesgada a favor de los ricos. En el caso del robo, por ejemplo, las pruebas acumuladas durante las tres primeras décadas del siglo apuntan a negociaciones, llevadas en paralelo a la procuración de justicia, entre las víctimas y vecinos por un lado, y los inculpadados por otro, con el objeto de lograr la

³⁸ Reyes Domínguez y Rosas Mantecón, *Los usos de la identidad*; Carlos Roumagnac, *Los criminales en México. Ensayo de psicología criminal. Seguido de dos casos de hermafroditismo observado por los señores doctores Ricardo Egea... Ignacio Ocampo*, 2a. ed., México, Tip. El Fénix, 1912, p. 290.

³⁹ Si se quiere una revisión exhaustiva de prácticas ilegales en la vida diaria, véase Aguilar, *Los métodos*. En cuanto a policías anti-narcóticos, algunos de ellos capacitados por la DEA, que participan en violaciones y asaltos, véase Sara Lovera, *Policías violadores, violadores policías*, México, Ed. Majo, 1990, p. 13.

reposición de los bienes en vez de la sanción del delito.⁴⁰ Dada la incertidumbre de los resultados judiciales para quienes carecen de medios para influenciarlos, algunos indiciados y sus familias recurren a medios religiosos o mágicos para resolver favorablemente los prolongados casos judiciales. Otros contratan videntes para recuperar sus bienes robados.⁴¹ Por el contrario, los criminólogos José Ángel Ceniceros y Luis Garrido consideran que la impunidad y corrupción de los tribunales y policías dio lugar a muchas alternativas para evitar el castigo (fugas, escapatorias, cohechos, etcétera), en lo que muy bien pudiera llamarse una “lotería de impunidad”.⁴² Desde el punto de vista de los inculpadados, puesto que el castigo era improbable y la mayoría de las víctimas pertenecían a las clases más bajas, el costo de cometer un delito era relativamente insignificante.⁴³ Esto se apoya, además, en la marcada correlación, antes descrita, entre los índices de acusación formal y la baja proporción de individuos

⁴⁰ Piccato, *City of Suspects*, Cap. 6. En cuanto al papel de los conserjes y vecinos en la prevención del robo, véase AJ-RS, 1074694, 8; AJ-RS, 1067902, p. 8.

⁴¹ Elena Azaola Garrido, *Los niños de la correccional: Fragmentos de vida*, Ciudad de México, CIESAS, 1993, pp. 40, 37; Lewis, *The Children of Sánchez*, p. 308.

⁴² José Ángel Ceniceros y Luis Garrido, *La delincuencia infantil en México*, Ciudad de México, Botas, 1936, p. 93.

⁴³ Véanse, por ejemplo, Azaola Garrido, *El delito de ser mujer*, p. 121; Borrás, *A mano armada*, p. 48. Esa es la opinión de Alfonso Quiroz Cuarón, José Gómez Robleda y Benjamín Argüelles, *Tendencia y ritmo de la criminalidad en el Distrito Federal*, México, Instituto de Investigaciones Estadísticas, 1939, p. 104. En lo referente a la percepción de la justicia parcial, véase *El Diablito Bromista*, 13 de octubre de 1907, p. 3; H. J. Teufert a Porfirio Díaz, 8 de febrero de 1911, Archivo Porfirio Díaz, Universidad Iberoamericana, pp. 36, 2216-2217. En cuanto a la renuencia de la policía a entrar en vecindades y barrios peligrosos, véase *Nueva Era*, 9 de julio de 1912, p. 4; *El Universal*, 5 de agosto de 1929, p. 5; Borrás, *A mano armada*, p. 159.

que son sentenciados. En el resto del presente capítulo examinaré dos actividades criminales que parecen haber distinguido a la Ciudad de México del siglo xx —la violencia intrafamiliar y la delincuencia juvenil—, con el fin de entender el efecto de la criminalidad más allá de la percepción pública de la corrupción y las estadísticas.

PRÁCTICAS CRIMINALES

El abuso intrafamiliar, o más precisamente, la violencia de género (pues se basa en las desigualdades de género y no se circunscribe necesariamente a la intimidad del ámbito familiar), es uno de los aspectos delictivos más nocivos y menos investigados de la Ciudad de México en el siglo xx. Los costos de la drogadicción en términos de salud pública, los efectos de la corrupción y la pérdida de bienes y empleos debido a transgresiones y sanciones han sido objeto de muchos estudios.⁴⁴ No obstante, apenas

⁴⁴ Véanse, por ejemplo, Alfonso Quiroz Cuarón, *La criminalidad en la República Mexicana y el costo social del homicidio*, México, UNAM, 1958; Alfonso Quiroz Cuarón y Raúl Quiroz Cuarón, *El costo social del delito en México: Simposio sobre el costo social del crimen y la defensa social contra el mismo*, México, Botas, 1970. Para un cálculo muy burdo de las ganancias que genera la corrupción, véase González González, *Lo negro del Negro* Durazo. Una de las pocas menciones periodísticas de las consecuencias de la violencia de género es la de Mraz, *Nacho López*, p. 140. Una excepción de la falta general de interés son los recientes casos, que han tenido gran impacto público, de violación asesinato y desaparición de mujeres en Ciudad Juárez durante los últimos años. En cuanto al efecto de la violencia en la vida cotidiana, véase Carlos Monsiváis, “Notas sobre la violencia urbana”, *Letras Libres*, mayo de 1999. Paradójicamente, existen varios estudios sobre mujeres delincuentes, interesantes por su excepcionalidad (pues constituyen una minoría de los inculpados), Nelligan, *Mujeres que matan*; Elisa Speckman, “Las flores del mal: mujeres criminales en el porfiriato”, *Historia Mexicana* 47, núm. 1, 1997. No obstante, los estudios que abren paso al tema son los de Azaola Garrido, *El delito de ser mujer*;

empezamos a evaluar el efecto social de la violencia que los hombres ejercen contra las mujeres, los adultos contra los niños y, en general, los infractores que se definen por su masculinidad contra víctimas que, como consecuencia de la agresión, se “feminizan” (por ser débiles y pasivos) a los ojos de otros actores. En la Ciudad de México del siglo xx existen pruebas suficientes para describir ciertos patrones: coerción vinculada con el trabajo doméstico y la prostitución; violencia por parte de maridos, amantes y padres; violaciones cometidas por parientes o amigos, que deshonran aún más a las mujeres y las orillan a la prostitución y otras actividades en las que su integridad sexual ya no se considera un atributo valioso; acoso, asalto y violencia sexual nocturna en las calles, lo que limita la capacidad de las mujeres para utilizar los espacios públicos de la ciudad.⁴⁵ En diversos testimonios

Matthew Gutmann, *The Meaning of Macho: Being a Man in Mexico City*, Los Ángeles, University of California Press, 1996, p. 15. Si se quiere conocer uno de los primeros estudios sobre la tradición de que los “Don Juanes” culpen a las mujeres “de escasa... feminidad”, véase Sodi, *Don Juan Delincuente y otros ensayos*, p. 9.

⁴⁵ Sobre prostitución y violencia contra las mujeres en espacios públicos, véanse Pablo Piccato, “El Chalequero, or ‘the Mexican Jack the Ripper’: The Meanings of Sexual Violence in Turn-of-the-Century Mexico City”, *Hispanic American Historical Review* 81, núm. 3-4, 2001. Testimonios en Lewis, *The Children of Sánchez*; Nelligan, *Mujeres que matan*. Se describe un caso de violación e indiferencia de los testigos presenciales en AJ-RS, 781387. Para conocer un caso más reciente y público, con la participación de agentes de policía, véase Lovera, *Policías violadores, violadores policías*. Sobre las profundas raíces históricas de estas prácticas, véanse Lee Michael Penyak, “Criminal sexuality in Central Mexico, 1750-1850”, Ph. D., University of Connecticut, 1993; Steve Stern, *The Secret History of Gender: Women, Men, and Power in Late Colonial Mexico*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1995; John Tutino, “El desarrollo liberal, el patriarcado y la involución de la violencia social en el México Porfirista: El crimen y la muerte infantil en el altiplano central”, en Romana Falcón y

se explica la violencia de las mujeres contra los niños y otros integrantes de la familia como una consecuencia directa del abuso de los maridos.⁴⁶ La estructura de género de las agresiones es clara, pues el control del trabajo y la sexualidad de las mujeres mediante el ejercicio de los atributos masculinos (fuerza física, agresividad y dominio de los espacios públicos) abarca todas las esferas de la vida pública, el entorno laboral y el ámbito familiar.⁴⁷

No es suficiente entender a la violencia masculina como una consecuencia imprevista de la modernización y la disrupción de los valores tradicionales.⁴⁸ Los casos de violencia entre hombres en la Ciudad de México del siglo xx indican claramente que el honor continuó siendo una

Raymond Buve (eds.), *Don Porfirio presidente..., nunca omnipotente: Hallazgos, reflexiones y debates, 1876-1911*, México, Universidad Iberoamericana, 1998. Para un análisis en el que la violencia sexual (en Ciudad Juárez) se vincula con las condiciones laborales, véase Shae Barwood, "Working to Death: Gender, Labour, and Violence in Ciudad Juárez, Mexico".

⁴⁶ Azaola Garrido, *El delito de ser mujer*, pp. 72, 102; Gutmann, *The Meaning of Macho*, pp. 200, 208. En la muestra de mujeres sentenciadas por homicidio que la investigadora analizó, 70% habían sufrido "diversas formas de maltrato, negligencia, abuso o abandono por parte de su familia", 66% de ellas por parte de sus maridos, y 60% por parte de la policía. Azaola Garrido, *El delito de ser mujer*, 129. Véase también, aunque más cercano a la nota roja, Nelligan, *Mujeres que matan*, p. 52.

⁴⁷ Véanse, por ejemplo, Azaola Garrido, *El delito de ser mujer*, pp. 99, 101; Gutmann, *The Meaning of Macho*, p. 209; Henry A. Selby, Arthur D. Murphy y Stephen A. Lorenzen, *The Mexican Urban Household: Organizing for Self-Defense*, Austin, University of Texas Press, 1990, pp. 175-176. Véase también Pierre Bourdieu, *La dominación masculina*, Barcelona, Anagrama, 2000; Susan Brownmiller, *Against our will: men, women and rape*, Nueva York, Bantam Books, 1976.

⁴⁸ *Excélsior*, 11 de octubre de 1929, p. 5; Julio Guerrero, *La génesis del crimen en México; estudio de psiquiatría social*, París, Vda. de Ch. Bouret, 1901, pp. 111, 157-158; Roumagnac, *Los criminales en México*, p. 282.

preocupación fundamental, aunque a menudo implícita, de todos los habitantes de la urbe, incluyendo los de las clases bajas.⁴⁹ La prueba más clara de este fenómeno es el modo en que ocurrían las riñas entre individuos del mismo sexo, mediante reglas similares a las de un duelo para mantener la igualdad entre los contendientes (como el uso del cuchillo o la navaja como arma común) y evitar la intervención de las autoridades. Las armas de fuego, que se volvieron más comunes a partir de la Revolución, hicieron más mortales los pleitos callejeros y quizás los previnieron, pero no eliminaron las cuestiones de reputación como un móvil de la violencia.⁵⁰ No obstante, las prácticas asociadas con la violencia de género en la Ciudad de México sugieren que se debe hacer una anotación al margen en el modelo clásico que ve al honor como una

⁴⁹ Las mujeres, aunque con menos frecuencia, también riñeron por su reputación. Véase *El Universal*, 1 de febrero de 1917, p. 9. Los criminólogos han explicado la “delincuencia proletaria” como un rasgo cultural específico de los mexicanos de clase baja. Quiroz Cuarón, Gómez Robleda y Argüelles, *Tendencia y ritmo*, p. 135. Véanse también Paul Friederich, *Agrarian Revolt in a Mexican Village*, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1970, pp. 76, 119; Marvin E. Wolfgang y Ferracuti Franco, *The Subculture of Violence*, Londres, Tavistock, 1967, p. 280. Aunque el hecho de que muchas riñas ocurrieran en las pulquerías o sus alrededores se interpretó desde el punto de vista tradicional como una consecuencia del consumo de alcohol, una explicación alternativa es la importancia del consumo público de alcohol como un mecanismo de sociabilidad. *El Universal*, 14 de diciembre de 1916, p. 3; Hayner, “Criminogenic zones”, p. 436. Para conocer puntos de vista más recientes sobre la violencia de género y la supervivencia del valor cultural de las riñas, véase Gutmann, *The Meaning of Macho*, p. 200.

⁵⁰ Véase, por ejemplo, AJ-RS, 781394, Battery, 1901. En cuanto a las armas de fuego como armas más “nobles” que los cuchillos de la clase baja, véase Aguilar, *Los métodos*, pp. 22-23. El tema se analiza a fondo en Piccato, *City of Suspects*, cap. 5. En lo referente a la sensación de inseguridad que las tropas revolucionarias trajeron a la capital, véase Ramírez Plancarte, *La Ciudad de México*, p. 550.

activa preocupación masculina y una virtud femenina pasiva. Varias de las anécdotas que recopiló el antropólogo Oscar Lewis revelan una paradoja en la obsesión de los hombres de la Ciudad de México por el honor, lo que explica más a fondo el abuso generalizado contra esposas, hijas o amantes: aunque los hombres podían reñir por cualquier insignificancia cuando se trataba de salvar su reputación, no siempre era correcto que pelearan por el amor de una mujer. Las consecuencias podían ser innecesariamente costosas, según la informante Marta Sánchez, o simplemente no valía la pena disputarse el amor de una dama inconstante, según Roberto, quien a pesar de su habilidad con el cuchillo, prefería olvidar a una ex amante en vez de reñir con el marido de ella. En todo caso, el cálculo de los costos de la violencia es más visible en estos casos que en la respuesta a los insultos dirigidos contra el hombre.⁵¹ La renuencia a pelear por las mujeres no es de asombrar si la ubicamos en el contexto socioeconómico del abuso intrafamiliar, del que también se habla en las entrevistas de Lewis: el respeto que se le tenía a una mujer, y el valor de su trabajo, mermaban con cada incidente de abuso o comportamiento “deshonroso” y con lo que también disminuía el costo de la violencia de género.

La violencia de género era más común de lo que las evidencias públicas sugieren, debido a la renuencia social e institucional para atenderla. Durante el siglo xx, y en

⁵¹ Roberto se sintió ofendido cuando un adversario le mencionó a su hermana: “uno no debe pelear por una mujer. No vale la pena complicarse por eso”. No obstante, cuando se trató de una amante, pensó: “Sería un estúpido si peleara por ella”, Lewis, *The Children of Sánchez*, pp. 205, 400-401, 293, pero véanse también las pp. 310-311. En cuanto a la mediación femenina de las relaciones masculinas, véase Eve Kosofsky Sedgwick, *Between Men: English Literature and Male Homosocial Desire*, Nueva York, Columbia University Press, 1985.

contraste con las tendencias de la mayoría de los otros delitos, el índice de crímenes sexuales (violación forzada, raptó y violación legalizada) tuvo un lento pero constante aumento.⁵² Una vez más, hay que tener cuidado con la información cuantitativa, pues las mujeres atacadas suelen enfrentar muchos obstáculos cuando deciden denunciar a sus atacantes: escepticismo por parte de policías y jueces, humillantes exámenes médicos en las delegaciones de policía y la negociación de los progenitores con el sospechoso para obtener una promesa de matrimonio a cambio de retirar los cargos.⁵³ Además, la ley señalaba sanciones menores para los maridos y padres que recurrían a la violencia, incluso homicida, contra sus esposas adúlteras o hijos desobedientes.⁵⁴ Y algo quizás

⁵² Para conocer las pruebas cualitativas del rápido aumento y la mayor violencia de los casos de violación sexual en los últimos años, véanse Gutmann, *The Meaning of Macho*, p. 214; Lovera, *Policías violadores, violadores policías*, p. 10.

⁵³ Mraz, Nacho López, p. 137; Piccato, *City of Suspects*. Las mujeres también son objeto de abuso físico y homicidio. Véase un ejemplo de homicidio en Carlos Roumagnac, *Matadores de mujeres; Segunda parte de "Crímenes sexuales y pasionales"*, México, Ch. Bouret, 1910, pp. 81-96. En un estudio de Elena Azaola se descubrió que 80% de los homicidas presos en las cárceles de la Ciudad de México habían asesinado a miembros de sus familias, la mitad de ellos a sus esposas, amantes o novias. Azaola Garrido, *El delito de ser mujer*, p. 39. Véase un caso común de abuso físico porque la comida no estaba lista en AJ-RS, 1067905, 2v-3.

⁵⁴ Para conocer un caso de ejercicio del derecho de un padre a castigar a su hija aprisionándola en casa, véase AJ-RS, 596559. Antonio Martínez de Castro, *Código Penal para el Distrito Federal y Territorio de la Baja-California sobre delitos del fuero común y para toda la República Mexicana sobre delitos contra la Federación [1871]. Edición correcta, sacada de la oficial, precedida de la Exposición de motivos dirigida al Supremo Gobierno por el C. Lic. Presidente de la comisión encargada de formar el Código*, Veracruz y Puebla, La Ilustración, 1891, pp. 531, 534, 535, 544, 555. Véase también, *Código Penal para el Distrito y Territorios Federales*, México, Talleres Gráficos

más importante, las actitudes sociales (que las propias mujeres sostenían) dificultaban la intervención de los representantes gubernamentales en la intimidad del hogar e imponían una carga extra a las víctimas que se atrevían a ventilar públicamente sus asuntos privados. Para las víctimas femeninas, el amor o el aislamiento también fueron motivos poderosos para no denunciar a sus maridos abusivos o perdonar a los amantes que las abandonaron o castigaron por haberse embarazado.⁵⁵ No obstante, en los últimos años, la evidencia indica que el aumento de los índices de delincuencia sexual también pudiera deberse a la mayor disposición de las mujeres a desafiar esas actitudes, a hablar abiertamente sobre la violación, y a recurrir a instituciones penales y redes comunitarias para negociar sus conflictos con los hombres.⁵⁶

La delincuencia juvenil, igualmente común en la Ciudad de México, también empezó a ser articulada y

de la Nación, 1929, p. 956; *Código Penal para el Distrito y Territorios Federales y para toda la República en Materia de Fuero Federal* [1931], México, Botas, 1938, p. 294.

⁵⁵ Hay ejemplos de renuencia de la víctima femenina a aceptar la intervención de la policía en Sentencia contra Antonio Castellanos Navarrete, enero de 1914, AGN, Fondo Secretaría de Justicia (en lo sucesivo, SJ), vol. 892, exp. 3961; Azaola Garrido, *El delito de ser mujer*, pp. 95, 101; y Piccato, *City of Suspects*, cap. 5.

⁵⁶ Gutmann, *The Meaning of Macho*, pp. 206, 210, 214, 220. En 1990 se creó una agencia del Ministerio Público especializada en delitos sexuales. Lovera, *Policías violadores, violadores policías*, pp. 16, 17. Véase el caso de una familia mexicana “más democrática” como resultado de la crisis económica en Selby, Murphy y Lorenzen, *The Mexican Urban Household*, p. 176. Véase el caso de una mujer que “no era del tipo que simplemente se sienta y permite que la golpeen” en Lewis, *The Children of Sánchez*, p. 299, véase también, en las pp. 432-433, la intervención de las instituciones estatales. Para conocer los antecedentes coloniales, véase Stern, *The Secret History of Gender: Women, Men, and Power in Late Colonial Mexico*.

estudiada como un problema social específico a principios del siglo xx, pero aumentó su importancia en la percepción social en los últimos años.⁵⁷ El problema de los niños que dormían o pasaban sus vidas en las calles llegó a identificarse con el crecimiento urbano y la modernización, como sucedió con la violencia contra las mujeres. El periodo posrevolucionario vio una proliferación de estudios y reglamentos dedicados al tratamiento y readaptación social de los jóvenes delincuentes.⁵⁸ En las descripciones se recalca la especificidad de los delitos que cometían niños y adolescentes (vandalismo y robo eran más frecuentes que la violencia contra personas), así como la tragedia de las vidas inocentes que se perdían en el vicio y la degeneración moral y biológica.⁵⁹ Los especialistas explicaban la delincuencia juvenil como un fenómeno urbano por excelencia, un producto de la pobreza, familias disfuncionales, hogares hacinados, promiscuidad, falta de buenas escuelas y parques, influencia del cine y la “literatura malsana”, fácil acceso a drogas y alcohol y, en general, “urbanismo”, un estado

⁵⁷ Véase, por ejemplo, Michael Willrich, *City of Courts: Socializing Justice in Progressive Era Chicago*, Nueva York, Cambridge University Press, 2003. En cuanto a las crecientes preocupaciones de la década de 1890, véanse *La Voz de México*, 18 de enero de 1890, p. 2; Miguel Macedo, *La criminalidad en México: medios de combatirla*, México, Secretaría de Fomento, 1897, p. 29. Véanse los debates públicos sobre el tema en *El Universal*, 15 de octubre de 1923, p. 7.

⁵⁸ Véanse las síntesis en Elena Azaola Garrido, *La institución correccional en México: una mirada extraviada*, México, Siglo Veintiuno, 1990; Ceniceros y Garrido, *La delincuencia infantil*, primera parte. Una primera descripción en Roumagnac, *Los criminales en México*, pp. 41-46. Véase también Borrás, *A mano armada*, p. 13.

⁵⁹ Luis Buñuel y Luis Alcoriza, *Los Olvidados*, Luis Buñuel (ed.), México, 1950; Hayner, “Criminogenic zones,” p. 436. Véase también Macedo, *La criminalidad en México: medios de combatirla*, p. 30.

“artificial” que degradaba los lazos naturales entre las generaciones.⁶⁰

Las pandillas juveniles han sido en efecto una característica definitoria de la criminalidad en la Ciudad de México del siglo xx. En particular, a partir de la década de 1970, los “chavos banda” de los suburbios marginados de la ciudad, como los asentados en los cerros occidentales de Santa Fe, representaron una amenaza de violencia y robo en torno a las drogas y el *rock-and-roll*. El gobierno parecía rebasado: en las secciones de menores de las cárceles capitalinas, y posteriormente en las instituciones correccionales, se empezaron a ver casos de violencia, actividades sexuales precoces y coercitivas, y consumo de drogas similares a los de los reclusorios de adultos, lo que reforzó la vieja idea de que las prisiones son escuelas del crimen en vez de lugares de rehabilitación.⁶¹ Las ideas reformistas sobre la delincuencia juvenil introdujeron a otros profesionales, además de los abogados, al entorno institucional punitivo, pero este cambio sólo significó un elemento de incertidumbre adicional.

Sin embargo, vistas desde adentro, las pandillas pudieran tener algunas funciones positivas, de modo que

⁶⁰ Ceniceros y Garrido, *La delincuencia infantil*, p. 65. También se agregaron a la lista el alcoholismo de los progenitores, degeneración genética y otras explicaciones criminológicas de cajón. Ceniceros y Garrido, *La delincuencia infantil*, pp. 62, 63, 75. Véase también Macedo, *La criminalidad en México: medios de combatirla*, pp. 14-15.

⁶¹ Guillermo Mellado, *Belén por dentro y por fuera*, Ciudad de México, Cuadernos Criminalia, 1959; Roumagnac, *Los criminales en México*. Véase una revisión más reciente pero igualmente negativa de las instituciones correccionales en Azaola Garrido, *La institución correccional*; Azaola Garrido, *Los niños de la correccional*. Según el Código Penal de 1871, se puede aplicar la “prisión correccional” a niños de nueve años si actuaron “con discernimiento”, Martínez de Castro, *Código Penal 1871*, arts. 127, 257.

debe tenerse cautela antes de definir las simplemente como grupos de delinquentes. Según los informantes de Lewis, pertenecer a la pandilla de la vecindad en Tepito era cuestión de orgullo local: reñir con las pandillas de muchachos de las calles vecinas, proteger a las jovencitas locales en los bailes, contarse chistes y platicarse historias. La jerarquía de la pandilla se basa en la fuerza física y la habilidad para pelear. Las jovencitas también formaban pandillas similares a las de los hombres en cuanto a la combinación ambivalente de intimidación y solidaridad.⁶² Muchas de las actividades asociadas con la delincuencia juvenil pueden explicarse de manera convincente como el resultado de estrategias de supervivencia en un mercado laboral inestable, donde la calle era una extensión de la sociabilidad y actividades económicas pensadas idealmente para la casa o el taller. Algunas actividades informales, como el comercio y los servicios de cargador o mandadero les daban fácil acceso a ingresos de corto plazo. Para los menores en particular, la venta callejera de periódicos, billetes de lotería, artículos robados e incluso drogas, era común.⁶³

La presencia innegable de niños pobres en el mercado laboral urbano, puso de manifiesto la demanda de sus

⁶² Borrás, *A mano armada*, pp. 126-127, 163. En cuanto a las muchas actividades ilegales de las pandillas, véase Aguilar, *Los métodos*, p. 15; Lewis, *The Children of Sánchez*, pp. 37, 73, 144-145, 384, 329, 384. Véase uno de los primeros testimonios de pandillas juveniles en *El Imparcial*, 1 de julio de 1908, p. 7.

⁶³ Reyes Domínguez y Rosas Mantecón, *Los usos de la identidad*, pp. 46, 56; *El Imparcial*, 8 de enero de 1900, p. 3; Azaola Garrido, *Los niños de la correccional*, p. 35; Ceniceros y Garrido, *La delincuencia infantil*, pp. 113-118. Sobre el sector informal, véase De la Peña, "Corrupción e informalidad". En cuanto al efecto negativo de la industrialización sobre la delincuencia juvenil, véase Eric H. Monkkonen, *The Dangerous Class: Crime and Poverty in Columbus, Ohio, 1860-1885*, Cambridge, Harvard University Press, 1975, p. 84.

servicios: en el caso de los grandecitos, en particular los varones, era obligatorio llevar a casa el dinero obtenido con su trabajo en la calle; en cuanto a las niñas, las labores domésticas, en especial el cuidado de niños menores, imponía condiciones muy difíciles y generaba conflictos en cuanto a la legitimidad de la exigencia de trabajo por parte de los padrastros.⁶⁴ Como causas de delincuencia juvenil, estos factores económicos eran mediados por reacomodos en las viviendas de la clase trabajadora. En testimonios y estudios se afirma que los delitos que cometen los menores de edad son consecuencia de abusos y negligencia familiar. Los niños eran expulsados de sus casas por hermanitos menores, padres que abandonaban un hogar para irse a otro o el uso frecuente de la violencia, incluso el abuso sexual, por parte de los progenitores u otros miembros de la familia.⁶⁵

Por lo tanto, la mejor manera de evaluar el impacto social de la delincuencia juvenil y su conexión con la violencia de género es situarlo en comunidades urbanas específicas. Ciertas zonas de la ciudad se han hecho famosas por sus pandillas, pero el barrio de Tepito destaca entre todas porque los testimonios literarios y etnográficos permiten un análisis más cercano. Estas fuentes nos ofrecen un útil contrapeso para no caer en la tentación de asociar la pobreza con las familias disfuncionales y la

⁶⁴ Azaola Garrido, *La institución correccional*, p. 34; Hayner, "Criminogenic zones," pp. 436-437; Lewis, *The Children of Sánchez*; Azaola Garrido, *El delito de ser mujer*, p. 136. Esto fue lo que expresaron muchas niñas que desafiaron la autoridad de sus padres en casa; por su parte, los niños cometían la mayoría de los delitos fuera de casa, Hayner, "Criminogenic Zones", p. 433. Véase también, Tutino, "El desarrollo liberal".

⁶⁵ Azaola Garrido, *Los niños de la correccional*, pp. 40-41; Ceniceros y Garrido, *La delincuencia infantil*, pp. 98-100, 109, 121. Véase el caso de una familia en Lewis, *The Children of Sánchez*. Véase otro ejemplo en AJ-RS, 281, 596570, 19v, 1909.

delincuencia, de modo que podamos documentar, en su lugar, los esfuerzos de la gente pobre del medio urbano por preservar sólidas redes sociales y afectivas, no obstante circunstancias económicas y políticas adversas.⁶⁶

Tepito fue el resultado de asentamientos irregulares en los confines del lado norte de la ciudad, y conservó durante todo el siglo su mala reputación como “cuna del

⁶⁶ Otros lugares son las colonias Buenos Aires y Prolongación Atlampa, *El Imparcial*, 1 de julio de 1908, p. 7; Hayner, “Criminogenic zones”. Estas zonas fueron descritas simultáneamente como las más pobres. No obstante, sobre la asociación de pobreza y delincuencia, véase Keith A. Bottomley, *Crime and Punishment: Interpreting the Data*, Filadelfia, Open University Press, 1986, p. 138. En cuanto a estudios de las redes sociales, véase Mercedes González de la Rocha, *The Resources of Poverty: Women and Survival in a Mexican City*, Cambridge, Blackwell, 1994; Larissa Lomnitz, *Networks and Marginality: Life in a Mexican Shantytown*, Nueva York, Academic Press, 1977. En el tema de estudios paradigmáticos sobre Tepito, véanse Oscar Lewis, *Antropología de la pobreza: cinco familias*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1969; Lewis, *The Children of Sánchez*. No obstante, el propio Lewis definió su objeto de estudio como “la cultura de la pobreza... una subcultura en sí”, muy semejante en los mecanismos de su perpetuación a las subculturas delictivas que estudian los criminólogos. Lewis, *The Children of Sánchez*, xxiv. Véase también, Wolfgang y Franco, *The Subculture of Violence*. Si se quiere conocer una crítica a Lewis basada en la experiencia de Tepito, véase Reyes Domínguez y Rosas Mantecón, *Los usos de la identidad*, p. 49. Véase también Matthew C. Gutmann, “Los hijos de Lewis: la sensibilidad antropológica y el caso de los pobres machos”, *Alteridades* 4, núm. 7, 1994. En cuanto a las debilidades empíricas de las explicaciones criminológicas subculturales, véase John Braithwaite, *Crime, Shame and Reintegration*, Nueva York, Cambridge University Press, 1989, pp. 21-27. Véase también, Ian Taylor, “The Political Economy of Crime”, en Mike Maguire, Rod Morgan y Robert Reiner (eds.), *The Oxford Handbook of Criminology*, Nueva York, Clarendon Press, 1994, pp. 479-480. Un valioso documento literario es la obra de Armando Ramírez Rodríguez, *Chin-chin el teporocho*, 8a. ed., México, Organización Editorial Novaro, 1972.

crimen".⁶⁷ El barrio compartía varias características con otros asentamientos urbanos de clase baja, en particular escasez de vivienda, falta de infraestructura urbana e inseguridad.⁶⁸ A pesar de los estereotipos, resaltan claramente durante el siglo dos vertientes de evidencia interconectadas. En primer lugar, los habitantes de Tepito han luchado permanentemente por conseguir la infraestructura y seguridad que el ayuntamiento les ha otorgado a otras colonias, y ha sostenido una peculiar relación informal con autoridades, que hostigan y toleran alternadamente el comercio callejero y las actividades económicas complementarias.⁶⁹ Ya mencioné el modo en que la ilegalidad, el acoso y la corrupción conformaron las interacciones del barrio y el gobierno. La consecuencia de tales intercambios fue una aguda percepción, entre los tepiteños, de que la policía y el Poder Judicial son órganos brutales, deshonestos e ineficaces.⁷⁰ En segundo

⁶⁷ *El Imparcial*, 6 de julio de 1908, p. 4. Este barrio, antes conocido como la Colonia de la Bolsa, ya se consideraba peligroso durante el Porfiriato. *El Imparcial*, 3 de julio de 1908, p. 1. En el tema de falta de servicios, incluso el de vigilancia policiaca, desde su creación, véase *El Universal*, 28 de octubre de 1920, p. 4; José Lorenzo Cossío, "Algunas noticias sobre las colonias de esta capital", *Boletín de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística* 47, núm. 1, 1937, p. 31. En cuanto a "organizaciones criminales", véase Apelación de Antonio Rodríguez, 11 de abril de 1914, AGN, SJ, vol. 893, exp. 4337.

⁶⁸ En cuanto a vivienda, véase AHA, Policía en general, 3643, 1600, recorte del diario *El Imparcial*, 11 de agosto de 1902, p. 1.

⁶⁹ Lewis, *The Children of Sánchez*, p. 350.

⁷⁰ La animadversión contra la policía podía desembocar en agresiones contra los agentes. AJ-RS, 781323; AJ-RS, 1074715, 1-2; AJ-RS, 518295; AJ-RS, 430159; AGN, SJ, vol. 891, exp. 3691, 1914; Borrás, *A mano armada*, p. 160; Gutmann, *The Meaning of Macho*, p. 215; Lewis, *The Children of Sánchez*, p. 216. Entre los muchos ejemplos de vecinos que reaccionan ante el robo y detienen a los culpables, véase AJ-RS, 434207. Véanse también las primeras respuestas contra la reputación del barrio en *El Imparcial*, 4 de julio de 1908, p. 8.

lugar, los tepiteños han dedicado mucha energía a borrar la reputación de su barrio como un lugar delictivo, y han vivido en carne propia las consecuencias nocivas del robo y la violencia en su seno. En sus testimonios tienden a describir la violencia y la criminalidad como cosa del pasado, pero reconocen que los habitantes de ciertas calles o vecindades del barrio “eran puros delincuentes, la flor y nata del bajo mundo”.⁷¹

Dos patrones destacan entre estas respuestas al problema de la delincuencia. Por un lado, los vecinos se han organizado. Aparte de los problemas de comercio callejero, salud pública y escasez de vivienda que impulsaron su movilización (en particular después del terremoto de 1985), la seguridad de las calles ha sido motivo de preocupación para las organizaciones de vecinos. Su estrategia—a diferencia del concepto indiscriminado de la policía, que considera todo el barrio como una madriguera de delincuentes—, es recalcar la necesidad de ofrecer tratamiento y alternativas a los jóvenes que han empezado a delinquir debido a la drogadicción.⁷² Por otro lado, los habitantes de Tepito (y otros barrios de la ciudad) han desarrollado una

⁷¹ Lewis, *The Children of Sánchez*, pp. 145, 397; Reyes Domínguez y Rosas Mantecón, *Los usos de la identidad*, p. 34. En cuanto al orgullo local de los tepiteños, véase Borrás, *A mano armada*, p. 33.

⁷² Reyes Domínguez y Rosas Mantecón, *Los usos de la identidad*, pp. 118-119, 127; Vélez-Ibáñez, *Rituals of Marginality*, p. 88. Si se quiere conocer los primeros ejemplos de organizaciones de vecinos para prevenir la delincuencia, véase Veintisiete firmas al Consejo Superior de Salubridad, 13 de abril de 1901, AHA, Policía en general, 3642, 1420; y AHA, Policía en general, 3644, 1686. Sobre la renuencia de los vecinos a permitir la intervención de la policía, véase AJ-RS, 281, 596570. Otros ejemplos, incluso del empleo de violencia o seguridad privada, véase Borrás, *A mano armada*, pp. 18, 40-41, 160, 165; Patricia Saffa Barraza, *Vecinos y vecindarios en la Ciudad de México: Un estudio sobre la construcción de las identidades vecinales en Coyoacán, D. F.*, México, CIESAS, 1998, pp. 233, 237. En el tema de ausencia rutinaria y agresividad periódica de la policía y organizaciones de vecinos en

propensión a la violencia que, aunque perpetúa la mala reputación del barrio, los ha ayudado a estructurar sus conflictos y contener la delincuencia mediante el uso del escarnio público.

Como ya se dijo, la obsesión por la honra parece ser una mejor explicación de la violencia entre los hombres que las versiones criminológicas según las cuales los pobres son intrínsecamente violentos. Aunque los tepiteños suelen reñir entre sí —en particular los hombres jóvenes—, lo hacen para restablecer vínculos de lealtad y jerarquía que fortalecen, en vez de socavar, las redes sociales que unen a las pandillas.

La preocupación por establecer reglas claras de pelea y destacar el valor social de la habilidad en el combate, cristalizaron en el florecimiento del boxeo en el barrio. En contra de la interpretación de Lewis (y la percepción generalizada de la psicología “del mexicano”), hombres y mujeres criticaban el machismo y la violencia gratuita.⁷³ Aunque las riñas expresaban el orgullo local (cuando una pandilla callejera se enfrenta a otra o a la policía), también reflejaban el miedo al escarnio público. Los vecinos condenaban el robo menor, de modo que quienes lo cometían se exponían a perder su capital social. Es probable que la vergüenza haya sido más eficaz que la

las colonias de clase baja, véase Gutmann, *The Meaning of Macho*, pp. 215-216.

⁷³ El mal carácter no es signo de criminalidad, sino un recurso que se puede encauzar hacia el boxeo. Lewis, *The Children of Sánchez*, pp. 174-175. Véase también, Lewis, *The Children of Sánchez*, pp. 203, 385. En cuanto al rechazo del machismo, véase Lewis, *The Children of Sánchez*, pp. 233, 390. Para conocer las opiniones críticas de académicos e informantes sobre el mismo tema, véase Gutmann, *The Meaning of Macho*, p. 25. Sobre la sustitución de otras formas de violencia con el boxeo, véase Salvador Novo, *Viajes y ensayos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, 1:33.

policía para restituir los bienes robados y restaurar la seguridad dañada por los delitos.⁷⁴

CONCLUSIONES

En vez de hacer una grandiosa narrativa de la delincuencia en la Ciudad de México del siglo xx, en este artículo recalco continuidades en las actividades delictivas y en la percepción social. La delincuencia juvenil y la violencia de género exhiben gran estabilidad a pesar de que recibieron mucha atención pública, al menos en el caso del primer problema. Otros delitos con mayor carga política, como el tráfico de drogas y la corrupción policial, existen al menos desde principios del periodo posrevolucionario, si no es que antes, lo que contradice la aparente novedad de los índices delictivos.

En el presente artículo he tratado de ser muy explícito en cuanto se refiere a las fuentes de lo que constituye un “delito” ante los ojos contemporáneos: estadísticas oficiales, nota roja, información verbal y testimonios de presos y habitantes de la ciudad.⁷⁵ A pesar de sus distorsiones, he

⁷⁴ En cuanto a la “mala reputación” de los ladrones, véase Lewis, *The Children of Sánchez*, p. 296. Los informantes de Lewis le mostraron cómo se internaliza esa sensación de vergüenza: robarle a “una dama de la alta sociedad” puede ser legítimo, pero el hábito de robar y despilfarrar dinero lo convierte a uno en una “manzana podrida”; gastar “dinero caliente” en casa, es un pecado; Lewis, *The Children of Sánchez*, pp. 206, 199, 209, 382. La cárcel es motivo de vergüenza, aunque haya sido por motivos ajenos a la delincuencia en sí; Lewis, *The Children of Sánchez*, pp. 231-232. En cuanto a la importancia de los rumores y el respeto de la comunidad, véase Lewis, *The Children of Sánchez*, pp. 313, 394. Sobre el tema del escarnio, véase Braithwaite, *Crime, Shame and Reintegration*; John Braithwaite, “Shame and Modernity”, *The British Journal of Criminology* 33, núm. 1, 1993.

⁷⁵ En cuanto a la importancia de los conocimientos de transmisión verbal en la conformación de las actitudes hacia la delincuencia, véase Borrás, *A mano armada*, p. 12.

tenido por premisa que, si se interroga a estas fuentes de manera precisa, todas hablan de un mismo tema. De esta lectura emergen varias características de la delincuencia en la Ciudad de México del siglo xx:

- La población percibe a la policía y al Poder Judicial como fuentes de inseguridad y acoso injusto, en vez de protección.
- La corrupción entre los diversos representantes del gobierno que intervienen en la prevención y castigo de la delincuencia se ha convertido en un factor delictivo al reducir el costo percibido de las infracciones, ofrecer varias maneras de evadir la justicia y disuadir a las víctimas y sus comunidades de denunciar los delitos.
- La violencia de género contra mujeres y niños persiste como un patrón muy generalizado, pero poco atendido en cuanto a sus efectos en otras actividades criminales más visibles, como la delincuencia juvenil.
- Las comunidades urbanas han enfrentado la delincuencia mediante mecanismos informales como el escarnio público, en los cuales se evita la intervención de las instituciones penales o se hace un uso selectivo de las mismas.

Por tentadoras que sean estas hipótesis, hay ciertas tendencias que pueden deducirse del análisis previo. Con riesgo de que me tachen de optimista (acusación que es grave para un historiador), me atrevo a afirmar que la sociedad civil de la Ciudad de México seguirá encontrando maneras, cada vez más eficaces, de resolver el problema de la delincuencia, incluyendo, entre otras, el exigir al gobierno que cumpla con su obligación de dar seguridad y justicia a los ciudadanos. Al parecer, las víctimas, en

particular las mujeres, están cada vez más dispuestas a encarar el prejuicio y la inercia institucional con tal de combatir el abuso. Una de las razones de ese optimismo es la gran resistencia de las comunidades urbanas, que han soportado la delincuencia y otros problemas sociales durante más de un siglo sin caer en un estado de anomia, como los sociólogos solían esperar de la modernización, y sin sucumbir a la tentación de amotinarse o incurrir en otras formas de violencia colectiva desbocada.⁷⁶ A pesar de sus muchos problemas, los tepiteños parecen seguir sólidamente identificados con su barrio. Por supuesto, las comunidades urbanas no son inmunes al cambio, pero las evidencias acumuladas hasta la fecha indican que pueden adaptar sus organizaciones y relaciones con el gobierno a fin de controlar las actividades delictivas.

El reciente aumento de los índices delictivos tuvo el efecto positivo de colocar el problema de la delincuencia en el centro del debate público, lo que atrae a muchos actores que opinan sobre la evidente incapacidad del gobierno para resolverlo. Eso pudiera desembocar en el éxito electoral de quienes estén a favor de estrategias de “mano dura” o “cero tolerancia” contra los delincuentes. Paradójicamente, estos puntos de vista suelen coexistir con estrategias que se inclinan por mecanismos de control basados en la privatización de los servicios de seguridad y una intervención más especializada del Estado contra

⁷⁶ No obstante, hubo amotinamientos alimenticios durante los años más difíciles de la Revolución, véase Reporte a la Inspección General de Policía, 18 de julio de 1915, AHA, Policía en general, 3645, p. 176; John Lear, *Workers, Neighbors, and Citizens: The Revolution in Mexico City*, Lincoln, University of Nebraska Press, 2001; Ramírez Plancarte, *La Ciudad de México*, pp. 427, 525; Ariel Rodríguez Kuri, “Desabasto, hambre y respuesta política, 1915”, en Carlos Illades y Ariel Rodríguez Kuri (eds.), *Instituciones y ciudad. Ocho estudios históricos sobre la Ciudad de México*, México, FP-Sones, Uníos, 2000.

ciertos delitos.⁷⁷ No obstante, puesto que la mayoría de los habitantes de la ciudad corren diariamente el riesgo de verse inculpadados y están conscientes de las desigualdades de la seguridad privatizada, es de esperar que la sociedad civil adopte una actitud escéptica hacia las estrategias puramente represivas, como la que se aprecia indirectamente en las fotografías de las negociaciones en la delegación de policía. En la búsqueda de una perspectiva ubicada entre un gobierno que es menos poderoso de lo que está dispuesto a reconocer y las actividades delictivas que son parte inevitable de la vida diaria, contar con el punto de vista histórico pudiera servirle a la sociedad civil para encontrar maneras más incluyentes de responder a la delincuencia.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, José Raúl, *Los métodos criminales en México, cómo defendernos*, México, Ed. Lux, 1941.
- AGUIRRE, Eugenio, Gerardo DE LA TORRE y Rafael RAMÍREZ HEREDIA, *Crónicas de una ciudad ganada*, México, Diana, 1999.
- ASTORGA ALMANZA, Luis Alejandro, *El siglo de las drogas*, México, Espasa-Calpe Mexicana, 1996.
- , “Traficantes de drogas, políticos y policías en el siglo XX mexicano”, en Claudio LOMNITZ (ed.), *Vicios públicos*,

⁷⁷ En cuanto a la relación cambiante de la delincuencia y la política, Cohen, “Crime and Politics”. Véase una primera formulación del dilema en México, así como un argumento a favor de la participación social contra la estigmatización, en el discurso del Lic. Medellín Ostos ante el Primer Congreso Criminológico y Penitenciario Mexicano, *El Universal*, 12 de octubre de 1923, p. 4. Véase un análisis de las estrategias de control en David Garland, “The Limits of the Sovereign State: Strategies of Crime Control in Contemporary Society”, *British Journal of Criminology* 36, núm. 4 (1996).

- virtudes privadas: la corrupción en México*, pp. 167-193, México, CIESAS, 2000.
- AZAOLA GARRIDO, Elena, *El delito de ser mujer: hombres y mujeres homicidas en la Ciudad de México: historias de vida*, México, CIESAS, 1996.
- , *La institución correccional en México: una mirada extrañada*, México, Siglo Veintiuno, 1990.
- , *Los niños de la correccional: fragmentos de vida*, México, CIESAS, 1993.
- BARRERA BASSOLS, Jacinto, *El caso Villavicencio: violencia y poder en el porfiriato*, México, Alfaguara, 1997.
- BARWOOD, Shae, "Working to Death: Gender, Labour, and Violence in Ciudad Juarez, Mexico".
- BLISS, Katherine Elaine, *Compromised positions: Prostitution, public health, and gender politics in revolutionary Mexico City*, University Park, Pennsylvania State University Press, 2001.
- BORRAS, Leopoldo, *A mano armada: la delincuencia en la ciudad de México*, México, UNAM, 1987.
- BOTTOMLEY, Keith A., *Crime and Punishment: Interpreting the Data*, Filadelfia, Open University Press, 1986.
- BOURDIEU, Pierre, *La dominación masculina*, Barcelona, Anagrama, 2000.
- BRAITHWAITE, John, *Crime, Shame and Reintegration*, Nueva York, Cambridge University Press, 1989.
- , "Shame y Modernity", *The British Journal of Criminology* 33, núm. 1, 1993, 1 18.
- BROWNMILLER, Susan. *Against our will: Men, women and rape*. Nueva York, Bantam Books, 1976.
- BUÑUEL, Luis y Luis ALCORIZA, *Los Olvidados*, Luis Buñuel (ed.), México, 1950.
- CASTILLO, Alberto DEL, "Prensa, poder y criminalidad a finales del siglo XIX en la Ciudad de México", en Ricardo Pérez Montfort (ed.), *Hábitos, normas y escándalo: prensa, criminalidad y drogas durante el porfiriato tardío*, pp. 15-72, México, CIESAS, Plaza y Valdés, 1997.
- CENICEROS, José Ángel y Luis GARRIDO, *La delincuencia infantil en México*, México, Botas, 1936.

- Código Penal para el Distrito y Territorios Federales*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1929.
- COHEN, Stanley, "Crime and Politics: Spot the Difference", *The British Journal of Sociology* 47, núm. 1, 1996, pp. 1-21.
- COSSÍO, José Lorenzo, "Algunas noticias sobre las colonias de esta capital", *Boletín de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística* 47, núm. 1, 1937, pp. 5-41.
- DE LA PEÑA, Guillermo, "Corrupción e informalidad", en Claudio LOMNITZ (ed.), *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*, pp. 113-128, México, CIESAS, 2000.
- ECKSTEIN, Susan, "The Poverty of Revolution: A Study of Social, Economic and Political Inequality in a Center City Area, a Squatter Settlement and a Low Cost Housing Project in Mexico City", Ph.D., Columbia University, 1972.
- FRANCOIS, Marie Eileen, "When Pawnshops Talk: Popular Credit and Material Culture in Mexico City, 1775-1916", Ph.D. Dissertation, University of Arizona, 1998.
- FRIEDERICH, Paul, *Agrarian Revolt in a Mexican Village*, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1970.
- GAMBOA, Federico, *La llaga*, México, Eusebio Gómez de la Puente, 1922.
- GARLAND, David, "The Limits of the Sovereign State: Strategies of Crime Control in Contemporary Society", *British Journal of Criminology* 36, núm. 4, 1996, pp. 445-471.
- GONZÁLEZ DE LA ROCHA, Mercedes, *The Resources of Poverty: Women and Survival in a Mexican City*, Cambridge, Blackwell, 1994.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Jorge, *Lo negro del Negro Durazo*, México, Posada, 1983.
- GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Sergio, "Prólogo", en Patricia ORTEGA RAMÍREZ (ed.), *Crimen, terror y páginas: antología*, pp. 9-12, México, *El Nacional*, 1990.
- GUERRERO, Julio, *La génesis del crimen en México: estudio de psiquiatría social*, París, Vda. de Ch. Bouret, 1901.
- GUTMANN, Matthew, *The Meaning of Macho: Being a Man in Mexico City*, Los Ángeles, University of California Press, 1996.

- , “Los hijos de Lewis: la sensibilidad antropológica y el caso de los pobres machos”, *Alteridades* 4, núm. 7, 1994, pp. 9-19.
- GUY, Donna, *Sex and Danger in Buenos Aires: Prostitution, Family, and Nation in Argentina*, Lincoln, University of Nebraska Press, 1991.
- GUZMÁN, Martín Luis, *El Águila y la Serpiente*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.
- HAYNER, Norman S., “Criminogenic zones in Mexico City”, *American Sociological Review* 11, núm. 4, 1946, pp. 428-438.
- KATZ, Friedrich, “La corrupción y la Revolución mexicana”, en Claudio LOMNITZ (ed.), *Vicios públicos, virtudes privadas: La corrupción en México*, pp. 87-109, México, CIESAS, 2000.
- LEAR, John, *Workers, Neighbors, and Citizens: The Revolution in Mexico City*, Lincoln, University of Nebraska Press, 2001.
- LEWIS, Oscar, *Antropología de la pobreza: cinco familias*, México, Fondo de Cultura Económica, 1969.
- , *The Children of Sánchez: Autobiography of a Mexican Family*, Nueva York, Random House, 1961.
- LOMNITZ, Larissa, *Networks and Marginality: Life in a Mexican Shantytown*, Nueva York, Academic Press, 1977.
- LOVERA, Sara, *Policías violadores, violadores policías*, México, Ed. Majo, 1990.
- MACEDO, Miguel, *La criminalidad en México: medios de combatirla*, México, Secretaría de Fomento, 1897.
- MACÍAS GONZÁLEZ, Víctor Manuel, “El caso de una beldad asesina: La construcción narrativa, los concursos de belleza y el mito nacional posrevolucionario (1921-1931)”, *Historia y Grafía*, núm. 13, 1999, pp. 113-154.
- MARTÍNEZ DE CASTRO, Antonio, *Código Penal para el Distrito Federal y Territorio de la Baja-California sobre delitos del fuero común y para toda la República Mexicana sobre delitos contra la Federación [1871]. Edición correcta, sacada de la oficial, precedida de la Exposición de motivos dirigida al Supremo Gobierno por el C. Lic... Presidente de la comisión encargada de formar el Código*, Veracruz y Puebla, La Ilustración, 1891.

- MELLADO, Guillermo, *Belén por dentro y por fuera*, México, Cuadernos Criminalia, 1959.
- Memoria del Primer Congreso Nacional Penitenciario, celebrado en la Ciudad de México del 24 de noviembre al 3 de diciembre de 1932, convocado por la Dirección Antialcohólica*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1935.
- MÉRIGO, Juan, *¡La banda del automóvil gris y yo!*, México, n. p., 1959.
- MEYER, Jean, *Historia de la Revolución Mexicana*. Periodo 1924-1928, vol. 11, Estado y Sociedad con Calles, México, El Colegio de México, 1977.
- MONKKONEN, Eric H., *The Dangerous Class: Crime and Poverty in Columbus, Ohio, 1860-1885*, Cambridge, Harvard University Press, 1975.
- MONSIVÁIS, Carlos, "Notas sobre la violencia urbana", *Letras Libres*, México, mayo de 1999.
- , *A ustedes les consta: antología de la crónica en México*, México, Era, 1980.
- MRAZ, John, *Nacho López, Mexican Photographer*, vol. 14, *Visible evidence*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2003.
- , "Today, Tomorrow and Always: The Golden Age of Illustrated Magazines in Mexico, 1937-1960", en G. M. JOSEPH, Anne RUBENSTEIN y Eric ZOLOV (eds.), *Fragments of a golden age: the politics of culture in Mexico since 1940*, pp. 116-157, Durham, N. C., Duke University Press, 2001.
- MUÑOZ MARTÍNEZ, Aurora, "Seguridad pública y derechos humanos de los capitalinos", en David FERNÁNDEZ (ed.), *Los derechos humanos en México durante la transición sexenal*, pp. 123-132, México, Universidad Iberoamericana, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, 1995.
- NELLIGAN, Mauricio, *Mujeres que matan: prostitución y homicidio femenino en México*, México, Edamex, 1988.
- NOVO, Salvador, *Viajes y ensayos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- ORTEGA RAMÍREZ, Patricia, *Crimen, terror y páginas: antología*, México, *El Nacional*, 1990.

- PENYAK, Lee Michael, "Criminal sexuality in Central Mexico, 1750-1850", Ph. D., University of Connecticut, 1993.
- PÉREZ MONTFORT, Ricardo, "De vicios populares, corruptelas, y toxicomanías", en *Juntos y medio revueltos*, pp. 113-134, México, Sones-Uníos, 2000.
- , "El veneno 'faradisiaco' o el olor a tortilla tostada: Fragmentos de historia de las 'drogas' en México 1870-1920", en Ricardo PÉREZ MONTFORT (ed.), *Hábitos, normas y escándalo: Prensa, criminalidad y drogas durante el porfiriato tardío*, pp. 143-210, México, CIESAS, Plaza y Valdés, 1997.
- PICCATO, Pablo, *City of Suspects: Crime in Mexico City, 1900-1931*, Durham, N. C., Duke University Press, 2001.
- , "El Chalequero, or 'The Mexican Jack the Ripper', The Meanings of Sexual Violence in Turn-of-the-Century Mexico City", *Hispanic American Historical Review* 81, núm. 3-4, 2001, pp. 623-651.
- e Ira BELTRÁN, "Crimen en el siglo XX: fragmentos de análisis sobre la evidencia cuantitativa", en Ariel RODRÍGUEZ KURI y Sergio TAMAYO (eds.), *Ciudad de México: los últimos cien años, los próximos cien años*, México, Universidad Autónoma Metropolitana (en prensa).
- Procuración de justicia y derechos humanos: análisis de recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1997.
- QUIROZ CUARÓN, Alfonso, *La criminalidad en la República Mexicana y el costo social del homicidio, Derecho penal contemporáneo 29*, México, UNAM, 1958.
- , José GÓMEZ ROBLEDA y Benjamín ARGÜELLES, *Tendencia y ritmo de la criminalidad en la Ciudad de México*, México, Instituto de Investigaciones Estadísticas, 1939.
- y Raúl QUIROZ CUARÓN, *El costo social del delito en México: simposio sobre el costo social del crimen y la defensa social contra el mismo*, México, Botas, 1970.
- RAMÍREZ PLANCARTE, Francisco, *La Ciudad de México durante la revolución constitucionalista*, México, Botas, 1941.
- RAMÍREZ RODRÍGUEZ, Armando, *Chin-chin el teporocho*, 8a. ed., México, Organización Editorial Novaro, 1972.

- REYES DOMÍNGUEZ, Guadalupe y Ana ROSAS MANTECÓN, *Los usos de la identidad barrial: una mirada antropológica a la lucha por la vivienda. Tepito 1970-1984*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1993.
- RODRÍGUEZ KURI, Ariel, "Desabasto, hambre y respuesta política, 1915", en Carlos ILLADES y Ariel RODRÍGUEZ KURI, *Instituciones y ciudad. Ocho estudios históricos sobre la Ciudad de México*, pp. 133-164, México, Sonos Uníos, 2000.
- ROUMAGNAC, Carlos, *Elementos de policía científica: obra de texto para la Escuela Científica de Policía de México*, México, Botas, 1923.
- , *Los criminales en México. Ensayo de psicología criminal. Seguido de dos casos de hermafroditismo observado por los señores doctores Ricardo Egea e Ignacio Ocampo*, 2a. ed., México, Tip. El Fénix, 1912.
- , *Matadores de mujeres (segunda parte de "Crímenes sexuales y pasionales")*, México, Ch. Bouret, 1910.
- RUBENSTEIN, Anne, *Bad Language, Naked Ladies, and Other Threats to the Nation: A Political History of Comic Books in Mexico*, Durham, Duke University Press, 1998.
- RUIZ HARRELL, Rafael, *Criminalidad y mal gobierno*, México, Sansores y Aljure, 1998.
- SAFA BARRAZA, Patricia, *Vecinos y vecindarios en la ciudad de México: un estudio sobre la construcción de las identidades vecinales en Coyoacán, D. F.*, México, CIESAS, 1998.
- SEDGWICK, Eve Kosofsky, *Between Men: English Literature and Male Homosocial Desire, Gender and Culture*, Nueva York, Columbia University Press, 1985.
- SELBY, Henry A., Arthur D. MURPHY, y Stephen A. LORENZEN, *The Mexican Urban Household: Organizing for Self-Defense*, Austin, University of Texas Press, 1990.
- SMITH, Eaton, *Flying Visits to the City of Mexico and the Pacific Coast*, Liverpool, Henry Young and Sons, 1903.
- SODI, Carlos Franco, *Don Juan Delincuente y otros ensayos*, México, Botas, 1951.
- SPECKMAN, Elisa, "Las flores del mal: mujeres criminales en el porfiriato", *Historia Mexicana* 47, núm. 1, 1997, pp. 183-229.

- STERN, Steve, *The Secret History of Gender: Women, Men, and Power in Late Colonial Mexico*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1995.
- TARACENA, Alfonso, *La verdadera revolución mexicana*, México, Jus, 1960.
- TAYLOR, Ian, "The Political Economy of Crime", en Mike MAGUIRE, Rod MORGAN y Robert REINER (eds.), *The Oxford Handbook of Criminology*, pp. 469-510, Nueva York, Clarendon Press, 1994.
- TÉLLEZ VARGAS, E. y J. R. Garmabella, *¡Reportero de policía!: El Güero Téllez*, México, Océano, 1982.
- TUTINO, John, "El desarrollo liberal, el patriarcado y la involución de la violencia social en el México porfirista: el crimen y la muerte infantil en el altiplano central", en Romana FALCÓN y Raymond BUVE (eds.), *Don Porfirio presidente..., nunca omnipotente: hallazgos, reflexiones y debates, 1876-1911*, pp. 231-271, México, Universidad Iberoamericana, 1998.
- VASCONCELOS, José, *La tormenta: segunda parte del Ulises criollo*, México, Jus, 1983.
- VÉLEZ-IBÁÑEZ, Carlos G., *Rituals of Marginality: Politics, Process, and Culture Change in Urban Central Mexico, 1969-1974*, Berkeley, University of California Press, 1983.
- WILLRICH, Michael, *City of Courts: Socializing Justice in Progressive Era Chicago*, Nueva York, Cambridge University Press, 2003.
- WOLFGANG, Marvin E. y Franco FERRACUTI, *The Subculture of Violence*, Londres, Tavistock, 1967.

LA PERIODIZACIÓN Y SUS CRÍTICOS: CONCEPCIÓN SOCIAL DE LA DELINCUENCIA Y LA CRIMINALIDAD EN EL MÉXICO MODERNO

ROBERT BUFFINGTON*

INTRODUCCIÓN

Confrontado con las “realidades” innegables de la delincuencia —sus víctimas, sus costos económicos, sus efectos perniciosos en las relaciones sociales, sus efectos corruptores en la política y la impartición de justicia— un artículo académico que destaque su concepción social debe parecer, inevitablemente, un tanto engañoso. Frente a esas realidades, ¿qué importa si las generaciones anteriores vieron la delincuencia y la criminalidad de un modo un poco diferente al nuestro? Y no estoy seguro de tener una respuesta satisfactoria a esa pregunta. En realidad —dadas las exigencias del presente—, el contexto histórico sólo es importante para los historiadores. De modo que si este artículo parece tentativo, si los periodos y patrones ampliamente esbozados que identifica carecen de especificidad suficiente, si las tensiones que analiza parecen obsoletas en su mayoría, si tiene escasa relevancia aparente en cuanto se refiere a las necesidades administrativas e institucionales urgentes, tengo la esperanza de que al menos nos dé cierto consuelo el saber que hemos estado antes en la misma situación, que nuestros predecesores

* Bowling Green State University, Ohio, EUA.

confrontaron y superaron crisis similares. Pero baste ya de inseguridades académicas.

El presente artículo se divide en dos partes. En la primera repasaremos a *grosso modo* las cuatro grandes etapas de la concepción social de la delincuencia y la criminalidad en México, a partir de la época de la Independencia, y analizaremos la “lógica” o patrón subyacente de cada una de ellas. En la segunda exploraremos algunas de las tensiones dialécticas que dificultan cualquier intento de periodización. Ambas partes son especulativas, más que concluyentes. En ambas intentaremos descubrir las posibles “lecciones” que el pasado encierra para los analistas y quienes se encargan de decidir las políticas del presente, en particular para los que tienen el encargo de “reformular la procuración de la justicia en México”.

La perspectiva teórica que ilumina este artículo proviene en general de la obra clásica de Émile Durkheim, *The Rules of Sociological Method*. “La delincuencia es... necesaria”, afirma Durkheim, “está ligada a las condiciones fundamentales de toda vida social, y por ese mismo hecho es útil, pues las propias condiciones de las cuales forma parte son indispensables para la evolución de la moralidad y las leyes... [pues] donde hay delincuencia, los sentimientos colectivos son lo bastante flexibles como para adoptar una nueva forma, y a veces la delincuencia ayuda a determinar la forma que asumirán”. Así, al tiempo que reconoce que “aunque la delincuencia es una realidad de la sociología normal, no por ello hemos de concluir que no debemos aborrecerla”, Durkheim nos recuerda que la relación de cualquier sociedad con la delincuencia y la criminalidad es normal, productiva e incluso indispensable para la “evolución” social.¹ En otro texto clásico, *Discipline*

¹ Émile Durkheim, “The Normal and the Pathological”, en Joseph E. Jacoby (ed.), *Classics of Criminology*, Prospect Heights, Il., Waveland Press, 1979, p. 65.

and Punish, Michael Foucault reflexiona sobre los aspectos indispensables y productivos de la delincuencia y la criminalidad.² Sus deliberaciones sobre las repercusiones sociales de los discursos criminológicos y las tecnologías del poder también influyen en este artículo. Sin embargo, la visión pesimista de Foucault subraya el carácter coercitivo y disciplinario de los sistemas de justicia penal. Por ese motivo –y en congruencia con el espíritu de esta conferencia– me incliné más por el enfoque optimista (y positivista) de la delincuencia “productiva” de Durkheim. Si bien puede tratarse de una suspensión volitiva de la incredulidad, creo que también es defendible en estos difíciles tiempos.

ETAPAS Y PATRONES DE LA CONCEPCIÓN SOCIAL DE LA DELINCUENCIA Y LA CRIMINALIDAD

Las actitudes hacia la delincuencia y la criminalidad en México se pueden dividir en cuatro etapas. Mediante el uso de ciertos eventos políticos torales como demarcaciones convenientes, aunque algo arbitrarias, esas cuatro etapas se pueden esbozar de esta manera: 1810-1855 (Independencia a Ayutla), 1855-1910 (Ayutla a Revolución), 1910-1982 (Revolución a Crisis económica), 1982-presente (Crisis económica a ...). Como cabe esperar en algo tan inevitable y endémico como la delincuencia, existen obvias continuidades que cruzan de lado a lado esas etapas. Y puesto que la delincuencia es caótica y transgresiva, también existen frecuentes traslapes entre ellas.

Debido quizás a sus muchas continuidades y traslapes, cada una de las cuatro etapas parece seguir un patrón

² Michel Foucault, *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*, trad. Alan Sheridan, Nueva York, Vintage, 1979.

similar; un patrón que tiene una ligera semejanza, aunque no totalmente coincidente, con los cambiantes paradigmas científicos que analiza Thomas Kuhn en *The Structure of Scientific Revolutions*.³ Es muy probable que el parecido se deba a la prominencia de las ciencias sociales (y su adaptación de los métodos científicos) en la conformación y definición (pero no en la determinación) de cada una de esas etapas. Aunque Kuhn restringe su análisis a las ciencias “concretas”, su modelo paradigmático confiere cierta claridad conceptual a un problema histórico extraordinariamente complejo, razón por la que lo tomo prestado aquí. El patrón tiene cinco etapas traslapadas que se desarrollan más o menos así:

1. Un periodo sostenido de agitación social que tiene sus causas en, y a la vez es causa de, un cambio mayor en la economía política del país.
2. La percepción generalizada de crisis endémicas, que se representan en la opinión pública como una oleada de delincuencia y adoptan la forma de una serie de pánicos morales sobre el estado de la nación.
3. Una respuesta concertada (en especial por parte de quienes determinan las políticas del Estado, pero no exclusivamente), que se representa en la opinión pública como una guerra contra la delincuencia y adopta la forma de “nuevos” discursos, prácticas, instituciones y tecnologías de control social.
4. La consolidación de un nuevo paradigma de justicia penal, a menudo en forma de nuevas leyes e instituciones, junto con su inevitable confrontación

³ Thomas S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago, University of Chicago Press, 1970.

y negociación por parte de grupos de interés elitistas protegidos y las frecuentemente afectadas clases populares.

5. La acumulación de “anomalías” –inconsistencias, contradicciones, vacíos– en el paradigma de justicia penal predominante, que lo hacen inestable y, por lo tanto, vulnerable al siguiente periodo sostenido de agitación social (con lo que se reinicia el ciclo).

La etapa de la Independencia a Ayutla (1810-1855) inicia con las guerras de independencia y la transición de la Colonia a un Estado-nación a principios del siglo XIX. Aquí sería poco práctico hacer un ensayo sobre la combinación única de factores políticos y económicos que precipitaron este periodo sostenido de agitación social. Sin embargo, ningún historiador respetable se atrevería a negar el sentido generalizado de pánico moral, que empieza con la rebelión de Hidalgo y persiste hasta la época de Santa Anna, pasando por las relaciones más contemporáneas del periodo. En dichas relaciones destaca la familiar presencia de los vilipendiados villanos del día, trátase de actores colectivos como las hordas de campesinos mestizos de Hidalgo y las notoriamente incontrolables turbas de la Ciudad de México, o individuos siniestros como el inmisericorde bandido rural y el truculento lépero urbano. Dadas las condiciones caóticas de la primera nación, poco debe sorprendernos que la respuesta concertada a esas crisis fuera más discursiva que institucional, con frecuentes comentarios sociales y algunos estudios ocasionales por parte de destacados intelectuales públicos como José Joaquín Fernández de Lizardi, Vicente Rocafuerte, Mariano Otero y José María Luis Mora. En la mayoría de los comentarios se destacan “preclaras” nociones de crimen y castigo, con las obligadas referencias a la criminología

clásica de Cesare Beccaria, el utilitarismo de Jeremy Bentham y los experimentos penitenciarios de Estados Unidos y Gran Bretaña. La mayoría de ellos dispusieron esos conceptos en el estilo ecléctico y no doctrinario que llegaría a caracterizar a la criminología mexicana. En esta primera fase, la consolidación de un paradigma de justicia penal fue, por encima de todo, un asunto constitucional mientras las elites gobernantes se esforzaban por desarrollar una infraestructura jurídica apropiada para la nueva nación. Incluso entre las propias elites, la confrontación por encima de la negociación era la orden del día, pues los preclaros principios de la igualdad ante la ley se oponían a siglos de fueros y otras formas de desigualdad social legalizada. Las anomalías se multiplicaron con cada nueva constitución. Ni siquiera la revolución liberal de 1855 y el surgimiento de una nueva constitución definitiva en 1857 lograron resolver esas anomalías, de modo que se presentó otro periodo sostenido de agitación social, más destructivo aun que el primero.

La etapa de Ayutla a la Revolución (1855-1910) sigue una trayectoria similar, pues los conflictos civiles y las intervenciones extranjeras generaron otra ronda de pánicos morales. La mayoría de éstos se dirigieron a los mismos villanos que antes. Pero al intensificarse la lucha hasta convertirse en una guerra civil, todos los lados procuraron desmoralizar a sus oponentes políticos y el traidor —el desleal a la patria— se volvió el más odiado, frecuentemente torturado y a veces ejecutado criminal. En las etapas iniciales, la respuesta a esta crisis también fue principalmente discursiva y culminó en 1871 con un nuevo y “moderno” código penal con el que su autor, Antonio Martínez de Castro, esperaba poner fin “al estado de anarquía que hemos soportado por tanto tiempo [y que] ha sembrado la desconfianza entre la ciudadanía, engendrado odios y... ocasionado mutuo aislamiento, en

la egoísta persecución de intereses privados y sin consideración para el bien público”.⁴ Sin embargo, al igual que en la primera etapa, la consolidación discursiva no generó estabilidad social y los preocupados encargados de la política interna aprovecharon la *pax porfiriana* para dar comienzo a la institucionalización y profesionalización del sistema de justicia penal de México mediante prisiones modelo, reformas en la policía y revisiones del Código Penal. A medida que empezaron a acumularse “anomalías” en el paradigma liberal clásico de Martínez de Castro, la criminología positivista de Cesare Lombroso y Gabriel Tarde encontró una audiencia receptiva entre las crecientes filas de los aspirantes (aunque todavía no profesionales) a criminólogos mexicanos. En la criminología liberal clásica se suponía que el comportamiento delictivo era una elección racional y se castigaba el delito para disuadir al delincuente. Por el contrario, la criminología positivista insistía en que el comportamiento delictivo era básicamente irracional, incluso anormal, por lo que procuraba defender a la sociedad “decente” de los delincuentes sociópatas con castigos dirigidos a los “tipos” criminales en vez de a los delitos en sí. Debido a la resistencia o la cooptación de los profesionales del derecho aún comprometidos con el sistema de justicia penal liberal, la criminología positivista persistió como un paradigma en espera. El periodo sostenido de agitación social que dio comienzo en 1910, marcó el inicio de su ascenso.

La tercera etapa en la concepción social de la delincuencia y la criminalidad fue la más prolongada y claramente paradigmática. Vinculada estrechamente al surgimiento y declinación del partido político que habría de convertirse en el Partido Revolucionario Institucional

⁴ Antonio Martínez de Castro, “Exposición de motivos del Código Penal”, *Criminalia* 34, núm. 3, 30 de marzo de 1968, p. 133.

(PRI), empieza con la Revolución de 1910 y termina con las crisis políticas y económicas de la década de 1980. Es innegable que la Revolución fue un periodo sostenido de agitación social y que debió generar toda clase de pánicos morales. Además de los inculpadados de costumbre, mi colega Pablo Piccato identifica algunos “nuevos” villanos: el perenne ladrón o ratero (descendiente del lépero tradicional) y la descaradamente moderna Banda del Automóvil Gris (predecesora del narcotraficante norteño con su ostentosa camioneta suburbana).⁵ Después de la Revolución, la criminología positivista suplantó a la criminología liberal como el paradigma de justicia penal predominante, de modo que quienes decidieron las políticas posrevolucionarias acudieron a una nueva generación de criminólogos profesionales a fin de que aportaran su experiencia en el campo de la “defensa social”, al proyecto de redención nacional del Estado. Sin embargo, la aparición de un código penal positivista en 1929 topó con cierta resistencia, por lo que en 1931 se adaptó un código penal más “pragmático”, es decir, uno en el que la doctrina de la defensa social sólo se incorporó “hasta donde lo permiten nuestro marco constitucional, nuestras tradiciones judiciales y nuestras condiciones sociales y económicas”.⁶ La creación de la revista profesional para criminólogos *Criminalia*, dos años después, reafirmó aún más esos avances. David Garland utiliza el término “bienestarismo penal” para caracterizar las actitudes de la Inglaterra y Estados Unidos de mediados del siglo xx hacia el crimen

⁵ Pablo Piccato, *City of Suspects: Crime in Mexico City, 1900-1931*, Durham, Duke University Press, 2001.

⁶ Tomado de Alfonso Teja Zabre, “Exposición de motivos presentada al Congreso Jurídico Nacional”, citado en Robert M. Buffington, *Criminal and Citizen in Modern Mexico*, Lincoln, University of Nebraska Press, 2000, p. 125. Ambos códigos fueron para el Distrito Federal y los territorios, pero sirvieron de modelo a los estados.

y el castigo.⁷ Alentadas por las ambiciones reformistas del Estado, las crecientes filas de profesionales mexicanos de la justicia penal adoptaron una postura similar, pero las limitaciones institucionales y la falta de recursos hicieron de sus mejores esfuerzos por adoptar el bienestarismo penal una farsa (como sucedió con frecuencia en todos lados). No obstante, los compromisos ideológicos con la reforma social y la rehabilitación individual dieron sentido de estabilidad paradigmática al proyecto de justicia penal —algo que le había faltado hasta entonces— y que complementó la relativa estabilidad política de los años del PRI. Además, mientras que el bienestarismo penal fue socavado a muerte por los regímenes conservadores de Estados Unidos e Inglaterra durante la década de 1980, los profesionales de la justicia penal en México siguieron casados con la reforma penal y los principios reintegracionistas durante otra década al menos. Al mismo tiempo, la declinación gradual de la hegemonía del PRI tuvo repercusiones en el sistema de justicia penal, pues los críticos no cesaron de exponer sus muchos defectos, desde las instituciones inadecuadas hasta la ineficiencia en el ejercicio y la corrupción generalizada.

La cuarta etapa de la concepción social de la delincuencia y la criminalidad en México se caracteriza por una serie de catastróficas crisis políticas y económicas —devaluaciones, un terremoto, asesinatos, un alzamiento armado— que empezó en la década de 1980. Aunque es demasiado pronto para afirmar que el patrón se cumplirá nuevamente en este ciclo, hay indicios preliminares de que así será. Indudablemente se están presentando, con periodicidad deprimente, pánicos morales motivados por la corrupción política (incluyendo los asesinatos políticos),

⁷ David Garland, *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*, Chicago, The University of Chicago Press, 2001.

delincuencia organizada (en especial el narcotráfico), asesinatos en serie y secuestros (tradicionales y expresos), y lo mismo puede decirse de las lamentaciones por la “colombianización” de México. En la introducción de *Organized Crime and Democratic Governability*, John Bailey y Roy Godson dividen en cuatro categorías las “imágenes del nexo entre política y delincuencia”: corrupción contenida, centralizada-sistemática (formal), centralizada-sistemática (formal e informal) y fragmentaria-resistida. Aunque reconocen que las cuatro imágenes coexisten en México, Bailey y Godson afirman que sólo la última imagen fragmentaria-resistida “encaja en nuestra comprensión de las perturbaciones y dislocaciones ocasionadas por la doble transición... desde políticas de ajuste macroeconómico... [y] las etapas iniciales de la liberalización y democratización... [hasta] medidas microeconómicas diseñadas para robustecer las fuerzas del mercado... [y] políticas de bienestar social... rediseñadas para asignar con mayor efectividad los recursos”.⁸ En comparación con los patrones históricos que esboqué, me atrevo a decir que estas cuatro imágenes del nexo entre política y delincuencia reflejan la crisis de fines del siglo xx en el paradigma bienestarista: la primera imagen (corrupción contenida) es típica de un paradigma estable que responde efectivamente a los retos; la segunda y tercera demuestran el poder desestabilizador de las anomalías del paradigma; y la cuarta rompe por completo el paradigma, como un reflejo exacto –según concluyen Bailey y Godson– de la situación actual. La respuesta concertada a la inestabilidad paradigmática ya dio comienzo en todos los sentidos, desde reuniones académicas como esta, hasta maniobras publicitarias como la controversial contratación del ex

⁸ John Bailey y Roy Godson, “Introduction”, en *Organized Crime and Democratic Governability: Mexico and the U.S.-Mexican Borderlands*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2000, p. 20.

alcalde de la ciudad de Nueva York, Rudolph Giuliani, como asesor de la Ciudad de México en materia delictiva, y el nuevo código penal del Distrito Federal. No obstante, la consolidación de un nuevo paradigma de justicia penal aún está muy lejos (y no sólo en México). Por el momento, quienes deciden la política en México (al igual que sus homólogos en el resto del mundo) están experimentando con muy diversas opciones, desde métodos conservadores (ventanas rotas, cero tolerancia) hasta modelos neoliberales de “opción racional” y un bienestarismo penal modificado. Si los acontecimientos pasados nos permiten hacer predicciones, sus soluciones serán tan eclécticas y pragmáticas como las de sus predecesores.

Desde luego, esta revisión es excesivamente resumida y simplificada. No obstante, me atrevo a afirmar que tiene cierto valor heurístico e incluso práctico. Por ejemplo, y como lo implica el propio término, los pánicos morales poseen cualidades de tal desesperación y desaforo, que suelen distorsionar la situación que pretenden explicar. Los periodos de “ajuste estructural” político y económico son verdaderamente traumáticos y requieren medidas drásticas ampliamente publicitadas (por ejemplo, el encarcelamiento de figuras políticas prominentes, el despido de miles de policías de la Ciudad de México o la contratación de celebridades como asesores). También demandan mucha paciencia y reflexividad sostenida. Estas cualidades —que la opinión pública y quienes deciden la política suelen olvidar en medio del pánico moral— se restauran con la perspectiva histórica. “La delincuencia”, según nos lo recuerda Durkheim, “está ligada a las condiciones fundamentales de toda vida social” y los desasosiegos públicos ocasionados por la delincuencia, incluso en los periodos de intenso pánico moral, no son cosa nueva.

La insistencia de Durkheim en que las inquietudes públicas suscitadas por la delincuencia y la criminalidad son

esenciales para la integración de “sentimientos colectivos” que unifican a las sociedades, nos sugiere otras posibilidades. Si bien debemos “aborrecer” los daños reales derivados de la delincuencia, también debiéramos estar atentos a sus efectos positivos y *aprovecharlos*. Desde antes de la Independencia, la identidad nacional mexicana ha estado íntimamente vinculada a la delincuencia y la criminalidad que demarcan sus límites. Quizás el mejor ejemplo sea el plagio que hizo Octavio Paz del delincuente mestizo estereotípico —enmascarado, macho, violento e inseguro— del criminólogo porfiriano Julio Guerrero (vía Samuel Ramos) como el tipo nacional mexicano en *El Laberinto de la Soledad*. Sin embargo, la enorme popularidad nacional (e internacional) de los “narcocorridos”, así como grupos de *rock* con nombres como *Maldita Vecindad* y *Los Hijos del Quinto Patio*, sugiere que la criminalidad y la identidad nacional continúan inseparablemente ligadas en la mente del público. Así, pese a todas sus cualidades destructivas, la delincuencia también posee una función creativa: los discursos y debates que genera ayudan a que el público encuentre sentido en los periodos sostenidos de agitación social y, al hacerlo así, conforman los sentimientos colectivos indispensables para sostener la identidad nacional, lo que constituye un paso crucial en la restauración del orden social. Y esos discursos y debates no sólo se pueden conformar en cierta medida en los medios de comunicación, sino también en escenarios como éste. No obstante, intervenir en el discurso público es un asunto espinoso, en particular cuando la información proviene de narraciones históricas excesivamente resumidas y simplificadas.

LOS CRÍTICOS DE LA PERIODIZACIÓN

Si la revisión histórica posee sus virtudes, también tiene inconvenientes mayores que todo analista consciente debe

tener en consideración. Puesto que son demasiados como para tratarlos aquí, me conformaré con tres (planteados en forma de preguntas) que son particularmente pertinentes a los temas que estamos tratando:

1. ¿La periodización basada en paradigmas distorsiona los procesos históricos complejos?
2. ¿Cómo se concibe un paradigma de justicia penal (y quiénes lo conciben)?
3. ¿Qué constituye la opinión pública?

La respuesta a la primera pregunta (¿La periodización basada en paradigmas distorsiona los procesos históricos complejos?) es sí en al menos dos aspectos. En primer lugar, cualquier intento por imponer una cadena causal (crisis-percepción-respuesta-consolidación-anomalías-crisis) a un proceso histórico como la concepción social de la delincuencia y la criminalidad, enmascara el hecho de que las “etapas” y “fases” que genera tienden a ser tan sincrónicas (y mutuamente constitutivas) como diacrónicas (es decir, con una relación de causa y efecto). Esto es obvio en la situación actual de México, y probablemente también lo fue en las situaciones del pasado. Aun cuando puede existir una cadena causal, como la sucesión de paradigmas disciplinarios dentro de la criminología y la penología (es decir, clásica, positivista, bienestarista penal y neoliberal), el traslape de las “etapas” y “fases”, así como la rearticulación constante de los elementos discursivos dentro de las mismas, pone de manifiesto la índole arbitraria de cualquier esquema de periodización. En segundo, la cuestión de la coincidencia temporal se debe tomar por los cuernos. La revisión anterior se estructura en torno a eventos históricos de México. Por lo tanto, aunque destaca las influencias extranjeras en los acontecimientos mexicanos, desde Beccaria hasta Giuliani, ubica

sólidamente en la época nacional mexicana los cambios de paradigma en sí. No obstante, muchos historiadores jurídicos adoptan una metodología más internacionalista y se concentran en la diseminación e integración de ideas “importadas”. En ambos casos, poner más atención en las tensiones dialécticas entre las causas sincrónicas y diacrónicas, así como entre los acontecimientos endógenos y exógenos, ayudaría a “corregir” las fallas inherentes del modelo paradigmático. Eso no sólo nos daría una mejor idea de los cambios de paradigma en el pasado, sino que nos ayudaría a entender el proceso de desarrollo del paradigma actual.

La segunda pregunta (¿Del paradigma de quién estamos hablando?) también resalta la necesidad de una metodología dialéctica. En este caso, no obstante, las tensiones dialécticas ocurren entre grupos de interés y las clases sociales de México. Por definición, el paradigma de justicia penal es un concepto hegemónico en el sentido más amplio de la palabra; es decir, un conjunto de conceptos funcionales que establecen los parámetros del discurso público y el ejercicio institucional. Pero al mismo tiempo, esa hegemonía no es monolítica. Al igual que los discursos y ejercicios que la estructuran, la hegemonía se tiene que negociar constantemente y se ve desafiada por grupos de interés elitistas que operan desde el interior de la estructura del poder, así como grupos marginados que se resisten a los poderosos o buscan acomodarse con ellos. En la mayoría de los casos, este proceso de negociación y desafío sirve para que los paradigmas hegemónicos se mantengan flexibles, responsivos y, por lo tanto, aceptables (aunque lejos de ser ideales) incluso para la “oposición”. Decirle a esto “el consentimiento de los gobernados” pudiera ir demasiado lejos. No obstante, ignorar la dinámica interna de la hegemonía paradigmática sería un error inmenso, tanto para los historiadores que analizan el pasado, como

para los que deciden las políticas y buscan soluciones en el presente. El consenso es tan imposible como indeseable; por el contrario, la hegemonía paradigmática (y el sentido de orden social funcional —si bien muy desafiado— que confiere) es posible y sumamente deseable.

Otro inconveniente de las revisiones históricas (¿Qué constituye la opinión pública?) se relaciona estrechamente con el problema de la hegemonía paradigmática. Al igual que la hegemonía, la noción de la opinión pública pretende tener una coherencia que promete, pero jamás cumple. Basta con una mirada rápida a los reportajes mediáticos, encuestas de opinión y procesos electorales para ver complejos campos discursivos que se conciben en torno a diferencias de opinión y no al consenso. Si hubiera algún consenso en la opinión pública, se encuentra oculto en las premisas implícitas de los paradigmas hegemónicos, no en los ires y venires de un “sentimiento colectivo” fácilmente identificable. Y la mejor manera de llegar a esas premisas no enunciadas —el meollo discursivo de la opinión pública— sería escuchar el consejo de Foucault en *La arqueología del saber*. “Uno puede caracterizar e individualizar”, sugiere él, “...estas declaraciones dispersas y heterogéneas; los sistemas que rigen su división, el grado en que dependen entre sí, la manera en que se entrelazan o excluyen mutuamente, la transformación que sufren, y la interacción de su ubicación, disposición y reemplazo”.⁹ Una tarea indudablemente difícil, pero esencial para poder entender de un modo real las actitudes públicas hacia la delincuencia y la criminalidad; un entendimiento vital para cualquier intento serio por “reformular la procuración de la justicia en México”. Por consiguiente, me parece que hacer una exploración ar-

⁹ Michel Foucault, *The Archeology of Knowledge and the Discourse on Language*, Nueva York, Harper Colophon Books, 1972, p. 34.

queológica de los discursos históricos y contemporáneos de la delincuencia y la criminalidad debiera ser uno de los principales objetivos de este proyecto.

CONSIDERACIONES FINALES

Empezar con generalizaciones muy amplias y concluir con una autocrítica pudiera parecer contraproducente. Yo diría, más bien, que ambas estrategias son esenciales. En *The Consequences of Modernity*, el sociólogo Anthony Giddens señala que la modernidad, especialmente en sus últimas etapas, se caracteriza por una intensa reflexividad que revisa constantemente nuestra comprensión del mundo, para asegurar un “avance” continuo en todo el espectro del conocimiento humano sobre los mundos natural y social.¹⁰ La reflexividad, cuya intención es aumentar el control que ejercemos en ambos mundos, también puede acrecentar nuestra sensación de inseguridad. La magnitud febril de los pánicos morales contemporáneos pudiera ser un subproducto negativo de la reflexividad moderna. A pesar de algunas consecuencias negativas, no obstante, lo que necesitamos no es menos reflexividad, sino metodologías y proyectos que incluyan —como espero que éste lo haga— una autocrítica constante. Sólo de ese modo podemos empezar a hablar de una reforma significativa.

Una posdata de esperanza: mientras recorría en automóvil la frontera del sudoeste de Estados Unidos (de Las Cruces a San Diego), de camino a esta conferencia, pasé varias horas escuchando una estación de radio fronteriza mexicana, en una especie de reinmersión cultural deliberada luego de ocho largos años en el norte del Medio

¹⁰ Anthony Giddens, *The Consequences of Modernity*, Cambridge, Polity, 1990.

Oeste norteamericano. Los comentaristas y participantes telefónicos de un programa de diálogo abierto parecían estar obsesionados con dos cosas: sexo y delincuencia. La primera obsesión no es de asombrar, pues el sexo es un anzuelo irresistible para generar amplias discusiones sobre relaciones interpersonales. La segunda obsesión —o quizás debo decir, el tono de la segunda— fue un tanto inesperado. Los delitos sensacionales siempre han atraído mucho la atención (me vienen a la mente las espeluznantes diatribas de José Guadalupe Posadas) y, de hecho, esas discusiones suelen girar en torno a estremecedores relatos, aunque anecdóticos, de asaltos, secuestros y homicidios. Lo que me pareció extraño fue la disposición, incluso la impaciencia, de todos los participantes por convertir las discusiones en largas y agudas críticas de las relaciones sociales contemporáneas, en particular las responsabilidades del Estado ante sus ciudadanos, las responsabilidades de los ciudadanos ante su Estado y las que ambos comparten. Este uso espontáneo de los medios de comunicación masiva como una esfera verdaderamente pública, en la cual los ciudadanos se enfrascan en un debate “crítico racional” sobre la índole de la sociedad y el gobierno —algo que, por el contrario, es muy raro en las discusiones sobre delincuencia (o terrorismo) en Estados Unidos— seguirá dando impulso al desarrollo de la democracia participativa en México. La devastación que la delincuencia desenfrenada ocasiona es un precio muy alto por pagar, y con las respuestas derivadas del pánico siempre se corre el riesgo de socavar los procesos democráticos que el desasosiego por la delincuencia estimula. Pero alto precio o no, la existencia de una ciudadanía interesada y demandante sólo puede significar un cuantioso abono al futuro de México.

IV

LA POLICÍA Y EL SISTEMA DE JUSTICIA

EDUCACIÓN Y ENTRENAMIENTO POLICIAL PARA LA DEMOCRACIA

ERNESTO LÓPEZ PORTILLO VARGAS*

“...la mayoría de los policías son habilitados (*sic*) sin reunir los requisitos académicos ni de formación básica”.

Programa Nacional de Seguridad
Pública 2001-2006. Enero, 2003.

HIPÓTESIS DE TRABAJO

La educación y el entrenamiento policial a lo largo del país no están sujetos al escrutinio público informado.¹ La información oficial donde se relatan los esfuerzos en esta área expone resultados cuantitativos, mas no cualitativos.

Aún está por iniciarse en México la investigación y construcción de políticas públicas que vinculen la “calidad democrática” del desempeño policial, con la “calidad democrática” de su educación y entrenamiento.

* Director del Instituto para la Seguridad y la Democracia, México.

¹ La educación policial equivale a desarrollar la habilidad para conceptualizar en un proceso de aprendizaje teórico y analítico. El entrenamiento equivale al desarrollo de las destrezas necesarias para realizar los objetivos operativos inmediatos. La formación policial los incluye a los dos.

OBJETIVO

Contribuir, mediante la aportación de nuevos elementos de discusión, a que los sistemas de educación y entrenamiento de la policía en México funcionen como vehículo para la inducción de criterios, conocimientos científicos y técnicas, encaminados a satisfacer las normas y expectativas que sostienen la democracia.

Hacia tal fin, sostendré primero que en nuestro medio no se ofrece una discusión cualitativa en materia de formación policial. La información sobre el particular dada a conocer en documentos oficiales no incluye la descripción y justificación de los contenidos y metodología, ni la evaluación de sus resultados, de tal manera que se evaden las posibilidades de abrir la discusión sobre su validez.

Segundo, expondré una lista de categorías que resume una propuesta teórica recientemente dada a conocer, donde se ponen a discusión los principios que deben caracterizar a un sistema de formación policial para la democracia.

Tercero, presentaré los resultados de un estudio publicado en 1992 donde fue comparada la formación de la Policía Judicial Federal frente a varios países y anotaré tres aspectos que mediante el contraste de información actualizada denotan diferencias cualitativas entre la formación policial mexicana y extranjera. Por último, presentaré quince recomendaciones y una breve conclusión.

EDUCACIÓN Y ENTRENAMIENTO
SIN EVALUACIÓN CUALITATIVA

La educación y entrenamiento policial no han merecido investigación, análisis, discusión, innovación, adaptación institucional y propuestas sólidas, sostenidas en ejercicios abiertos y plurales que involucren a las propias institu-

ciones policiales, representaciones sociales diversas y la comunidad de expertos nacional y extranjera.

Es quizá imposible hallar informe de gobierno que justifique los programas de formación con base en un diagnóstico, desarrolle la metodología de aprendizaje empleada, explique el impacto de tales cursos y su pertinencia en el marco de un modelo de formación.

La construcción de diagnósticos amplios y suficientes, oficiales e independientes, el desarrollo de un marco teórico *ad hoc*, la aplicación de instrumentos que recojan y articulen la información empírica (y su consecuente interpretación), la creación de espacios de debate informado y la apertura de canales de observación y análisis con respecto a la experiencia extranjera, son aún tareas pendientes. Priva un escenario donde la desarticulación de la información y la superficialidad en su manejo impiden la ejecución de ejercicios acumulativos de análisis y el diseño, instrumentación y evaluación de alternativas. Un ejemplo que permite evaluar la perspectiva oficial lo ofrecen los programas nacionales de seguridad pública (PNSP) 1995-2000 y 2001-2006.²

El diagnóstico contenido en el PNSP 1995-2000 constituyó un ejercicio oficial autocrítico inédito, que reveló información suficiente para aquilatar el verdadero estado de abandono, descomposición e improvisación acumulado en la policía a lo largo del país. El hecho no fue seguido de posteriores evaluaciones públicas de similares alcances.

Ese diagnóstico informó que casi la mitad de las instituciones de capacitación policial en el país iniciaron funciones en las últimas dos décadas. La duración nacional promedio del curso básico era de cuatro meses y medio. De las 58 academias que existían, sólo 17 esta-

² El primero fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 1996. El segundo el 14 de enero de 2003.

blecían un mínimo de instrucción escolar como requisito para ingresar al curso básico. Es decir, hasta 1996, en dos terceras partes de las escuelas de policía no se pedía requisito alguno de escolaridad. El programa informó de la inexistencia de centro alguno especializado en la formación de personal docente para policías.

Hasta 1996, del total de la policía, 56% (255 533 oficiales) no tenía instrucción escolar alguna, contaba con la primaria incompleta o con la primaria terminada; 24% (99 450 agentes) tenía la educación secundaria no terminada o terminada y 13% contaba con preparatoria completa o incompleta. Menos de 1% había cursado la normal de manera completa o incompleta. El documento citado anotó también la carencia de instrumentos de evaluación del desempeño técnicamente válidos y confiables e insuficiente apoyo tecnológico para la capacitación.

Casi cuatro años después, el Boletín Académico editado por la Academia Nacional de Seguridad Pública³ (ANSP) reconoció la validez de ese diagnóstico, para luego aseverar que “la situación ha variado considerablemente”.⁴ Se pretende justificar tal afirmación relatando los esfuerzos llevados a cabo en materia de homologación de criterios de formación de la policía ministerial a lo largo del país, para lo cual se ha adoptado un curso de formación inicial de tres meses que incluye veinte materias distribuidas en tres áreas: Jurídica, Humanística y Técnico Ministerial, y

³ Órgano del SNSP responsable “de la coordinación nacional de planteles de formación, capacitación y actualización del personal de seguridad pública... el desarrollo académico de los planteles que la integran y... la homologación a escala nacional de planes y programas de estudio, y de los procedimientos de evaluación, validación y acreditación...”. *Boletín Académico*, Sistema Nacional de Seguridad Pública, núm. 1, enero-marzo de 2000, México, p. 8.

⁴ *Boletín Académico*, Sistema Nacional de Seguridad Pública, núm. 2, abril-mayo de 2000, México, p. 19.

de dos semanas para la actualización, con doce materias distribuidas en las mismas áreas. Además, es posible leer: “Así se procederá en el caso de los programas correspondientes a Policía Preventivo y Custodio”.⁵

Lo cierto es que no se sostiene la afirmación en el sentido que *la situación ha variado considerablemente*. La homologación de los cursos puede, en efecto, significar un avance, pero, por un lado, ello depende del soporte científico y técnico que justifica el contenido y la metodología de los cursos que son replicados, mismo que no se explica en el documento; y, por otro, es a todas luces desproporcionado proponer que un curso de dos semanas de actualización para la policía ministerial modificará las deficiencias reconocidas en el propio discurso oficial.

El 14 de enero de 2003 apareció el PNSP 2001-2006. No fue presentada ni siquiera en términos generales la información acumulada en el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) en materia de formación policial desde 1995 hasta 2002. No se retomaron los hallazgos anteriores, no se revisaron los avances a partir de los problemas antes encontrados, ni se analizaron los problemas subsistentes. Mientras el programa dado a conocer en 1996 avanzó hacia el reconocimiento oficial de que la sociedad tiene el derecho a conocer la realidad de la profesionalización policial, el programa publicado en 2003 lo niega. Lo que podemos leer en este último caso es lo siguiente:

“...existe diversidad en cuanto a la preparación (...) de los cuerpos policiales, lo que obstaculiza el buen desempeño de las corporaciones que lo integran. El nivel de capacitación es deficiente y en numerosos casos inexistente. No se cuenta con programas eficientes de actualización... la mayoría de los policías son habilitados (*sic*), sin reunir los requisitos

⁵ *Ibidem*, p. 20.

académicos ni de formación básica y en ocasiones con alguna adicción o antecedentes penales.⁶

El PNSP 2001-2006 abona a la falta de entendimiento de los problemas. Hay afirmaciones cuya gravedad está fuera de duda, pero ninguna de ellas es sostenida con información y análisis mínimos que ayuden a entender las causas y maneras de manifestación de los fenómenos. En todo caso, estamos ante el reconocimiento oficial de que en la mayor parte de las instituciones policiales del país la educación y el entrenamiento policial son prácticas simuladas.

En 1998 la ANSP inició un Programa de Evaluación y Certificación que consiste en la aplicación de exámenes físicos, psicométricos y de conocimientos al personal responsable de la seguridad pública de todo el país. La evaluación la llevan a cabo tres instituciones: el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de la Defensa Nacional y el Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior. Se reporta la aplicación de 550 mil exámenes y la evaluación de casi 150 mil personas.⁷ La ANSP informó que mediante el Programa Nacional de Capacitación se han impartido cursos de formación básica a más de 83 mil personas que ya formaban parte de las instituciones policiales; se han llevado a cabo cursos básicos a distancia vía satélite para más de 54 mil personas y cursos de especialización para 14 mil.⁸

⁶ No está por demás subrayar que la totalidad del diagnóstico policial nacional presentado, junto al texto reproducido, no rebasa los cinco párrafos, ninguno de los cuales, por cierto, presenta información empírica alguna, pp. 21 y 22.

⁷ www.seguridadpublica.gob.mx. Fechas de consulta: 24 de abril de 2002 y 24 de abril de 2003.

⁸ www.seguridadpublica.gob.mx. Fechas de consulta: 24 de abril de 2002 y 24 de abril de 2003.

El 16 de octubre de 2002 se dieron a conocer declaraciones del entonces director de la ANSP, quien afirmó que después de evaluar a 150 mil policías, “sólo el 14% se ubica en la clasificación de “región crítica”, es decir, se trata de personal que no debería formar parte de las corporaciones”.⁹ En otro nivel está la llamada “tolerancia”, donde se ubican los policías que, en palabras del propio director, “no son de excelencia”, entre los que se encuentran los que reprobaron alguna materia y aún pueden ser capacitados o rehabilitados. No informa cuántos policías han sido “tolerados” y permanecen en el cargo después de haber reprobado algún o algunos exámenes de consumo de drogas, de salud, conocimientos o rendimiento físico. Más adelante leemos que la mayoría de los mandos policiacos no tiene formación policial.

El cruce de la información disponible arroja señales que provocan dudas con respecto a su validez. Mientras en 2002 la ANSP informó a la sociedad que la gran mayoría de los policías aprobaron las evaluaciones realizadas, en 2003 el Programa Nacional de Seguridad Pública nos dice que la mayoría de la policía entra en funciones sin reunir los requisitos académicos ni de formación básica. El cruce de la información demuestra lo que probablemente constituya una incongruencia de dimensión nacional, según la cual nuestros policías son calificados como aptos para la función, aun si ingresaron a la misma sin pasar por un proceso de selección, educación y entrenamiento mínimo adecuado.

Los boletines académicos de la ANSP tampoco clarifican las bases teóricas y metodológicas de la educación y entrenamiento policial. Los mismos muestran que la educación policial se traduce en la construcción y mul-

⁹ Marí, Rojas, “Reprueban al 14% de policías del país”, *Reforma*, 16 de abril de 2002, p. 10A.

tiplicación de cursos reducidos, cuyo impacto verificado no está a debate.

Otro cruce de información oficial provoca dudas, con respecto a la denominada certificación del personal de procuración de justicia, ya que mientras la ANSP ha reportado realizar un programa para tales efectos, el 7 de febrero de 2003 el boletín núm. 077 de la Procuraduría General de la República informó sobre un nuevo programa de certificación externa.¹⁰ No se sabe si el proceso externo de certificación para el personal de las procuradurías se adopta debido a la falta de confiabilidad que presenta la certificación que emplea la Academia.

La información que da a conocer la Secretaría de Seguridad Pública federal, a través de sus dos informes de labores, no describe, explica ni justifica los contenidos, organización y metodología vigentes en la educación y entrenamiento de la Policía Federal Preventiva.

En la Ciudad de México se ha informado: “Más de 90% de los elementos de la policía no han recibido capacitación desde que ingresaron a la corporación”.¹¹ El hecho motivó la firma de convenios con la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Politécnico Nacional. En el primer caso 19 mil policías tomarán 60 horas de clase sobre derecho penal sustantivo y procedimental, criminología, ética y derechos humanos, mientras que en el segundo se tratará de ingeniería del transporte, idiomas y computación. No hay explicación alguna que justifique evadir el diseño, regulación e instrumentación de un sistema continuo de educación y entrenamiento en el Instituto Técnico de Formación Policial.

¹⁰ www.cnpj.pgr.gob.mx Fecha de consulta: 12 de febrero de 2003.

¹¹ “Comparecencia de Marcelo Ebrard Casaubón, Secretario de Seguridad Pública”, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura, 1 de abril de 2003 (inédita).

En el caso de la policía judicial del Distrito Federal, la tendencia es incluir personal con estudios de licenciatura en derecho.¹² Se asume una relación directa entre el nivel de educación formal convencional y la calidad del personal policial. Como se leerá en el siguiente apartado, tal enfoque no es necesariamente válido.

FORMACIÓN POLICIAL PARA LA DEMOCRACIA, LA PROPUESTA DE OTWIN MARENIN¹³

Propongo adoptar una perspectiva que trace una relación directa entre la “calidad democrática” de la educación y el entrenamiento policial, y la “calidad democrática” de las decisiones que adopta el policía. Al mismo tiempo, hago mía la posición del autor antes anotado, según la cual las prácticas y valores democráticos en la función policial requieren políticas de formación que les den soporte en la cultura y organización policial.

La consulta con expertos a lo largo del mundo indica que no parecen haber referentes teóricos y metodológicos compartidos que propongan una interpretación comprehensiva que responda a la pregunta ¿cómo se forma a la policía para la democracia?¹⁴ Por ello recojo la propuesta teórica del profesor Marenin y expongo la siguiente lista de nueve puntos con respecto a las característi-

¹² “Comparecencia de Bernardo Bátiz Vázquez, Procurador General de Justicia del Distrito Federal”, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura, 27 de marzo de 2003 (inédita).

¹³ Marenin, Otwin, *Police Training for Democracy*, ponencia presentada en el International Police Executive Symposium, Antalya, Turquía, mayo de 2002.

¹⁴ Esta observación se sostiene en la consulta enviada a más de sesenta expertos, ninguno de los cuales proporcionó referentes de consulta que permitan afirmar lo contrario.

cas que debe comprender la formación de una policía democrática.

Entendimiento y equilibrio. Es necesario lograr que los policías adquieran el aparato conceptual básico para ser capaces de entender el conflicto entre diversas demandas legítimas (por ejemplo, orden y libertad), y equilibrar, en su mente, las diversas expectativas y demandas que la sociedad tiene hacia ellos.

Aprendizaje basado en ejercicios que resuelven problemas. Los policías deben tener la capacidad para ejercer un criterio independiente, en donde el contexto es un ambiente abierto y de involucramiento mutuo entre el experto y el alumno, encaminado hacia un aprendizaje basado en la experiencia, actividades de resolución de problemas y pensamiento crítico.

Fortalecimiento permanente de valores y habilidades. El proceso de educación y entrenamiento formal no ocurre de manera aislada, es en realidad sólo una pequeña parte de la experiencia del policía y siempre está confrontada por el poder de la socialización informal, contenida en la cultura policial. Por ello debe ponerse en práctica un ciclo permanente de fortalecimiento de valores y habilidades.

Coherencia entre los objetivos de la formación y el ejercicio de la función. Para que la policía acepte los valores de la formación y actúe en la manera como se le formó, es necesario un proceso de supervisión, mecanismos internos de rendición de cuentas, estímulos y sanciones.

Evaluación de la formación. La evaluación de la instrumentación y el impacto de la formación provocan

la retroalimentación que cierra su ciclo. Este aspecto es esencial para lograr una posición creativa, innovadora y adaptativa en las organizaciones.

Correspondencia entre la formación y las rutinas laborales reales. La formación debe ser realista. Tradicionalmente la formación de la policía ha subrepresentado los aspectos relacionados con el mantenimiento del orden y de servicio a la sociedad y sobre representado las actividades contra la delincuencia. Ello ha descuidado la complejidad intrínseca de la actuación policial en la calle, donde se ha revelado que cinco de las seis acciones comunes de la policía consisten enteramente en hablar y escuchar: entrevistar, interrogar, amenazar, dar información y dar seguridad o tranquilidad. Una formación realista requiere el análisis sistemático de las cargas y rutinas normales de los policías, una vez que éstos salen a la calle.

Integración del aprendizaje conceptual y práctico, y vinculación entre ellos mediante el aprendizaje participativo. La formación debe ser integrada, lo que significa la necesidad de realizar dos procesos simultáneos: subrayar las nociones generales y abstractas de la función policial democrática, y estar orientada hacia temas prácticos del trabajo policial. Enseñanza conceptual y entrenamiento práctico deben ir de la mano.

Entorno democrático. La formación debe ser contextualizada. La función policial democrática necesita un sistema democrático en su entorno que la respalde y que permita un ejercicio semiautónomo de las funciones policiales (espacio discrecional de decisión).

La experiencia policial es insumo indispensable para alcanzar un proceso de formación eficaz. Marenin propone

el siguiente presupuesto básico: “a menos que el mundo de trabajo policial, tal como es visto con los ojos de los propios policías, sea tomado en cuenta, la educación y entrenamiento policiales no podrán crear la interiorización y el significado que los conducirá a actuar de la manera como se espera que lo hagan”.

EL ESTUDIO COMPARADO

La consulta hacia el foro internacional no deja dudas respecto al empleo generalizado del estudio comparado, mismo que merece la categoría de instrumento que reduce tiempos y costos en la reforma policial.

El que quizá es el único estudio comparado internacional sobre la formación policial publicado en México, data de 1992.¹⁵ La investigación fue hecha por funcionarios del gobierno federal, quienes contrastaron la formación de la Policía Judicial Federal, con la de instituciones policiales equivalentes en Alemania, España, Estados Unidos, Francia e Italia. Entre las conclusiones del estudio destaca:

1. Mientras en México la antigüedad de los cursos de formación apenas rebasa los veinte años, en España, Francia e Italia se han impartido durante un siglo o más.
2. México resultó ser el único país sin cursos de especialización y no cuenta con cursos obligatorios para mandos. A principios de los noventa se llevó a cabo un primer curso de 300 horas para formar mandos, pero no se repitió.

¹⁵ Carrillo Prieto, Ignacio, González Ruiz, Samuel y Mendieta Jménez, Ernesto, *Hacia la profesionalización de la Policía Judicial Federal mexicana*, México, INACIPE, 1992.

3. Sólo en México la designación de mandos no está reglamentada.
4. También sólo en nuestro caso no existen criterios precisos para la promoción a cualquier jerarquía en la policía.
5. México presentó el curso de formación básica más corto, sólo de seis meses, y no incluye internado.
6. El nuestro es el único caso donde se imparten cursos de actualización a policías en activo, que ingresaron a la institución sin cursar la formación inicial. Ninguno de los otros países reportó aceptar el ingreso sin cursar la formación básica.
7. Únicamente México carece de personal docente permanente para formar a la policía y el nivel de estudios de los profesores es menor a todos los demás países.
8. Llama la atención que México presenta, al menos en términos generales descriptivos, similares e incluso mayores contenidos curriculares en la formación básica, con respecto a los demás países.
9. Los requisitos de ingreso tampoco varían de manera importante en el estudio comparado, pero México no cuenta con investigación exhaustiva del comportamiento del solicitante, no hay examen de cultura general y la selección no es por concurso, sino por antecedentes.
10. En el caso de México, al momento de la investigación, la prueba psicológica para el ingreso a la policía estaba en proceso de validación técnica.
11. Por último, las instalaciones y el equipo didáctico empleados son muy inferiores en cantidad y calidad en México.

En mayo de 2002 se reunieron en Turquía representantes de más de 30 países y regiones para comparar

experiencias en materia de educación y entrenamiento policial.¹⁶ Aquí sólo mostraré algunos hallazgos.

El común denominador es la transición hacia modelos más complejos, sostenidos en claras convergencias en cuanto a los fines y diferencias respecto a los modelos en práctica.

Al término de la reunión se presentó un breve documento de observaciones conclusivas generales, del cual extraigo las siguientes ideas:

1. La educación policial y el entrenamiento están intrínsecamente vinculados.
2. En países de larga tradición democrática, se han desarrollado sistemas de educación y entrenamiento que son continuamente perfeccionados y actualizados, enfocándose en el desarrollo tecnológico, la respuesta al cambio social y la vigencia de los derechos humanos.
3. En países que han modificado recientemente su régimen político, las presiones son diversas y todo el proceso de formación policial ha sido acelerado, con recursos y conocimiento limitados. En estos casos se debe atender de manera prioritaria la promoción de habilidades de comunicación y un enfoque decidido en los derechos humanos.
4. En cuanto a la selección policial, la integridad y la fortaleza de valores deben estar por encima de los atributos físicos del aspirante.
5. No hay educación ética policial capaz de modificar el comportamiento de un individuo sin valores morales. Sin embargo, la ética policial puede fortalecer los valores apropiados y reducir los efectos

¹⁶ International Police Executive Symposium, Turquía, 21 a 24 de mayo de 2002.

- de la exposición a comportamientos desviados que pueden formar parte de la subcultura policial.
6. Todos los países asistentes cuentan con formación básica, continua y especializada; empero, el tipo y duración de los cursos presenta grandes variaciones.
 7. La mayoría de los asistentes acepta que la calidad de la formación policial está muy influenciada por las autoridades políticas y los mandos policiales.
 8. Cuando los administradores y mandos están exentos de la formación continua, el resultado es una administración pobre de la institución.
 9. En algunos países la formación y los grados escolares de la policía, incluyendo el nivel de doctorado, se imparten en centros policiales. En otros, los grados sólo se pueden obtener en el sistema educativo regular. Los dos sistemas han alcanzado resultados exitosos.
 10. Es enfática la necesidad de valorar constantemente la efectividad y relevancia de la formación, con respecto a la realidad del entorno.

Me interesa destacar un ejemplo donde el contraste internacional muestra las grandes diferencias. Me refiero a la duración de los cursos de formación básica. El caso es relevante porque desnuda la inconsistencia de la posición generalizada en nuestro medio, donde aún se cree que, por sí misma, la duración de la formación determina la calidad de la misma, lo cual permite a las autoridades informar a la sociedad que están creando mejores policías porque incrementan el periodo de formación básica, o porque se han iniciado nuevos cursos de actualización, cuando en realidad los cursos no presentan modificación cualitativa alguna, por lo que tampoco lo hacen los recursos humanos que egresan del mismo.

En el foro internacional no hay información que avale una relación directa entre la duración del periodo formal educativo y de entrenamiento, y la calidad profesional del desempeño policial. Por el contrario, la única señal clara es la diversidad de criterios.

Me referiré a los países que presentaron material en este aspecto durante el seminario referido. En Austria la formación básica dura 21 meses; en Croacia 18 meses; en los Emiratos Árabes Unidos se requieren cuatro años para lograr un grado denominado Bachiller en Ley; en Inglaterra los aspirantes pasan cuatro meses en los centros de formación básica y luego son llevados a dos años de prueba mediante prácticas, ya que la promoción y el avance no dependen del desempeño académico, sino de la competencia profesional; el Centro Panameño de Educación Superior otorga el grado de Bachiller en Policía, después de cuatro años de estudios; la Academia de Policía de Paraguay dedica el mismo periodo; en Polonia, los nuevos policías asisten seis meses a escuelas regionales y luego ingresan a un nivel posterior de educación para policía criminal o preventiva; en Québec, Canadá, el programa para alcanzar el Diploma en Estudios de Tecnología Policial requiere tres años; en el Reino de Bahrein el programa dura seis meses; en la República Checa, el grado de bachillerato en policía se obtiene luego de tres años de estudios; Rusia imparte la denominada educación convencional para la formación inicial en cuatro meses, para después iniciar un periodo de pruebas; la formación en la escuela secundaria de policía en Serbia dura cuatro años; en Tailandia se trata de cuatro años de educación para ser cadete y Turquía lo hace en el mismo periodo.

Por su parte, en Perú han iniciado un modelo experimental de educación paralela y simultánea de cuatro

años de curso básico policial y cuatro o cinco años de licenciatura.¹⁷

El seminario en Turquía me permite sostener tres observaciones que denotan relevantes diferencias de orden cualitativo entre México y el exterior. La ausencia de procesos institucionalizados de formación continua entre la policía mexicana, problema que, a pesar de una larga lista de esfuerzos aislados, hoy día constituye un mal endémico, nos ubica al margen de una de las tendencias generalizadas, habida cuenta que ni un solo país reportó situación similar. La inclusión de temas de administración pública en la educación policial, los cuales tienden a ocupar un lugar de importancia similar a las técnicas convencionales para el ejercicio de la función policial, más el reconocimiento de la necesidad de propiciar la alta especialización en ellos por parte de los mandos, son constantes en el exterior que aún no toman su lugar en la formación policial en México. Por último, mientras fuera de nuestras fronteras gana terreno la aplicación de instrumentos técnicos válidos y confiables para evaluar los resultados de la educación y el entrenamiento, a efecto de lograr su retroalimentación lo más objetiva posible, aquí no se reporta tendencia similar.

EDUCACIÓN Y ENTRENAMIENTO POLICIAL PARA LA DEMOCRACIA

Propongo que el encuadre democrático de la formación policial sea instrumento para la “construcción” de individuos que, en la medida que sean objeto de una experiencia institucional precisamente democrática, de la misma manera avancen hacia la satisfacción de las normas y expectativas

¹⁷ Información recabada en una visita de investigación a Lima realizada entre el 2 y el 6 de junio de 2003.

que sostienen a un régimen de tal naturaleza. Sostengo de esta manera que la policía puede hacer una contribución relevante hacia el cambio democrático, tal como se expone en la primera lección de un informe sustentado en la revisión de más de 500 materiales relativos al proceso de cambio en el comportamiento policial.¹⁸

En cuanto a la construcción de un formato democrático legítimo que dé paso a rigurosos ejercicios de evaluación, análisis y construcción de propuestas, es obligada la multiplicación de los actores involucrados, de manera que la formación policial sea resultado de un diálogo entre actores oficiales e independientes. Tal operación permitiría romper el cerco informativo que permite a las instituciones realizar ejercicios de autoevaluación que perpetúan la simulación. Presento las siguientes recomendaciones específicas:

1. Las instituciones policiales deben poner a disposición del público toda la información relativa a sus programas de educación y entrenamiento: proceso de selección, perfil de los recursos humanos encargados de la misma, duración y tipos de cursos, contenidos, metodología, criterios de vinculación entre la formación y el servicio civil de carrera, perfil del personal docente, recursos financieros, materiales y tecnológicos empleados tanto en la selección, como en la formación en todos sus niveles.
2. Las instituciones policiales, en colaboración con actores externos nacionales y extranjeros, deben diseñar, aplicar e interpretar instrumentos empíricos que permitan conocer la opinión de los

¹⁸ Bayley, David H., *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It*, National Institute of Justice, junio de 2001, pp. 13 y 14, <http://www.ojp.usdoj.gov/nij>.

policías con respecto a la sociedad, a sí mismos, a la institución a la que pertenecen y a la educación y entrenamiento que reciben; su universo de valores; su actitud, y las rutinas que llevan a cabo día a día.

3. Las instituciones policiales deben convocar a la elaboración de diagnósticos independientes sobre su sistema de educación y entrenamiento.
4. Al mismo tiempo, es necesario avanzar en la articulación de modelos conceptuales democráticos de la función policial, para lo cual las instituciones policiales deben adoptar como práctica regular destinar parte de su presupuesto a la investigación, y por esa vía vincularse al conocimiento en materia de reforma policial democrática, elaborado durante las tres últimas décadas, principalmente en las democracias consolidadas.
5. Hacia la innovación del piso metodológico de los sistemas de educación y entrenamiento policial, se debe solicitar el auxilio de instituciones de educación superior e instalar con ellas comisiones de trabajo integradas de manera multidisciplinaria.
6. A efecto de contar con el instrumental teórico y metodológico propio de la reforma policial democrática y de la formación policial para la democracia, deben solicitar asistencia técnica a los expertos extranjeros, las organizaciones internacionales y los centros de investigación que fuera de nuestras fronteras ya cuentan con experiencia en el perfeccionamiento de los sistemas de formación policial.
7. La investigación debe encaminarse a profundizar en el estudio de los sistemas de educación y entrenamiento, para lo cual es necesario constituir mesas de trabajo donde se lleven a discusión

experiencias concretas en la formación policial al interior y exterior de nuestras fronteras.

8. Los poderes legislativos deben adoptar como práctica regular el escrutinio sistemático e informado sobre la educación y el entrenamiento policial. Para ello, deben solicitar el auxilio técnico especializado en el diseño de los instrumentos necesarios.
9. Además de los contenidos mencionados en el numeral 2, las instituciones policiales deben establecer canales permanentes de información hacia la sociedad, que permitan a ésta contar con expectativas y sistemas de valoración objetivos respecto a los resultados de la educación y entrenamiento policial. Los ciudadanos deben evaluar la formación policial, de manera que funcionen como insumo de retroalimentación, pero la valoración debe ser mediada por instrumentos técnicos.
10. El conocimiento de la opinión, los valores, la actitud y las rutinas de los policías, los resultados de los diagnósticos, el desarrollo de un aparato conceptual básico que vincule la función policial con la promoción y protección de los principios, normas y expectativas que sostienen una democracia, la opinión de las instituciones de educación superior, el auxilio internacional, más la opinión de los representantes populares y ciudadana, todo lo anterior debe converger en la elaboración de propuestas cuyos contenidos y metodología tengan en efecto un nuevo encuadre democrático, pero además un piso que las haga factibles, sostenido en el conocimiento empírico de las condiciones reales en las que nuestros policías se forman y trabajan.

11. Los informes de labores de las autoridades políticas de las cuales dependen orgánicamente las instituciones policiales, deben emplear enfoques cualitativos para rendir cuentas en materia de educación y entrenamiento policial, lo que implica incluir la explicación y justificación de los instrumentos teóricos y metodológicos empleados, además de la descripción de los resultados alcanzados. Esto debe ser particularmente atendido en la integración del Programa Nacional de Seguridad Pública, único documento en la materia reconocido por la ley, que puede incluir toda la información y experiencia acumulada en el SNSP y además puede ofrecer una propuesta de diagnóstico y planeación orientadora para todo el país.
12. Es necesario abandonar, desde el discurso oficial y desde la opinión ciudadana, la repetición de propuestas exclusivamente fundadas en la inercia y el sentido común. Me refiero, por ejemplo, a la idea, *a priori*, que mejoraremos la formación policial si la llevamos a esquemas similares a un grado de licenciatura, o a la aceptación, también *a priori*, que su calidad estará validada una vez recibido el reconocimiento oficial de la formación policial, desde el sistema de educación convencional. La experiencia internacional demuestra que las particularidades de la función policial, y en tal medida de la educación y entrenamiento para la misma, sólo permiten validar a ésta mediante la evaluación técnica de sus resultados, y no a través de criterios generales aplicables al sistema educativo convencional.
13. Es necesario también abandonar la idea que la homologación de los cursos en todo el país mejora, por sí misma, su calidad. La formación policial,

en la medida que debe ser congruente con las rutinas reales del policía en servicio, no puede en consecuencia ser idéntica cuando los contextos de operación son diversos.

14. Deben ser incluidas las siguientes prioridades:
 - El fomento al desarrollo conceptual.
 - La construcción de un criterio autónomo profesional.
 - La promoción del pensamiento crítico.
 - El método de resolución de problemas.
 - La inducción de valores mediante procesos de aprendizaje basados en la experiencia propia.
 - El fomento al desarrollo de habilidades para la comunicación.
 - El incremento de contenidos en materia de gestión de recursos.
 - El incremento de contenidos en materia de principios, normas y expectativas base de la democracia, cambio social y respeto a los derechos humanos.
 - El equilibrio entre aspectos teóricos y prácticos.
 - La obligatoriedad de la formación continua para todos los niveles jerárquicos.
15. Es necesario, por último, construir instrumentos metodológicos que permitan hacer del conocimiento y experiencia de los policías, insumo continuo en la retroalimentación de la educación y entrenamiento policial.

CONCLUSIONES

Durante los últimos treinta años, principalmente en las democracias más avanzadas, la información, el análisis y las políticas públicas destinadas a conducir la función

policial hacia estándares de funcionamiento democráticos, han mejorado de manera cualitativa.

Tal tendencia empieza a extenderse hacia algunas democracias en desarrollo en América Latina, entre las cuales México no se cuenta. Nuestro pasivo fundamental es la inexistencia de procesos de construcción de confianza entre actores oficiales y no oficiales, necesarios para establecer una arena de debate plural. Y es que el incremento de la atención hacia la función policial no ha sido acompañado por una actitud oficial favorable al escrutinio. Por ello la información disponible es raquítica, con lo cual se cancelan las posibilidades de acumular diagnósticos serios y propuestas informadas.

La educación y entrenamiento policial es paradigma de tal situación. La idea generalizada de que la policía debe ser profesional funciona como referente simbólico que la gran mayoría acepta, aunque ello no merezca un significado preciso. Y no hay significados porque no hay construcción de conocimiento. Quien dude de la validez de esta afirmación, sólo debe hacer la búsqueda necesaria para comprobar que aún no hemos empezado a construir el piso teórico necesario hacia nuevas propuestas educativas para la policía. Es una muestra, entre muchas otras, de que la transición democrática en México aún no da cabida a la reforma democrática de la policía. Este texto intenta sembrar ideas para ayudar a superar esa absurda y costosa paradoja.

USO Y ABUSO DE LA FUERZA POLICIAL: CONCEPTOS, ESTRATEGIAS METODOLÓGICAS Y PRIMEROS RESULTADOS

CARLOS SILVA FORNÉ*

INTRODUCCIÓN

El trabajo que realiza cotidianamente la policía en su contacto con la ciudadanía, es un factor de importancia en la consolidación democrática de una sociedad. La policía es la primera y principal cara visible de la autoridad estatal para una parte relevante de la población, y la vigencia de importantes derechos ciudadanos depende de la forma y los resultados de miles de interacciones que policías y población realizan diariamente. Esta perspectiva, acerca de la función policial y su papel en el nivel de cumplimiento de derechos básicos, no ha sido una preocupación central en el análisis de los procesos de democratización latinoamericanos, más focalizados en la recuperación y afirmación de los derechos políticos. Tampoco ha sido el punto de vista predominante de la nueva preocupación por la seguridad pública y la organización policial, cuya mirada dominante subraya una y otra vez cómo ser más eficaz ante el reto de índices delictivos crecientes.

Lo cierto es que si el Estado de derecho depende de la vigencia efectiva de la ley y de la igualdad en su apli-

* Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

cación al conjunto de la población, la forma y modalidad de estructuración de las prácticas policiales aparece como un factor explicativo de primer orden para dar cuenta de sus avances, falencias y retos. Por otro lado, sacar a flote esta preocupación por las prácticas policiales trae inmediatamente a la vista las enormes carencias existentes en materia de información sistemática sobre el comportamiento policial en general, y particularmente de uno de sus principales atributos como es el uso de la fuerza. El uso de la fuerza por parte de la policía, la forma y el nivel de su aplicación, juega un papel clave en relación con un buen trabajo policial y en poder afirmar en la población una percepción positiva del rol de la policía en la sociedad. La posibilidad del uso de la fuerza es una capacidad consustancial de la función policial y en ella se juega no solamente parte de la legitimidad de las organizaciones policiales, sino que también se pone en juego parte de la legitimidad de los gobiernos, del Estado y de la propia idea de legalidad.

Finalmente, hay que reconocer que a los funcionarios policiales se les otorgan importantes capacidades tales como la posibilidad de detener personas o de utilizar la fuerza pública, a la vez que deben lidiar con situaciones difíciles e inesperadas, y con mucha frecuencia con personas poco cooperativas por decir lo menos, por lo cual la posibilidad del abuso de sus atribuciones es inevitable. No habrá fuerza policial que no cometa algún tipo de abuso en el cumplimiento de sus funciones. Por eso mismo, es tan relevante que se conozca de la mejor manera posible sus acciones, o mejor dicho sus interacciones con la población, y sus resultados, para que de esta forma puedan establecerse los mejores controles y procesos institucionales para lograr disminuir los abusos en la mayor medida posible.

El presente artículo discute en primer lugar algunos aspectos conceptuales sobre el uso policial de la fuerza y sobre las estrategias metodológicas a las que se puede recurrir para su necesaria medición. Luego describe algunos primeros resultados sobre el uso de la fuerza o el abuso policial para el caso mexicano, en particular los resultados de una encuesta a población abierta en el municipio de Nezahualcóyotl en junio de 2005.

DISTINCIONES EN EL USO DE LA FUERZA

En la gran mayoría de los comportamientos policiales no está involucrado el uso de la fuerza pública,¹ ni tampoco necesariamente en aquellos comportamientos que son considerados como abusivos o inadecuados. Sin embargo, la distribución del uso de la fuerza por parte de la policía, la economía de su uso por decirlo de otra manera, puede tener un alto costo social tanto en términos de la integridad física de personas y sectores de la población, como también de la calidad, o el nivel de deterioro de las relaciones entre policía y comunidad. El uso abusivo de la fuerza por parte de la policía es uno de los elementos que puede favorecer, o reforzar, la pérdida de confianza por parte de la población hacia las policías, y sin confianza por parte de la comunidad, como conocen todas las policías del mundo, la posibilidad de hacer un trabajo adecuado en materia de seguridad se ve seriamente comprometida.

La preocupación por el fenómeno del uso policial de la fuerza ha propiciado una serie de distinciones de relevancia conceptual y empírica. Una distinción importante es la que se plantea entre *brutalidad* policiaca y *uso innecesario* de la fuerza (Skolnick y Fyfe, 1993). La brutalidad

¹ Sin embargo, puede considerarse que en casi todos los contactos con la policía cara a cara está implicada la posibilidad del uso de la fuerza, como capacidad latente.

es un acto consciente de causar daño más allá del control de una situación, mientras que el uso innecesario puede reflejar la incapacidad de manejar una situación, ya sea por falta de entrenamiento adecuado u otros motivos. El uso innecesario de la fuerza puede ser un error de buena fe en un intento por manejar una situación, la brutalidad nunca es de buena fe. La importancia de la distinción reside en que las causas de ambos tipos de mal uso de la fuerza sean muy probablemente de naturaleza diversa. El uso innecesario podría resolverse con una mejor capacitación técnica, mientras que la brutalidad refleja un problema mucho más profundo. Como rasgo sistemático de su funcionamiento, la brutalidad policial refleja no solamente las carencias de una capacitación profesional, aspecto sobre el que recaen, en el caso mexicano, casi todas las recomendaciones cuando existe algún escándalo de abuso de la fuerza pública. La brutalidad policiaca, como rasgo sistemático, refleja también inadecuación de los objetivos y la ideología institucional y de sus reglas culturales cotidianas. Representa también el fracaso de los mecanismos de control y transparencia involucrados en un sistema de rendición de cuentas.²

Otra definición recurrida es la del *uso excesivo* de la fuerza. Ésta puede entenderse como el uso de mayor fuerza de la necesaria según la evaluación que daría a una situación en particular un policía altamente calificado (Klockars, 1996). La idea es que los mejores estándares

² El operativo policial en los municipios de Texcoco y San Salvador Atenco, Estado de México, los días 3 y 4 de mayo de 2006, es un condensado ejemplo de la brutalidad policial que no puede buscarse en un simple (y recurrente) llamado a una “mayor capacitación”. Las documentadas agresiones a la integridad física y las agresiones sexuales, no remiten a un problema de carencias técnicas, responden (aunados a la impunidad vigente) a un modelo policial represivo y antidemocrático (Uriarte, Silva, 2006).

profesionales sean la vara de medida sobre el exceso de fuerza para manejar una situación. En otros casos se habla de fuerza *razonable* o no razonable (Alpert y Shmith, 1994). La idea presenta cierta vaguedad, pero este rasgo parece ser inevitable, y está guiada por dos elementos a considerar: se debe aplicar la fuerza necesaria para poder controlar a un sospechoso si éste se resiste y para eliminar una amenaza si ésta se encuentra presente. El grado de la amenaza (hacia personas presentes o hacia el propio policía) y de la resistencia determina el nivel de fuerza necesario. La fuerza debe cesar cuando el sospechoso está controlado y la amenaza removida. El entrenamiento debe ser guiado por estos criterios.³ Claro que uno de los problemas inexpurgables es cómo determinar con claridad si se cumple o no este uso “razonable” en situaciones concretas, tanto las que puede observar un investigador en campo como aquellas que se analiza en una investigación del sistema de justicia.

También se puede considerar que el uso policial de la fuerza es excesivo, o ilegal, a partir del resultado de una queja o juicio por maltrato policial. Finalmente, puede

³ Los principios internacionales de mayor referencia al respecto son los contenidos en los *Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley* y el *Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, adoptados por la ONU el 7 de septiembre de 1990 y el 17 de diciembre de 1979 respectivamente. En ellos se destacan los tres principios rectores del uso de la fuerza por organizaciones policiales: absoluta necesidad, racionabilidad y proporcionalidad. También pueden considerarse otras guías de tipo legal como la que establece la Suprema Corte de Estados Unidos sobre el uso de la fuerza en la realización de un arresto: “*ser objetivamente razonable en función de todos los hechos y circunstancias de un caso particular, incluyendo la gravedad del crimen en cuestión, si el sospechoso mantiene una inmediata amenaza para los policías u otras personas, y si se resiste de manera activa al arresto o intenta escapar*” (citado por Alpert y Dunham, 2004).

preguntarse la opinión de los propios ciudadanos involucrados en encuentros con uso de la fuerza por parte de la policía. La importancia de este punto de vista reside en que si la ciudadanía siente como excesivo el uso de la fuerza, esto tendrá como consecuencia el deterioro de las relaciones con la organización policial más allá de que bajo otra mirada el uso de la fuerza pudo haber sido considerado como necesario o razonable. El problema con esta última forma de evaluar como excesivo el uso de la fuerza, es que la gran mayoría de las personas que tienen un encuentro con uso de la fuerza policial consideran que ésta fue usada de manera excesiva.

No importa cuál sea la definición de uso de la fuerza que se utilice: el consenso en materia de resultados es que el uso de la fuerza física por parte de los policías es muy infrecuente (National Institute of Justice, 1999, Birbeck y Gabaldón, 2002). Sin embargo, algunas primeras mediciones de la aplicación de la fuerza en México pueden llegar a relativizar este resultado. La cabal determinación de casos de uso de la fuerza policial que impliquen un uso excesivo o innecesario, es un problema de difícil dilucidación tanto desde la discusión teórica como metodológica. Algunos de estos problemas desaparecen, al menos en una primera instancia, si el fenómeno a describir o explicar es el uso de la fuerza policial en general, más allá de si se trata de un caso de brutalidad o de uso excesivo. El problema pasa a ser entonces qué comportamientos incluir en un continuo del uso de la fuerza. En este sentido, el fenómeno podrá tener mayor frecuencia si se incluyen agresiones verbales o amenazas de uso de la fuerza como parte de la definición, más allá del uso físico de la fuerza. En otros casos se puede usar una definición más restrictiva del uso de la fuerza que deja por fuera a las agresiones verbales incluyendo sólo como uso de la fuerza las amenazas, la fuerza física para restringir o controlar una situación (sujetar, agarrar,

empujar), y la fuerza física de mayor impacto (golpear con los puños, jalar de los pelos, dar patadas, sacar, apuntar o disparar el arma, etcétera).

Por otro lado, si se pretende medir la incidencia del uso de la fuerza por parte de la policía, ya sea en general o desagregando entre uso excesivo y no excesivo u otras categorías, es necesario definir con precisión cuál es la unidad de análisis de tales observaciones, es decir, el tipo de encuentro o interacción policía-ciudadano que se tomará en consideración. En los estudios estadounidenses es común que se restrinja la observación directa, o la búsqueda de información sobre posibles abusos, a encuentros específicos de la policía y la población donde ya se conoce que se concentra el uso policial de la fuerza, tanto en encuentros con sospechosos de algún delito, en la realización de un arresto, o en casos de disturbios domésticos (Bayley, 1996, Lanza-Keduce y Greenleaf, 2000). Sin embargo, también se señala que a diferencia de lo que se piensa, la violencia policial puede escalar en encuentros no considerados “peligrosos” en primera instancia, o en encuentros que son ajenos al fenómeno delictivo (Lersch y Mieczkowski, 2004, MacDonald, Manz, Alpert y Dunham, 2003). De acuerdo con la amplitud con que se consideren las interacciones entre policía y ciudadano, así como los comportamientos que se incluyan en el continuo del uso de la fuerza, las tasas de casos con uso de la fuerza serán más bajas o altas. Este aspecto debe ser manejado con cuidado a la hora de cualquier comparación.

En México, no sólo la violencia policial puede mostrar un abanico amplio de posibilidades, sino que tampoco hay un conocimiento claro acerca de cuáles son los tipos de encuentros en los que se concentra el uso policial de la fuerza, o si bien existen ideas impresionistas, no existe un conocimiento sistemático acerca de cuándo es que se desarrollan dinámicas entre la población y la policía donde

la capacidad de usar la fuerza de esta última se ejerce más regularmente.

ESTRATEGIAS METODOLÓGICAS
PARA MEDIR EL USO Y ABUSO
DE LA FUERZA POLICIAL

Los intentos de descripción o explicación de los fenómenos de uso de la fuerza policial se han realizado desde abordajes variados. En particular cuando se trata la realidad latinoamericana la principal perspectiva ha sido la de la denuncia de la violencia en sus diferentes formas, bajo la modalidad de documentar violaciones a los derechos humanos. Dichos trabajos realizan buenas reconstrucciones de los acontecimientos detrás de algunos connotados casos de abuso policial, pero la tendencia de los trabajos subraya más el testimonio y la defensa jurídica de los derechos violentados que la búsqueda de causas genéricas para su ocurrencia. Existen pocos estudios sistemáticos sobre la incidencia, nivel y posibles factores explicativos del uso de la fuerza o la violencia policial (Gabaldón, 2002).

Una perspectiva que busca desbrozar los patrones del uso de la fuerza ha sido abordar el problema desde una descripción del trabajo policial que incluye tanto su estructura organizativo-administrativa, como las prácticas policiales cotidianas y las reglas culturales que las guían. En el cuerpo de investigaciones desarrolladas en Estados Unidos, uno de sus instrumentos privilegiados ha sido utilizar observadores directos de las rutinas cotidianas de los oficiales de policía o la realización de entrevistas a miembros actuales o retirados de la policía (Skolnick y Fyfe, 1993). Estos investigadores, aparte del marco legal y normativo de las organizaciones, dan gran importancia a realizar una descripción densa de los rasgos culturales

de la policía. Describen el conjunto de estereotipos y de respuestas compartidas, e instituidas informalmente en muchos casos, para lidiar con la labor policial, y que ejercen una gran presión en las decisiones cotidianas de los policías.

En la búsqueda de modelos explicativos del uso general de la fuerza por parte de las policías, las investigaciones en Estados Unidos han usado, privilegiadamente, tres tipos de fuentes de información: registros oficiales, encuestas a policías o a la población, y observaciones de campo (Adams, 1996). Los registros oficiales usados han sido de muy diverso tipo, así como también la perspectiva con que dicha información ha sido analizada: análisis de casos penales en las cortes por uso excesivo de la fuerza, registros de las quejas presentadas por los ciudadanos a los propios departamentos de policía o a otras instancias superiores, registros de los arrestos o los reportes de uso de la fuerza o de uso de las armas reglamentarias, toda esta última información producida dentro de los propios departamentos de policía. Muchos de estos registros oficiales reúnen el suficiente número de casos como para utilizar una serie de procedimientos estadísticos que no pueden ser llevados adelante en los análisis en profundidad de unos pocos casos particulares, permitiendo poner a prueba entre sí a diferentes hipótesis explicativas sobre el nivel del uso de la fuerza. Sin embargo, un posible sesgo de esta información es que puede ser más un indicador organizacional (de su capacidad, disposición o estrategia en la recopilación de quejas o de la confección de reportes de actividades) que un indicador del comportamiento de la policía en la sociedad.

Igualmente, debe reconocerse que en algunos casos los registros cuentan con las instancias de control y auditoría suficientes como para volverlos una información importante para poder conocer el fenómeno de la violencia

policial y sugerir políticas que puedan atacar los factores propiciatorios de la misma (Adams, 1996). Lograr registros de parecida calidad en el caso de México es aún un objetivo lejano, tanto por las carencias y sesgos de los registros, datos e informaciones así como por el acceso público como para investigar el fenómeno. Según Alpert y Dunham (2003) el método más efectivo para recolectar información sobre el uso de la fuerza es un documento de supervisión que documente todos los aspectos de la escena en que la fuerza haya sido usada. El supervisor debe juntar información de todas las partes, los oficiales, los sospechosos y los testigos. Se pueden producir sesgos pero éstos son menores que en los casos de los reportes realizados exclusivamente por los oficiales de policía que actuaron en el incidente.

Las quejas ciudadanas han sido una de las fuentes privilegiadas de información sobre el uso de la fuerza, siendo el estudio de Paul Chevigny (1969) uno de los pioneros. En dicho análisis encuentra que muchas quejas se refieren al uso excesivo de la fuerza, pero lamentablemente un porcentaje importante de las quejas presentadas no tienen una buena sustanciación. En otros estudios, a partir de la hipótesis de que la fuerza pública se aplica más sobre los grupos sociales que se consideran “amenazantes” para los sectores hegemónicos (Holmes, 2000), se analizaron las quejas criminales de derechos civiles contra los departamentos de policía municipales presentados ante la División de Derechos Civiles del Departamento de Justicia de Estados Unidos. En otros casos se usan los reportes de mal comportamiento policial de los propios departamentos de policía. Por ejemplo, Kane (2002), recurre a los reportes del Departamento de Policía de Nueva York para hacer un estudio longitudinal desde 1975 a 1996 a dos niveles geográficos de la ciudad: divisiones y precintos. Con base en la teoría de la “desorganización social” se consideran

variables estructurales para dar cuenta de la variación de los reportes en los dos niveles considerados. Los reportes oficiales de casos de uso letal de la fuerza por parte de la policía también han sido usados para buscar relacionar su ocurrencia con los porcentajes de población de una minoría en un conjunto de ciudades de Estados Unidos (Jacobs y O'brien, 1998).

En segundo lugar se han realizado investigaciones utilizando la observación directa de las prácticas policiales. El uso de este tipo de datos acerca del comportamiento policial ya tiene cierta tradición en Estados Unidos y ha permitido que a partir de la misma información se buscara refutar distintas hipótesis teóricas. Por ejemplo, Worden (1995), analiza el mismo conjunto de datos de observación directa recabada por el Police Services Study a partir de las perspectivas teóricas sociológicas situacionales y psicológicas de los oficiales de policía para explorar los factores determinantes del uso de la fuerza. Otros investigadores (Terrill y Mastrofski, 2002) buscan replicar el trabajo con una muestra de observaciones de encuentros policía-sospechoso para dos ciudades de Estados Unidos utilizando el mismo tipo de perspectiva acerca de los factores situacionales y de las características de los agentes de policía. Los datos situacionales se consiguieron a partir del seguimiento de las rutinas de los policías seleccionados, y los datos individuales a partir de entrevistas con los mismos policías.

Mientras que los reportes oficiales pueden sesgarse hacia el punto de vista de los policías y las quejas hacia la percepción de los ciudadanos, los estudios observacionales proveerían la perspectiva de un observador entrenado e imparcial (Alpert y Dunham, 2004). En 1966, Reiss usó observadores de campo en encuentros entre policías y ciudadanos en Boston, Chicago y Washington encontrando que la policía solamente usó la fuerza en 44 de 1 565

encuentros observados (2.8%). Worden, reanalizando datos de fines de los setenta correspondientes a observaciones de encuentros entre policías y ciudadanos en tres áreas metropolitanas, encontró que se usó la fuerza en 59 de 5 688 encuentros (1%). Bayley y Garofalo (1989), en el caso de la policía de Nueva York, registraron 36 incidentes de uso de la fuerza en 1 059 encuentros (3.4%). Terril y Mastrofski (2002) consideraron 3 130 encuentros con la policía, donde el uso de la fuerza más allá de un agarre firme fue de 2.4% de los encuentros. Los estudios observacionales sugieren que el uso de la fuerza es cuando menos el doble de lo afirmado por los registros oficiales, ya que los observadores registran muchos casos como uso policial de la fuerza que no son considerados por los policías como de suficiente magnitud como para activar un reporte. En todo caso también reafirman el resultado de otras perspectivas: el uso de la fuerza es un fenómeno de baja frecuencia.

Las bajas tasas de uso policial de la fuerza encontrado en estos estudios cuestionaron la eficiencia de las observaciones de campo para su estudio. Además, es posible que los policías cambiaran su comportamiento en la presencia del observador, y aunque algunos investigadores minimizan este punto, es probable que dicha reactividad fuera más frecuente en encuentros problemáticos con la ciudadanía, lo cual erosiona en alguna medida la validez de esta perspectiva de análisis. Otro problema es la capacidad de generalización de los estudios observacionales a todos los encuentros entre la policía y los ciudadanos, ya que estos estudios tienden a concentrarse en las áreas y en los turnos con mayores problemas.

También se ha utilizado como unidad de análisis situaciones de arresto, pero donde la información al respecto se obtiene por autorreportes de los policías involucrados. De esta forma (Garner, Maxwell y Heraux, 2002) se tomó una

muestra de arrestos en seis departamentos de policía de Estados Unidos que pertenecían a ciudades de diferentes características socio-poblacionales. Los investigadores se concentraron en la ampliación de dimensiones que parten del marco teórico situacional para explicar el uso de la fuerza por parte de los policías.

En tercer lugar se han realizado encuestas para describir y explicar el uso policial de la fuerza, y esta es una perspectiva interesante para aquellos países donde el sistema oficial de información policial aún deja mucho que desear en calidad o en posibilidades de acceso. En relación con las encuestas realizadas a policías, éstas, como es de esperar, no preguntan directamente sobre si se ha empleado la fuerza en exceso o de forma abusiva. Una perspectiva posible busca describir el abanico de actitudes propias de los policías hacia lo que se consideraría la visión tradicional de la subcultura policial. Esta subcultura surge como respuesta a las presiones y exigencias del trabajo policial tanto en relación con su ambiente ocupacional (su relación con la ciudadanía en las calles), así como de su ambiente organizacional (su relación con sus superiores y su capacidad de sancionarlos). Las consecuencias de las presiones mencionadas son desconfianza hacia la población, rechazo de las guías más formalizadas de procedimientos (si es que existen, claro), y valoración de las estrategias agresivas para lidiar con el “combate al delito” (Terrill, Paoline y Manning, 2003). Claro que estas características no son homogéneas entre los distintos policías, rechazando la visión de bloque con que ha tendido a mirarse a la cultura policial. El análisis de las actitudes en las dimensiones mencionadas permite clasificar a la policía en grupos según su mayor o menor adhesión a este “estándar cultural”. La hipótesis es que la mayor cercanía con la cultura policial tradicional implica una mayor propensión al uso de la coerción.

Finalmente, pueden realizarse encuestas a la población sobre el uso de la fuerza por parte de la policía, pero aquí, cuando menos en primera instancia, uno de los problemas sería, nuevamente, la baja incidencia que en general tiene en la población este tipo de casos. En el plan piloto de 1996 de la Police-Public Contact Survey (PPCS), en la PPCS de 1999 (Greenfeld, Langan, Smith, 1999), en la de 2002 (Durose, Schmitt, Langan, 2005) y en la de 2005 (Durose, Smith, Langan 2007), en Estados Unidos, sólo un pequeño porcentaje de personas declararon haber tenido algún encuentro con la policía donde existió uso de la fuerza: un poco menos de 1% de las personas mayores de 16 años tuvieron un contacto donde la policía usó la fuerza o amenazó con usarla, en 1996 y en 1999, mientras que en 2002 y en 2005 este porcentaje se elevó a 1.5% y 1.6% respectivamente. El porcentaje alcanza a 3.0% en el caso de ciudades de más de un millón de habitantes en el año 2002.

En América Latina son menos frecuentes los estudios sistemáticos sobre el uso de la fuerza por parte de la policía. Sin embargo, hay que tomar en cuenta entre algunas excepciones la línea de investigación sobre la disposición policial a usar la fuerza desarrollada principalmente por Luis Gerardo Gabaldón (Gabaldón y Murúa, 1983, Birkbeck y Gabaldón, 1996, 2002, 2003, Birkbeck, Gabaldón y Norris, 2003, Carrillo Gómez, 2004), la cual ha recurrido, entre otras estrategias, a realizar entrevistas a oficiales y encuestas a policías subalternos para conocer las reglas tácticas informales del uso de la fuerza en sus encuentros con la población y la incidencia de factores sociales, situacionales y de actitud. En cuanto a recurrir a registros oficiales y medición del uso letal de la fuerza, en Brasil y en Argentina se han usado los datos acerca de las muertes de civiles en comparación con la de policías o la de la proporción de muertos y de heridos en los

conflictos. También se ha calculado la cuota de muertos por la policía en la tasa total de homicidios. En Río de Janeiro esta proporción llegó a ser de 10% (Couttolene, Cano, Piquet, Phebo, 2000).

En general, los estudios latinoamericanos se aproximan a la coerción policial a partir de una perspectiva directamente enfocada en los abusos y violaciones a los derechos humanos. En una investigación muy interesante Huggins, Haritos-Fatouros y Zimbrado (2002), luego de un dificultoso proceso de selección y acceso a informantes realizan varias entrevistas en profundidad a policías que han torturado o matado durante la represión brasileña de 1964-1985. La complejidad del universo moral que manifiestan los torturadores para dar cuenta de y justificar sus actos, evidencia que el problema de la violencia no puede resolverse de manera sencilla apelando solamente a la casi mágica idea de la reforma y la profesionalización.

USO Y ABUSO DE LA FUERZA POLICIAL EN MÉXICO

En el caso de la policía mexicana las estrategias de investigación que más se han utilizado para documentar e intentar sistematizar los patrones de uso de la fuerza, particularmente los casos de abuso y brutalidad policíaca, han sido: analizar y evaluar los marcos legales que regulan el comportamiento de las policías, las recomendaciones emitidas y las quejas presentadas al sistema de Comisiones de los Derechos Humanos, el seguimiento de casos que se han vuelto “escándalos” a nivel social y mediático, así como el conocimiento disponible del funcionamiento práctico de la policía por entrevistas a informantes calificados. El número de trabajos que tengan como uno de sus ejes la explicación de los casos de abuso, torturas y corrupción policial no son muchos (Martínez,

1998, Comité de Abogados-Prodh, 2001, López Ugalde, 2003), es decir, sin considerar la importante información que traen consigo los informes realizados por organizaciones de defensa de los derechos humanos (Human Rights Watch, 1999, ONU, 1998, CIDH, 1999, ONU, 2000).

El trabajo de Martínez de Murguía busca describir los patrones de funcionamiento real del trabajo policial en México, para ello utiliza un periodo de Recomendaciones de la CNDH y de la CDHDF para describir sus rasgos típicos con capacidad de ser generalizados, y utiliza noticias de prensa para apoyar e ilustrar sus casos ejemplares. El trabajo del Comité de Abogados y el Prodh señala que el abuso está arraigado en la legislación y en la jurisprudencia por las cuales se guía el procedimiento penal mexicano, y por lo tanto analiza pormenorizadamente dicho procedimiento tanto en su normatividad como en sus prácticas habituales. El trabajo de López Ugalde recurre a una selección de quejas que denuncian distintas violaciones a los derechos humanos por parte de funcionarios policiales (libertad personal, integridad física, robo, etc.), para señalar elementos y dinámicas que se repiten en los diferentes casos.

En cuanto al uso de encuestas a la población, recientemente se ha realizado en el Distrito Federal una primera medición sobre abusos y maltratos por parte de las policías e instituciones de procuración de justicia (Naval y Salgado, 2006). En sus resultados registran un patrón muy elevado de abusos, de diferentes tipos, sobre el total de contactos con funcionarios de estas instituciones (la mitad del total, más precisamente). Sus resultados sobre abusos que implicaron el maltrato físico es cierto que fueron una minoría (6% del total de contactos con abuso registrado), lo cual reafirmaría la idea de cierta excepcionalidad en el uso de la fuerza o de la fuerza excesiva sobre la población, sin embargo, es muy difícil hablar

de “excepcionales” cuando involucran para el caso de contactos con funcionarios policiales, según sus propias estimaciones, a alrededor de 57 000 personas en el correr de un año.

Uso de la fuerza en el municipio de Nezahualcóyotl

En junio de 2005 se realizó una encuesta de contactos policiales en el municipio de Nezahualcóyotl.⁴ Sus resultados en relación con el uso de la fuerza también muestran una pauta de baja frecuencia, pero que en términos comparativos podría estar indicando una mayor extensión entre la población. Además, ante la carencia de otras fuentes adecuadas, se reafirmaría la importancia de esta estrategia de investigación para lograr la necesaria descripción general del problema y su interés para futuras investigaciones y decisiones de política pública en la materia.

Antes de mostrar algunos resultados de la encuesta en relación con el uso policial de la fuerza, es importante contextualizar dicha información con algunos resultados generales. Un poco más de una de cada cinco personas (21.4%) mayores de 14 años declararon haber tenido un contacto con la policía durante los últimos seis meses. Es decir, que los encuentros con la policía no involucran a un porcentaje mínimo de la población, sino que tienen una alta difusión en el entramado social y constituyen una

⁴ La Encuesta de contactos Policía-Ciudadanos en el municipio de Nezahualcóyotl forma parte de un proyecto más amplio: “Democratización, facultamiento ciudadano y reforma policial en México”, coordinado por Arturo Alvarado en El Colegio de México, estando bajo mi responsabilidad la realización y análisis de la encuesta. Se realizaron 2 622 entrevistas en domicilio a personas mayores de 15 años. El margen de error de la encuesta global es de +/- 1.62%, y el de la sub-muestra de contactos de +/- 3.4%, con un nivel de confianza de 95%. Realización: Alduncin y asociados.

interacción frecuente. En los encuentros con la policía hay una mayor presencia masculina que en la población en general (notoriamente cuando es el policía quien inicia el contacto con el ciudadano), 27% de los hombres tuvieron encuentros con la policía en los últimos seis meses al momento de realizar la encuesta y sólo 17% de las mujeres (tienen mayor presencia en los encuentros iniciados por el ciudadano: solicitar información, denuncias, etc.). La población es levemente más joven en el caso de los contactos con la policía que en la población sin contacto, pero es más clara la diferencia cuando se consideran algunos tipos de encuentros con la policía en particular. Las personas de 15 a 24 años constituyen 22.4% de la población sin contactos con la policía, 27.4% de la población con contacto, y alcanzan 38.2% en el caso de encuentros iniciados por la policía para detener a personas para que se identifiquen (detenciones por “sospecha”).

El porcentaje de población con contactos con la policía en los últimos seis meses es casi idéntico al registrado para el Distrito Federal por la Encuesta Trimestral de Seguridad Pública del periódico *Reforma* correspondiente al mes de abril.⁵ Ante la pregunta: “En los últimos seis meses, ¿tuvo algún encuentro personal con la policía?”, contestaron que sí 21.8% de los entrevistados. Más allá de las diferencias entre policías y poblaciones, el porcentaje de población que tuvo contacto con la policía en la zona metropolitana de la Ciudad de México parece ser similar.⁶

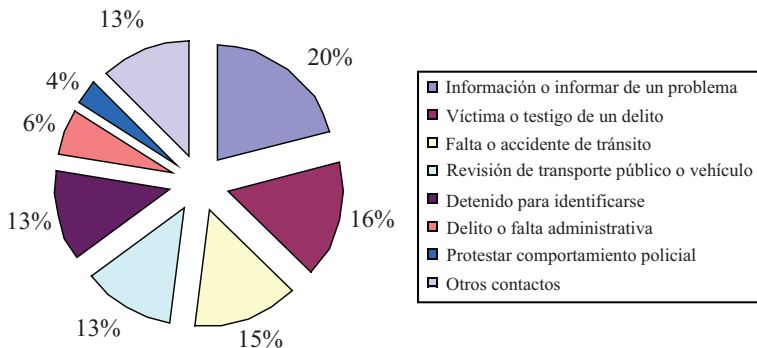
⁵ Encuesta en el Distrito Federal realizada del 16 al 18 de abril de 2005 a 853 capitalinos de 18 años o más en las 16 delegaciones. Realización: Departamento de Investigación de *Reforma*.

⁶ En las Encuestas de Contactos Policía-Público del Departamento de Justicia de Estados Unidos de los años 1999 y 2002, en un periodo de un año, el porcentaje de población con contactos con la policía fue también de alrededor de la quinta parte de la población (21%).

Los tipos de contactos con la policía que declararon los entrevistados del municipio de Nezahualcóyotl se pueden resumir en la gráfica 1.

Es significativo el porcentaje de encuentros iniciados por el ciudadano para solicitar información o plantear algún problema de la comunidad a los policías (diversos a denunciar algún delito o falta). Es un resultado que vuelve a confirmar el hecho, ya bastante establecido, de que un número importante de acciones policiales son referidas a temas y funciones que no se relacionan directamente con problemas delictivos o de seguridad pública. A su vez, tiene implicaciones interesantes para la discusión sobre modelos policiales, en particular los de tipo comunitario y sus posibilidades de instrumentación, así como sobre estrategias para recuperar o reforzar los niveles de confianza de la población en las organizaciones policiales. Sin embargo, es en los contactos iniciados por la policía donde deberíamos esperar que se establecieran dinámicas de interacción que implicaran el uso de la fuerza pública. En particular en las detenciones por delitos o faltas

Gráfica 1. Tipos de contacto con la policía en Nezahualcóyotl



administrativas, pero también en las detenciones para identificación o “sospecha” un tipo de encuentro que viola garantías de la población y que además se concentra, selectivamente, en un grupo específico de la población: hombres jóvenes.

Podemos calcular algunas primeras medidas del uso de la fuerza por parte de la policía. En primer lugar, tomando como base el total de contactos que la población de 15 años y más tuvo en los últimos seis meses, el porcentaje de contactos con uso de la fuerza alcanza a 9.0%. En casi uno de cada diez contactos se generó una dinámica donde fue necesario el uso de la fuerza pública. Hay que considerar que la encuesta incluyó un amplio rango de interacciones cara a cara con la policía, por las que preguntó directamente, tal como se aprecia parcialmente en la gráfica 1, y no solamente encuentros problemáticos que más fácilmente pueden derivar en una dinámica de este tipo.⁷ Sin embargo, esta medida de uso de la fuerza policial incluye también las agresiones de tipo verbal. La encuesta levantó información más detallada sobre los contactos más recientes con uso de la fuerza, y a través de dicha información sabemos que los contactos donde sólo hubo agresión verbal o intimidación, sin amenazas directas de uso de la fuerza o uso físico de la fuerza fueron 13.6% del total de los encuentros con uso de la fuerza. Si

⁷ Las opciones incluían: solicitar información, reportar ser víctima de un delito, reportar ser testigo de un delito, informar sobre problema personal o del vecindario, pagar una cuota para poder trabajar, una reunión con la policía, protestar un comportamiento policial que consideró inadecuado, lo detuvieron a la entrada o salida de un edificio, falta de tránsito, accidente de tránsito, involucrado en un delito, involucrado en una falta administrativa, detenido para identificarse, revisión en transporte público, orden de arresto, le dieron información sobre prevención, se metieron en su casa o negocio, lo intentaron asaltar o lo asaltaron, retén o revisión de vehículo, contacto por otra razón.

trasladamos dicha pauta para el total de contactos, y realizamos una medida más restrictiva del uso de la fuerza,⁸ el porcentaje de contactos con uso de la fuerza sobre el total de contactos declarados es 7.9 por ciento.

Si tomamos como base no los contactos, sino las personas, 12.5% tuvieron al menos un contacto donde se amenazó o se usó la fuerza física por parte de la policía (no incluye agresiones verbales). A partir de este resultado podemos señalar que el porcentaje de personas que tuvieron contactos con uso de la fuerza es más de cuatro veces superior para el caso del municipio de Nezahualcóyotl que el que informa la Encuesta policía-público del año 2002 para las jurisdicciones de más de un millón de habitantes en Estados Unidos (3.0%) (Durose, Schmitt, Langan, 2005). Por supuesto que sería deseable y más adecuado poder comparar al municipio de Nezahualcóyotl con otras zonas urbanas con características similares (población, incidencia delictiva, características socioeconómicas, etc.), y no con una medida tan agregada como en el caso estadounidense. Sin embargo, la brecha existente sería una primera señal de que estamos ante un tipo de dinámica de mayor extensión en el caso mexicano, tal vez en particular para la zona conurbada de la Ciudad de México.

Los contactos con uso de la fuerza de la policía se concentran en algunos encuentros con moderada o baja frecuencia entre el total de contactos, como las detenciones por faltas administrativas o delitos y las protestas ante un comportamiento policial que se consideró inadecuado.

⁸ Sin las agresiones verbales, el continuo del uso de la fuerza cuenta con las siguientes categorías: amenazar con usar la fuerza, sujetar para detenerlo, empujar, cachetadas, zapes o bofetadas, jalar de los pelos, golpear con los puños, dar patadas, golpear con el tolete, golpear con otro objeto, sofocar o asfixiar, sacar su arma, cubrirle la cabeza, vendarle los ojos, apuntar con el arma, disparar al aire, dispararle.

cuado, pero también en las faltas de tránsito, retenes y detenciones por sospecha. Se trata de situaciones donde es posible que se desarrolle una dinámica de conflicto ya que, en general, las personas son detenidas y posiblemente puedan ser sancionadas. A su vez, los policías suelen aprovechar este potencial de sanción para sacar provecho económico personal (o colectivo) de las situaciones que se les presentan. Tan es así que en 40.7% de los encuentros con uso de la fuerza en algún momento del proceso los policías solicitaron o exigieron una mordida (22.5% de mordidas si se consideran el total de los contactos). Sin embargo, algunos casos de uso de la fuerza policial correspondieron a personas que denunciaron ser víctimas o testigos de un delito. No son suficientes casos, pero es un posible indicio de doble victimización de los denunciantes. Por otro lado, si en los contactos con la policía existe mayor presencia de hombres que de mujeres, esta tendencia se agudiza para el caso de los contactos donde se usa la fuerza por parte de la policía: de 60% de hombres para el total de contactos se pasa a 73% en los contactos con uso policial de la fuerza. Por su parte, el promedio de edad disminuye levemente, de 35 años para todos los contactos a 32 años para los encuentros con uso de la fuerza.

Al ser una encuesta a la población que tuvo contacto con la policía hay que tomar en cuenta la posible tendencia favorable al ciudadano en la descripción del encuentro. En este sentido, en la evaluación del uso de fuerza, 90% de los entrevistados consideraron que el uso de la fuerza policial fue excesivo. Pero también es relevante señalar que 23% declararon tener alguna herida como consecuencia del encuentro. Además, un poco más de la mitad de los entrevistados (53%) admitieron haber tenido alguna conducta previa de resistencia a la autoridad, aunque principalmente de tipo pasiva como discutir con los poli-

cías, negarse a responderles o resistirse pasivamente a que los detuvieran.⁹

Estas medidas nos dan una primera y perfectible idea de la extensión de los encuentros de la policía con la ciudadanía donde se aplica una capacidad tan importante y en muchas ocasiones necesaria, pero también con la posibilidad de ser usada abusivamente, como es la fuerza pública. Establecer la dimensión del uso abusivo o excesivo de la misma es más complicado. Igualmente es necesario comenzar a desarrollar estrategias para su medición, y discutir las teóricas y metodológicamente para el caso mexicano. La poca visibilidad de los casos de abuso, como de la actuación policial en general, y las selectividades y sesgos que presentan las posibles fuentes de datos al respecto, hacen necesario que se deban seguir más de un tipo de enfoque y comparar y triangular los resultados. Cualquier cambio de las organizaciones y el funcionamiento policial, llámese reforma legal e institucional, modelo de seguridad, política, programas de mayor cercanía y confianza con la población, etc., que tenga como objetivo controlar y disminuir el uso abusivo de la fuerza sólo podrá evaluar sus resultados si cuenta con mediciones rigurosas y en distintos momentos del tiempo de dicho fenómeno.

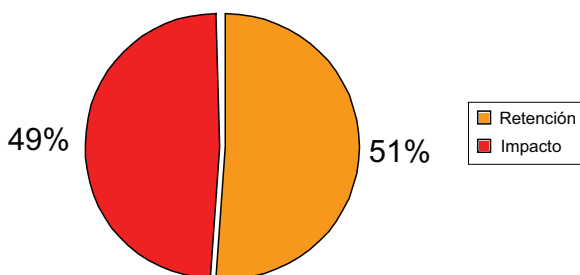
Dando un primer paso podemos pasar del uso de la fuerza en general al nivel de la fuerza aplicada al dividir los casos de uso de la fuerza en dos: fuerza para restringir (sujetar, agarrar, incluso empujar) y fuerza de impacto (golpes con puños, patadas, sacar o apuntar con el arma).

⁹ En el ppcs de 2002, las interacciones entre la policía y la población mostrarían dinámicas menos conflictivas: 75% consideraron que la fuerza fue excesiva, 14% de los que señalaron contactos con uso de la fuerza tuvieron algún tipo de herida como consecuencia del encuentro y solamente 26.7% admitieron haber discutido, desobedecido, resistido al policía antes del uso de la fuerza.

El primer nivel es un uso de la fuerza más propio de una situación donde el policía busca controlar y limitar a un individuo. La fuerza de impacto sugiere una dinámica más agresiva y violenta, más allá de si dichas acciones son o no justificadas. A su vez podemos dividir la resistencia previa al uso de la fuerza por parte del ciudadano en dos categorías: pasiva y activa. En la resistencia de tipo pasiva incluimos: discutir con los policías, no responder a los policías y resistirse pasivamente a que lo detuvieran; en la resistencia de tipo activa: amenazar a los policías, bloquear sus movimientos, no detenerse e intentar escaparse e intentar pegarles o pegarlos. Los resultados de la encuesta en Nezahualcóyotl se muestran en la gráfica 2.

La mitad de los encuentros con uso de la fuerza fueron de impacto, es decir que llegaron a implicar bofetadas, golpes con los puños, patadas, sacar el arma y apuntar con el arma. Que un número importante de encuentros escale hacia el uso de este tipo de fuerza policial es preocupante, incluso más allá de la discusión acerca de si se trató de un uso legítimo o abusivo de la fuerza pública, ya que igualmente denota una relación difícil entre la policía y algunos grupos de población. Por otro lado, 53% de los entrevistados que tuvieron encuentros con uso policial

Gráfica 2. Nivel de uso de la fuerza



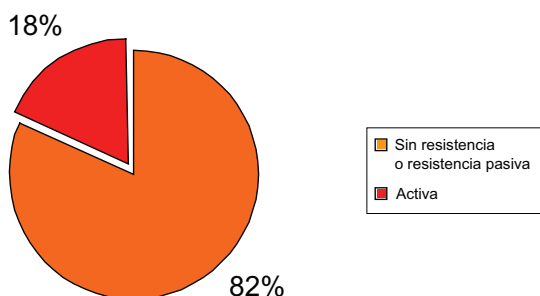
de la fuerza declararon algún comportamiento previo de resistencia a la autoridad. Es un porcentaje significativo, más aún si consideramos que se trata de la perspectiva del encuentro que declara el ciudadano. Igualmente, los casos de resistencia declarada son en su mayoría de tipo pasivo. Los casos de resistencia activa no implican que fuera necesario el uso de la fuerza que denominamos de impacto, pero son reacciones que imprimen mayor tensión e incertidumbre en el encuentro. Si consideramos los casos donde no declararon ningún tipo de resistencia junto con la resistencia pasiva tenemos el siguiente resultado.

Podemos establecer entonces, de manera muy simplificada, un diferencial de la fuerza para cada contacto.¹⁰ Adjudicando el valor 1 a la fuerza de impacto y 0 a la fuerza de retención, y el valor 1 a la resistencia activa y 0 a la pasiva o sin resistencia, restamos fuerza-resistencia y obtenemos tres posibles valores: 1 cuando se aplicó fuerza de impacto sin haber existido resistencia o sólo resistencia pasiva (posible uso excesivo de la fuerza), 0 cuando a la fuerza de impacto correspondió a una previa resistencia activa del ciudadano, o a una ausencia de resistencia o resistencia pasiva continuó una fuerza de retención (mayor adecuación entre el comportamiento previo y la respuesta), -1 cuando a una resistencia activa no contestó con fuerza de impacto (respuesta controlada del policía).

Según la opinión de los entrevistados que tuvieron encuentros con la policía donde se usó la fuerza, los casos de “menor fuerza” con una resistencia activa fueron muy pocos, mientras que el mayor porcentaje (52.4%) refiere a casos de usos de la fuerza de retención ante falta de resistencia o resistencia pasiva, o una respuesta más

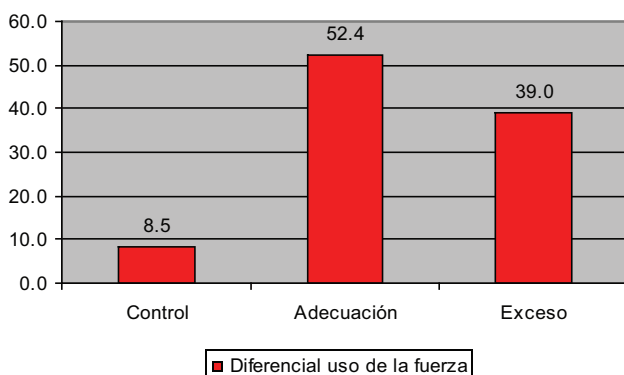
¹⁰ Una versión más desarrollada y a partir de fuentes internas supervisadas es la presentada por Alpert y Dunham.

Gráfica 3. Nivel de resistencia



agresiva de los policías pero previa resistencia activa de los ciudadanos. Finalmente, podemos tener una primera medida de casos con mayor probabilidad uso excesivo de la fuerza pública ya que la fuerza de impacto no fue precedida de resistencia activa. El uso de la fuerza de impacto pudo haberse debido a otros factores distintos de la resistencia, algunos con mayor legitimidad, como podrían

Gráfica 4. Diferencial uso de la fuerza



ser la amenaza a la integridad de terceras personas o la gravedad del delito cometido, pero también ilegítimos como el aspecto físico de la persona o que ésta se negara a pagar una mordida al policía. Poder determinar si el uso de la fuerza y su nivel dependen significativamente de unos u otros factores es central para conocer la legitimidad o ilegitimidad de su uso cotidiano.

CONCLUSIÓN: MEDICIÓN Y ESTABLECIMIENTO DE PATRONES DE USO POLICIAL DE LA FUERZA

El uso de la fuerza pública en México por parte de las policías es hoy en día un problema desde distintos puntos de vista: por el desconocimiento acerca de la profesionalidad de su aplicación y en contrapartida la posible extensión de su uso excesivo e ineficaz y del costo social y humano que implica, por la (i)legitimidad de su uso ante los ojos de la opinión pública y la población en general, por la privatización de dicha capacidad para lograr beneficios económicos de tipo personal o de grupo sin controles adecuados, por la sensación de inseguridad de muchos policías que carecen de la formación y guía adecuada para aplicarla, por cómo poder atacar todos estos problemas para hacer un uso eficiente y legítimo y cumplir de mejor manera los objetivos de mayores niveles de seguridad ciudadana para toda la población. Ante esta realidad, se está comenzando a responder por propuestas y cambios en los marcos legales que regulan el uso de la fuerza al interior de la organizaciones policiales, cambios absolutamente necesarios (dependiendo de su contenido y dirección, por supuesto), pero notoriamente insuficientes si no se acompaña de las reformas institucionales necesarias para que los criterios cotidianos de aplicación se acerquen en algo a lo idealmente estipulado. Para ello es necesario conocer los fenómenos del uso y nivel de la fuerza por parte de la

policía, discutirlos teóricamente, metodológicamente, medirlos sistemáticamente y analizarlos e interpretarlos.

Si se quiere tener un mayor control sobre la discrecionalidad en el funcionamiento cotidiano de la policía, que en ciertas circunstancias no sólo es prevenible sino también deseable, hay que conocer sus patrones de comportamiento e interacción con la población. Sin ese conocimiento los costos de instrumentar cualquier reforma serán más elevados y sus resultados más inciertos. Además de los ejercicios de encuesta como el presentado en este artículo es necesario analizar los registros disponibles en distintas instituciones que nos den cuenta de dichos patrones, o de algunos de ellos en particular, por ejemplo, de los casos de violaciones a los derechos humanos en las quejas que se presentan ante las Comisiones de los Derechos Humanos. A su vez, es necesario realizar estudios de mayor profundidad sobre casos específicos de interacciones de la policía y grupos de la población. El uso de la fuerza obedece a distintas expectativas de actuación, y no solamente de tipo instrumental como detener a un sospechoso que se resiste (una expectativa legítima), u obligar a que una persona acepte haber cometido un delito para poder pedir dinero a cambio (una expectativa ilegítima), sino que también responde a expectativas de tipo moral, por ejemplo, usar la fuerza en función de quién “merece” o no “merece” ser castigado, así como de tipo “identitario”, usando la fuerza pública para reafirmar ante sí mismo, ante las personas con las que interactúan y ante su grupo de pares, quién es él y qué tipo de policía es. Sin reconocer el carácter multidimensional del fenómeno del uso de la fuerza pública los intentos de reforma, generalmente desequilibrados en favor de una perspectiva restringidamente legal, tendrán menores oportunidades de éxito y mayores costos.

BIBLIOGRAFÍA

- ADAMS, Kenneth (1996), "Mesuring the Prevalence of Police Abuse of Force", en *Police Violence*, William A. GELLER y Hans TOCH (eds.), Yale University, pp. 52-93.
- ALPERT, Geoffrey, DUNHAM, Roger (2004), *Understanding Police Use of Force*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ALPERT, Geoffrey y SMITH, William (1994), "How reasonable is the reasonable mans: police and excessive force?", *The Journal of Criminal Law & Criminology*, vol. 85, núm. 2, pp. 481-501.
- BAYLEY, David y GAROFALO, James (1989), "The Management of Violence by Police Patrol Officers", *Criminology*, vol. 27, pp. 1-25.
- BAYLEY, David (1996), "Police Brutality Abroad", en *Police Violence*, William A. GELLER y Hans TOCH (eds.), Yale University, pp. 273-291.
- BIRKBECK, C., GABALDÓN, L. y NORRIS, M. (2003), "La disposición de usar la fuerza contra el ciudadano: un estudio de la policía en cuatro ciudades de las Américas", *Capítulo Criminológico*, núm. 31, vol. 2, pp. 33-77.
- BIRKBECK, Christhoper y GABALDÓN, Luis Gerardo (2002), "La disposición de agentes policiales a usar la fuerza contra el ciudadano", en *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*, Buenos Aires, Clacso, pp. 229-244.
- (2003), "La definición de los usos justificados de la fuerza en el desempeño policial: Propuestas para un proyecto de investigación comparada", en *Policía y fuerza física*, Luis Gerardo GABALDÓN y Christopher BIRKBECK (eds.), Caracas, Nueva Sociedad.
- CARRILLO GÓMEZ, Natalie (2004), "Factores psicosociales que inciden en la disposición a usar la fuerza por parte de efectivos policiales de Mérida y Trujillo", en *Capítulo Criminológico*, vol. 32, núm. 2, abril-junio de 2004, pp. 191-215.
- CHEVIGNY, Paul (1969), *Police Power: Police Abuses in New York City*, Nueva York, Pantheon.

- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH) (1998), *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, CIDH.
- (1999), *Informe de seguimiento*, México, CIDH.
- COMITÉ DE ABOGADOS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, CENTRO DE LOS DERECHOS HUMANOS “MIGUEL AGUSTÍN PRO JUÁREZ” (2001), *Injusticia legalizada: Procedimiento penal mexicano y derechos humanos*, México, Comité de Abogados para los Derechos Humanos, Prodh.
- COUTTOLENE, B.; CANO, I.; CARNEIRO, L. P. y PHEBO, L. (2000), “Violencia y policía en Río de Janeiro”, en *Asalto al desarrollo: violencia en América Latina*, J. L. LONDOÑO, A. GAVIRIA y R. GUERRERO (eds.), Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 59-102.
- DUROSE, Matthew, SCHMITT, Erica y LANGAN, Patrick (2005), *Contacts between Police and the Public. Findings from the 2002 National Survey*, National Institute of Justice, Bureau of Justice Statistics.
- (2007), *Contacts between Police and the Public, 2005*, Bureau of Justice Statistics.
- GABALDÓN, Luis y BIRKBECK, Christopher (1996), “Estatus social, comportamiento ciudadano y violencia policial: una evaluación actitudinal en policías venezolanos”, *Capítulo Criminológico*, núm. 24, vol. 2, pp. 31-59.
- GABALDÓN, Luis y MURÚA, Mario (1983), “Interacción policía-público: actuación, respuesta y variables interpersonales y situacionales”, *Revista Cenipec*, núm. 8, pp. 33-72, Mérida.
- GARNER, Joel, MAXWELL, Christopher y HERAUX, Cedrick (2002), “Characteristics Associated with The Prevalence and Severity of Force Used by The Police”, *Justice Quarterly*, vol. 19, núm. 4, diciembre de 2002, pp. 705-746.
- GREENFELD, Lawrence, LANGAN, Patrick y SMITH, Steven (1999), *Revising and Fielding the Police-Public Contact Survey*, en *Use of Force by Police*, National Institute of Justice, Bureau of Justice Statistics.
- HOLMES, Malcolm (2000), “Minority Threat and Police Brutality: Determinants of Civil Rights Criminal Complaints in U.S.

- Municipalities", *Criminology*, vol. 38, núm. 2, 2000, pp. 343-367.
- HUGGINS, Martha, HARITOS-FATOUROS, Mika y ZIMBRADO, Philip (2002), *Violence workers. Police Torturers and Murderers Reconstruct Brazilian Atrocities*, Berkeley y Los Ángeles, University of California Press.
- HUMAN RIGHTS WATCH (1999), *Abuso y desamparo. Tortura, desaparición forzada y ejecución extrajudicial en México*, México, Human Rights Watch.
- JACOBS, David y O'BRIEN, Robert (1998), "The Determinants of Deadly Force: A Structural Analysis of Police Violence", *American Journal of Sociology*, vol. 103, núm. 4, enero de 1998, pp. 837-862.
- KANE, Robert (2002), "The Social Ecology of Police Misconduct", *Criminology*, vol. 40, núm. 4, pp. 867-882.
- KLOCKARS, Carl (1996), "A Theory of Excessive Force and Its Control", en *Police Violence*, William A. GELLER y Hans TOCH (eds.), Yale University, pp. 1-22.
- LANZA-KADUCE, Lonn y GREENLEAF, Richard (2000), "Age and race deference reversals: extending Turk on police-citizen conflict", en *Journal of research in crime and delinquency*, vol. 37, núm. 2, mayo de 2000, pp. 221-236.
- LERSCH, Kim y MIECZKOWSKI, Tom (2005), "Violent police behavior: Past, present, and future research directions", en *Aggression and Violent Behavior* 10, pp. 552-568.
- LÓPEZ UGALDE, Antonio (2003), *Violación de los derechos humanos en el ámbito de la seguridad pública en el Distrito Federal*, México, CDHDF.
- MACDONALD, John, MANZB, Patrick, ALPERT, Geoffrey, DUNHAM, Roger (2003), "Police use of force: Examining the relationship between calls for service and the balance of police force and suspect resistance", en *Journal of Criminal Justice*, 31, pp. 119-127.
- MARTÍNEZ DE MURGUÍA, Beatriz (1998), *La policía en México*, México, Planeta.
- NATIONAL INSTITUTE OF JUSTICE (1999), *Use of Force by Police. Overview of National and Local Data*, Washington, D. C., National Institute of Justice.

- NAVAL, Claire y SALGADO, Juan (2006), *Irregularidades, abusos de poder y maltratos en el Distrito Federal*, México, Fundar Centro de Investigación y Análisis.
- ONU, COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS (2000), Informe de seguimiento del Relator, Comisión de Derechos Humanos.
- (1998), Informe del Relator Especial, Sr. Nigel Rodley, Comisión de Derechos Humanos.
- SKOLNICK, Jerome, FYFE, James (1993), *Above the law*, Nueva York, The Free Press.
- TERRILL, William y MASTROFSKI, Stephen (2002), “Situacional and Officer-Based Determinants of Police Coercion”, en *Justice Quarterly*, vol. 19, núm. 2, junio de 2002, pp. 215-248.
- TERRILL, William, PAOLINE III, Eugene y MANNING, Peter (2003), “Police Culture and Coercion”, *Criminology*, vol. 41, núm. 4, 2003, pp. 1003-1034.
- URIARTE, Isabel y SILVA, Carlos (2006), *De Atenco a la reforma policial democrática*, Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C., Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro-Juárez”, A.C.
- WORDEN, Robert E. (1996), “The causes of police brutality: theory and evidence on police use of force”, en *Police violence*, William A. GELLER y Hans TOCH (eds.), Yale University Press, pp. 23-51.

EL SISTEMA PENITENCIARIO MEXICANO

ELENA AZAOLA¹ Y MARCELO BERGMAN²

INTRODUCCIÓN

Este trabajo se propone describir los rasgos más significativos que caracterizan al sistema penitenciario mexicano y efectuar un análisis del papel que este sistema desempeña dentro del conjunto de las instituciones que tienen por objeto hacer frente a la criminalidad en el país. Nos interesa específicamente conocer, dentro de las diferentes funciones que le son asignadas a este sistema, cuáles son las que cumplen medianamente y las que deja de lado o no logra encarar.

Se abordan, asimismo, los cambios más relevantes que se observan en la actividad delictiva que ha tenido lugar en el país durante la última década y las acciones que llevan a cabo las instituciones de seguridad y justicia para contenerla, así como los principales problemas que enfrentan las instituciones penitenciarias.

Para elaborar este trabajo hemos compilado una serie de datos de distintas fuentes tanto primarias como secundarias. Hacemos uso de información estadística de

¹ Centro de Investigaciones y Estudios en Antropología Social, CIESAS.

² Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE.

fuentes oficiales,³ así como también presentamos algunos resultados de una encuesta que recientemente levantamos a 1 615 internos en establecimientos penitenciarios de tres estados de la República.⁴ Se incluyen las principales conclusiones que se obtuvieron de la encuesta, uno de cuyos propósitos fue recabar la percepción que la población en prisión tiene acerca de la capacidad disuasiva de las fuerzas de seguridad, así como del desempeño de las instituciones de procuración y administración de justicia en México.

LOS CENTROS PENITENCIARIOS

Existen en la República Mexicana un total de 447 establecimientos penitenciarios que, de acuerdo con el tipo de autoridad que los tiene a su cargo, se distribuyen de la siguiente manera:

- 5 federales
- 330 estatales
- 103 municipales
- 9 del gobierno del Distrito Federal

Total: 447

³ En todo el documento, cuando no se cita otra fuente, la información proviene de la Secretaría de Seguridad Pública.

⁴ La encuesta se levantó, mediante procedimientos de muestreo aleatorio, durante el primer semestre de 2002 en 15 centros penitenciarios. Incluyó a un total de 1 615 internos: 1 010 en el Distrito Federal, 512 en el Estado de México y 93 en el de Morelos. En conjunto, la población penitenciaria de estas tres entidades es, en números redondos, de 35 mil internos que representa la quinta parte de la población penitenciaria total del país (177 mil internos). Los resultados *in extenso* de la encuesta pueden consultarse en: Bergman, M., E. Azaola, A. L. Magaloni y L. Negrete, 2003.

La población de los establecimientos penitenciarios varía significativamente de un centro a otro. Los del Distrito Federal son los más poblados ya que dos de sus centros cuentan con casi 8 mil internos. Le siguen los centros estatales que, en la mayoría de los casos, cuentan con una población que varía entre 500 y cinco mil internos, siendo lo más frecuente que tengan un promedio aproximado de mil. Por su parte, los centros federales cuentan con cerca de 500 internos mientras que los municipales son los de menor población.

En cuanto a su nivel de seguridad, tres de los centros federales, que se ubican en los estados de México, Jalisco y Tamaulipas, son de alta seguridad. Existe, por otro lado, un centro de baja seguridad, en tanto que el resto de los centros penitenciarios son de seguridad media.

La composición de la población penitenciaria por sexo es de 96% hombres y 4% mujeres, proporción que se ha mantenido constante a lo largo de las últimas décadas y que es similar a la que existe en países con un nivel de desarrollo similar al de México (Azaola, 1998).

Del total de la población interna, 57% ha obtenido sentencia, en tanto que 43% son reos sin condena, porcentaje que se ha mantenido más o menos constante a lo largo de la última década. En este aspecto México se aparta de la mayoría de los países latinoamericanos que tienen porcentajes más elevados de presos sin condena.

En cuanto al fuero, 26% de los internos a nivel nacional se encuentran acusados por delitos del fuero federal mientras que 74% por delitos del fuero común, porcentaje que tampoco se ha alterado significativamente durante la última década. Cabe señalar, sin embargo, que, debido al tráfico de drogas, los estados de la frontera norte cuentan con una proporción significativamente más elevada de internos por delitos del fuero federal como puede apreciarse en el cuadro 1, al comparar dichas entidades (Baja

Cuadro 1. Población penitenciaria según fuero, 2001

<i>Entidad</i>	<i>Población penitenciaria</i>	<i>Fuero común</i>	<i>Fuero federal (%)</i>
Distrito Federal	22 371	18 878	3 493 (16%)
Baja California	11 855	7 235	4 620 (39%)
Sonora	11 409	6 536	4 873 (43%)
Estado de México	10 807	9 705	1 102 (10%)
Veracruz	9 050	7 929	1 121 (12%)
Tamaulipas	8 741	4 797	3 944 (45%)
Michoacán	8 083	6 176	1 907 (24%)
Jalisco	7 153	5 778	1 375 (19%)
Chihuahua	6 714	3 747	2 967 (44%)
Sinaloa	6 373	3 946	2 427 (38%)
Tlaxcala	603	s.d	s.d
Campeche	1 063	s.d	s.d
Aguascalientes	1 068	s.d	s.d
Baja California Sur	1 069	s.d	s.d

California, Sonora, Tamaulipas, Chihuahua) con el resto de la República.

Por lo que se refiere a la composición de la población interna por tipo de delito, el cuadro 2 muestra los datos que recabamos en la encuesta, que son similares a los de otras entidades del país excepto las del norte de la República que tienen una proporción más elevada de delitos relacionados con el tráfico de drogas.

Durante la última década, la población en prisión se ha incrementado en México a un ritmo sin precedente. En efecto, como lo muestra el cuadro 3, en poco más de diez años la población en prisión se ha duplicado, lo que nunca antes había ocurrido en un periodo tan corto. De hecho, México tiene hoy en día una tasa de 175 presos por

Cuadro 2. Población interna por tipo de delito

<i>Estado</i>	<i>Delitos contra la propiedad</i>	<i>Delitos violentos</i>	<i>Tráfico drogas</i>	<i>Otros*</i>	<i>Total</i>
D.F.	33%	50%	6%	11%	100%
Edo. de Méx.	21%	64%	5%	10%	100%
Morelos	16%	46%	22%	16%	100%
% total	26%	54%	8%	12%	100%

Incluye delitos sexuales, de cuello blanco y otros.

Fuente: Encuesta en prisiones, CIDE, 2002.

Cuadro 3. Población penitenciaria en México,
1992-2003 (en miles de personas)

<i>Año</i>	<i>Población</i>
1992	87.7
1993	91.6
1994	92.7
1995	93.5
1996	101.2
1997	109.9
1998	124.7
1999	135.3
2000	155.1
2001	165.6
2002	176.4
2003*	177.5

* Hasta abril de 2003.

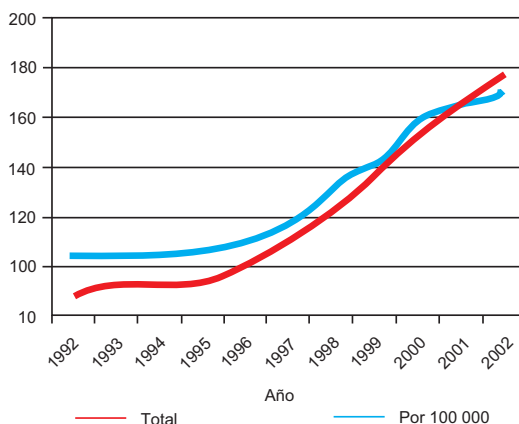
Fuente: Secretaría de Gobernación 1992-2000;
Secretaría de Seguridad Pública 2001-2003.

100 mil habitantes mientras que, hace diez años, tenía una de 104 por 100 mil.

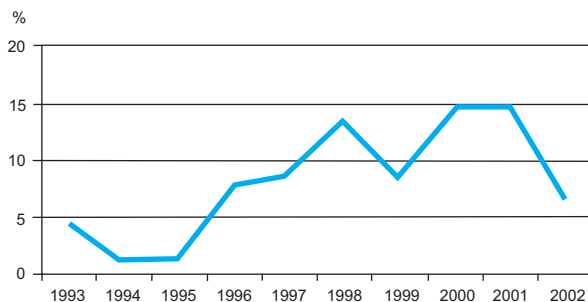
Las gráficas 1 y 2 muestran el ascenso de la población penitenciaria tanto en términos absolutos como por 100 000 habitantes. Como se observa, dicha población se incrementó a un ritmo de 9% de anual en promedio. El crecimiento más pronunciado se observa de manera constante a partir de 1996. Sólo en 2002 pareciera que el ritmo de crecimiento habría comenzado a descender, posiblemente debido a la sobrepoblación de los establecimientos penitenciarios.

Las prisiones mexicanas tienen hoy en día un sobrecupo, en promedio, de 35%; sin embargo, hay estados cuya población penitenciaria supera en más de 100% su capacidad instalada. Particularmente difícil por su

Gráfica 1. Población interna



Gráfica 2. Tasa anual de incremento
en la población interna



sobrepoblación es, de acuerdo con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la situación de las prisiones en: Baja California, Nayarit, Chiapas, Sonora, Tamaulipas, Oaxaca, Puebla y el Distrito Federal.

Abordaremos algunos de los factores que inciden en el significativo incremento que ha tenido la población penitenciaria durante la última década.

FACTORES QUE INCIDEN EN EL INCREMENTO DE LA POBLACIÓN PENITENCIARIA

Entre los factores que han incidido en el incremento del 100% que ha tenido la población penitenciaria del país entre 1992 y 2003, cabe referir los siguientes:⁵ a) incremento en los índices delictivos; b) reformas a los códigos que han endurecido las penas y, c) medidas administrativas que prolongan la estancia en prisión. Analizaremos brevemente cada uno de ellos.

⁵ En algunas entidades el incremento ha sido todavía mayor. En el Distrito Federal, por ejemplo, la población en prisión se triplicó entre 1993 y 2002 al pasar de 7 800 internos a 23 000 (Tenorio, 2002b).

a) *Incremento en los índices delictivos.* El número de delitos que se denunciaron en el país aumentó de 809 mil delitos en 1991 a un millón 517 mil en 2001, lo que representa un incremento de 88% en sólo diez años. En cuanto al número de delitos denunciados por cada mil habitantes, el punto máximo fue en 1997 con 16.18, bajando a 14.26 en 2000 y volviendo a subir a 15.1 en 2002. Las entidades con los índices de delincuencia más elevados, son: Baja California, Distrito Federal y Quintana Roo.

Vale la pena señalar que este incremento en el número de delitos denunciados ha tenido lugar a pesar de que, de acuerdo con todas las encuestas de victimización que se han levantado, el porcentaje de delitos que no se denuncian también se habría incrementado año con año durante los últimos siete años. En efecto, de acuerdo con estas encuestas, entre 70 y 80% de los delitos que han tenido lugar durante dicho periodo no han sido denunciados a las autoridades.⁶

De igual modo conviene tomar en cuenta que 93% de los delitos quedan impunes dado que sólo 7% de los delitos que son denunciados dan lugar a que se inicie un proceso ante el poder judicial (Secretaría de Seguridad Pública, 2003; Zepeda, 2002).

b) *Reformas que han endurecido las penas.* Otro factor que ha contribuido a incrementar la población de las prisiones, es el de las reformas a los códigos penales que tuvieron lugar a partir de 1994 mediante las cuales se tipificaron como graves una gran cantidad de delitos dando por resultado que se elevaran las penas. Asimismo, diversos delitos quedaron exentos de la posibilidad que se otorgaran beneficios de preliberación a quienes

⁶ Nos referimos a las encuestas que han levantado el periódico *Reforma*, la revista *Este País*, el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad y la empresa ACNielsen.

los cometieran, incrementándose considerablemente su permanencia en prisión. Es el caso de los delitos contra la salud (tráfico de drogas) para los que no se admite reducción alguna de la pena impuesta por los jueces.

c) Medidas administrativas. De igual forma, debe tomarse en cuenta que quienes finalmente resuelven sobre la permanencia de los internos en prisión no son los jueces sino el personal técnico de los centros penitenciarios que cuenta con amplias facultades para conceder o negar los beneficios de preliberación. Ello ocasiona que las penas efectivas no necesariamente guarden proporción con la gravedad del delito y que los beneficios se otorguen de manera arbitraria e inoportuna, sobre todo si se considera que dicho personal tiene a su cargo la revisión de muchos más expedientes de los que puede tramitar. Es el caso, por ejemplo, del Distrito Federal donde cada uno de los funcionarios facultados para conceder beneficios tiene entre 400 y 2 000 expedientes a su cargo, lo que explica que no logren otorgarlos oportunamente.

No existen estudios que demuestren cuál de estos u otros factores tienen un mayor impacto sobre el crecimiento de la población penitenciaria. Los datos apuntan, no obstante, a que más que un crecimiento de flujo nos encontramos frente a un típico aumento de *stock*. Es decir, la evidencia inicial apunta a que la población creció más por la extensión de las condenas que por el número de ingresos.

Al respecto, puede observarse el cuadro 4, elaborado a partir de las estadísticas judiciales del periodo 1998-2000.⁷ Éste contiene el número de sentencias condenatorias por año y tipo de delito. A pesar que durante dicho

⁷ A partir de 1998 se cuenta con datos judiciales con este nivel mínimo de desagregación.

Cuadro 4. Sentenciados por tipo de delito, 1998-2000

	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>Total</i>
Delitos por drogas	7 684	7 487	8 719	23 890
Uso de armas de fuego		1 687	1 879	3 566
Homicidio	5 006	4 988	4 938	14 392
Lesiones	20 918	22 316	22 809	66 043
Violación	2 513	2 596	2 589	7 698
Abuso sexual	438	564	762	1 764
Robo	41 991	43 463	41 133	126 587
Fraude	1 791	1 616	1 592	5 001
Daños en propiedad	6 074	5 979	5 859	11 838
Despojo	2 027	1 509	1 628	5 164
Allanamiento	1 823	1 775	1 837	5 435
Amenazas	910	951	937	2 798
Uso de armas prohibidas	1 267	10 538	8 404	30 209
Otros	18 278	19 233	19 496	57 007
Total	120 720	124 704	122 582	368 006

periodo la población penitenciaria aumentó en más de 20%, no obstante el número total de condenas sólo creció 1.8%. Si bien las sentencias condenatorias por delitos violentos y por delitos contra la salud tuvieron un significativo incremento por encima del promedio (9%), los datos muestran que, en la mayoría de los delitos, las condenas no han aumentado en proporción con el crecimiento de las denuncias ni con el de la población en prisión.

Las estadísticas judiciales también muestran que entre 1998 y 2000 se incrementó el número de sentencias condenatorias de tres años o más y se redujeron las de tres años o menos (INACIPE, 2003). A pesar de que un estudio más analítico queda pendiente, los datos anteriores muestran que el aumento de las conductas delictivas no se

refleja en el número de aprehensiones ni en el de sentencias condenatorias. El endurecimiento de las penas por parte de los jueces podría, de manera indirecta, ser un resultado del crecimiento de la criminalidad.

UNA PERSPECTIVA COMPARADA

El crecimiento de la actividad delictiva, en general, y el de la población penitenciaria, en particular, son procesos comunes a la región latinoamericana. El incremento de la criminalidad es particularmente notorio en las grandes urbes (Wacquant, 2000).

Lo anterior puede apreciarse en el cuadro 5, que muestra un incremento de 56.4% en promedio de la población penitenciaria para todos los países latinoamericanos, con excepción de Venezuela, durante el periodo 1992-1999.⁸ Si bien el crecimiento de la población penitenciaria de México se halla muy cerca del promedio durante el periodo considerado, México cuenta, sin embargo, con una de las tasas de encarcelamiento por 100 mil habitantes más altas de Latinoamérica, sólo superada por Chile y Colombia entre los países que cuentan con un similar nivel de desarrollo.

Desde otro ángulo, México tampoco escapa a la media latinoamericana respecto a la sobrepoblación en sus prisiones y al nivel deplorable de los servicios institucionales. Aunque más adelante se analizarán detalladamente estos temas para el caso de México, el cuadro 6 ofrece una perspectiva regional del problema. Como puede apreciarse, tanto el nivel de los servicios, como el de los derechos mínimos que pueden garantizarse a los internos, son sistemáticamente violados sin que exista

⁸ La excepción de Venezuela se explica por los programas masivos de preliberación y condonación de penas que tuvieron lugar durante dicho periodo (Ungar, 2003).

Cuadro 5

<i>País</i>	<i>Población total en prisión</i>			<i>Incremento 1992-1999%</i>	<i>Internos por 1000 000 habs.</i>
	<i>1992</i>	<i>1996</i>	<i>1999</i>		
Argentina	21 016	34 228	38 604	84	107
Bolivia	s.d.	6 235 (1997)	8 315	33	102
Brasil	114 377	148 760	194 074	70	113
Chile	20 989	23 567	30 852	47	205
Colombia	33 491	46 747	57 068	70	153
Costa Rica	3 346	4 722	8 526	155	229
República Dominicana	10 800	10 387	14 188	31	170
Ecuador	7 998	10 957	8 520	7	69
El Salvador	5 348	7 996	6 868	28	109
Guatemala	n.a.	6 387	8 169	28	69
Honduras	5 717	9 480	10 869	90	172
México	87 723	101 200	139 707	59	143
Panamá	4 428	7 322	8 517	92	303
Paraguay	s.d	3 427	4 088	19	75
Perú	17 350	23 174	27 452	58	107
Uruguay	3 037	3 268	4 012	32	123
Venezuela	s.d..	22 791	14 196	-38	60

Fuente: datos elaborados con base en Ungar, 2003.

Cuadro 6. Sobrepoblación, porcentaje de internos sin sentencia
y costo por interno en las prisiones de América Latina*

<i>País</i>	<i>Sobrepoblación %</i>	<i>Internos sin sentencia %</i>	<i>Costo por interno (US dls)</i>
Argentina**	140% (promedio)	70% (promedio)	Varía por provincia
Bolivia	162%	70%	\$26 por interno por mes
Brasil	181% (promedio)	45%	Varía por estado
Chile	150%	51%	s.d.
Colombia	137%	43%	\$1.44 (sólo alimentos)
Costa Rica	167%	% moderado	s.d.
Cuba	175% (aprox.)	% moderado	s.d.
Rep. Dominicana	215%	74%	s.d.
Ecuador	143%	% severo	s.d.
El Salvador	135%	75+%	s.d.
Honduras	109%	90%	\$0.40 (alimentación y salud)
México	133% (promedio)	43%	Varía por estado
Nicaragua	113%	% moderado	\$0.58 (sólo alimentos)

Continúa...

...continuación

<i>País</i>	<i>Sobrepoblación %</i>	<i>Internos sin sentencia %</i>	<i>Costo por interno (US dls)</i>
Paraguay	212%	De 80 a 90%	s.d.
Panamá	126%	% severo	s.d.
Perú	141%	65+%	\$0.75 (sólo alimentos)
Uruguay	125%	70+%	s.d.
Venezuela	160%	70+%	\$1.86 (costo total)***

* Aunque la población penitenciaria total en Guatemala coincide con su capacidad instalada, algunas de sus prisiones están sobrepobladas hasta en 170%. En Brasil hay cerca de 200 mil internos en un sistema con capacidad para 145 mil (*The Economist*, febrero 24, 2001: 37). Otras fuentes: Observatoire international des prisons, 1995; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Bolivia; Instituto Nacional Penitenciario de Colombia y, Reuters, "Peru admits jails packed with unsentenced inmates", abril 24, 1996. (El viceministro de Justicia de Perú señaló que la proporción de internos sin sentencia alcanza en algunos casos hasta 90%).

** En países federales, que cuentan con sistemas penitenciarios separados para sus provincias, como en el caso de Argentina, las diferencias entre las provincias pueden ser considerables.

*** *El Universal*, 21 de marzo, 1995.

Fuente: Datos elaborados con base en Ungar, 2003.

ningún incentivo social o institucional para poder remediar esta situación.

En resumen, a pesar de que la situación de las prisiones y el incremento de la actividad delictiva se han tornado en un serio problema, México no escapa a lo que es la norma en la región, donde la ineficacia institucional y el aumento de la criminalidad son fenómenos que claramente se han agudizado en la década de los noventa.

ALGUNOS ASPECTOS DE LA INCIDENCIA DELICTIVA

Como se verá, la distribución de los internos por delito que encontramos en las prisiones, obedece a la capacidad de los sistemas de procuración de justicia de aprehender a los sospechosos y a la de los tribunales de imponer sanción a los culpables. Es decir, la composición de la población por delito no corresponde sólo a la distribución de los delitos que efectivamente se cometen multiplicados por la duración de las penas que les corresponden, sino, más bien, a la capacidad que tienen las instituciones del sistema de justicia para aprehender y condenar a los responsables.

Como lo muestra el cuadro siguiente, los internos detenidos por delitos violentos constituyen el grupo mayoritario. Esto no sólo se debe a que sus sentencias son más prolongadas, sino también refleja el incremento que este tipo de delitos ha tenido durante los últimos años.

El robo con violencia es el delito que más se ha incrementado durante la última década. Así, por ejemplo, mientras que en 1990 se registraba en la Ciudad de México un robo con violencia por cada dos sin ella, en 1997 el 55% de los robos se efectuaron con violencia. De igual modo, mientras que en 1994 sólo 28% de los asaltantes en la Ciudad de México estaban armados, en 1999 ya lo estaba

70%, y si en 1994 sólo una de cada diez víctimas de asalto resultaba lesionada, en 1999 lo fue una de cada tres.⁹

En la encuesta que levantamos en 2002, 57% de los acusados por robo con violencia admitió haber utilizado un arma así como 56% de los acusados por delitos contra las personas, también lo hizo. En resumen, la imposición de condenas más severas, y por lo tanto el incremento en el número de internos, también refleja una incidencia mayor de delitos violentos.

Delitos reportados. En una situación de equilibrio óptimo, las prisiones deberían albergar una proporción de internos cuyos delitos reflejaran la distribución de los que realmente se cometen en la sociedad, controlando la severidad de la pena. La actividad delictiva se mide tanto por los delitos que se reportan a las autoridades cuanto por los resultados que se obtienen de las encuestas de victimización. Debido a que en México no existen encuestas de victimización estandarizadas, sólo es posible medir la evolución de la actividad delictiva a través de los delitos reportados. Sin embargo, es preciso señalar que esta variable es sensible a la confianza que la ciudadanía tenga en las instituciones de justicia y en la eficacia percibida de las mismas. Es decir, si la ciudadanía percibe a las instituciones como eficaces y confía en las mismas, las denuncias tenderán a aumentar, de lo contrario, éstas disminuirán sin que ello implique una reducción de la actividad delictiva. Esto último parece ser lo que ha venido ocurrido en México durante la última década (Azaola, 2002).

Según distintas fuentes oficiales, la delincuencia alcanzó su pico máximo en 1997 y a partir de entonces habría

⁹ Ruiz Harrell, 1998 y artículos publicados por el mismo autor en *Reforma* durante 2000.

comenzado a descender moderadamente. Este descenso habría sido más notorio en algunos delitos que en otros. El número de denuncias por robo, por ejemplo, descendió 10% entre 1997 y 2001. Sin embargo, las denuncias por robo de vehículo se incrementaron 2%. Lo mismo puede observarse en relación con los delitos violentos: mientras que el homicidio descendió 11%, las lesiones, en cambio, se incrementaron 12%. Así también, mientras que el rubro de otros delitos descendió, los daños, amenazas, fraude y abusos de confianza, se habrían incrementado. Lo mismo ocurrió con las violaciones que aumentaron 12%. En conjunto, se habría producido un descenso sólo 4% en el número de casos denunciados en 2001 respecto a los reportados en 1997.

Del total de delitos reportados en 1998, 43% fueron robos; 18% lesiones; 10% daño en propiedad ajena; 5% delitos contra la salud (tráfico de drogas); 4% amenazas; 4% fraude y 3% homicidio. En cuanto al robo, el promedio fue de 583 robos por 100 mil habitantes. De acuerdo con otra clasificación, en 2001 los delitos se distribuyeron de la siguiente manera: robo 37.2%; lesiones 17.9%; daños a bienes de las personas 9.8% y otros delitos 35.1% (Secretaría de Seguridad Pública, 2003). Como se observa, la denuncia de delitos ante las autoridades muestra un fuerte sesgo en el que prevalecen los delitos menores a los que se imponen sentencias cortas. De ser así, por lo menos en una primera lectura, la población carcelaria dista mucho de reflejar la distribución de la actividad delictiva que realmente tiene lugar en la sociedad.

Ciudades. Las ciudades con más alta criminalidad en el país en 1998, fueron: Tijuana con 3 429 delitos por 100 mil habitantes; la zona metropolitana de la Ciudad de México con 2 851; Ciudad Juárez con 2 803 y Guadalajara con 2 779. En estas ciudades el robo representó entre 45 y 61% del total de los delitos cometidos.

Delitos contra la salud. Algunos de los datos que obtuvimos mediante la encuesta, son los siguientes: 8% de los internos se halla cumpliendo una sentencia por este tipo de delito, en su mayoría, por comercio de drogas. En 56% de los casos se les acusó por comercio de marihuana y en 34% de cocaína. Es importante hacer notar que 10% de los acusados por comerciar con sustancias prohibidas señaló que había actuado en complicidad con autoridades, principalmente, policías.

Asimismo, de acuerdo con la información que proporcionaron los internos, el valor promedio que obtuvieron de la comercialización de las sustancias, fue de 1 168 pesos (100 dólares aproximadamente). Esto significa que, para la gran mayoría, los montos de comercialización fueron considerablemente bajos. De hecho, sólo en 10% de los casos los montos excedían los 3 900 pesos (400 dólares aproximadamente), lo que indica que la gran mayoría de quienes cumplen una sentencia por delitos contra la salud purgan sentencias por tráfico de drogas de muy baja cuantía. Lo que abunda en las prisiones, entonces, no son los traficantes de mayor envergadura sino los comerciantes en pequeño, o probablemente consumidores que fueron detenidos con cantidades que apenas superaban las toleradas para el consumo personal.

Robo. De acuerdo con los datos que arrojó la encuesta, en las prisiones estudiadas hay un número considerable (casi 25% de quienes están por robo simple), que habría robado menos de 1 000 pesos. De igual modo, la mitad de quienes se hallan internos por robo simple, habrían robado menos de 6 000 pesos.

Vale la pena hacer notar que, dado que más de 70% de los internos por este delito sostuvo que, de haber tenido recursos para sobornar a las autoridades en el momento que lo detuvieron, habría logrado evitar ir a prisión, ello

permite inferir que, quienes cometen robos mayores y disponen de más recursos, efectivamente logran eludir la sanción punitiva. Es decir, que el sistema de justicia se concentra mayoritariamente en la sanción de delitos contra la propiedad de quienes cometen robos de poca cuantía.

De hecho, según la encuesta, sólo 5% de quienes están por delitos contra la propiedad han robado montos superiores a los 75 mil pesos, lo que refuerza la idea de que las instituciones encargadas de indagar, perseguir y sancionar, fallan claramente en sancionar a este segmento de delincuentes.

Lo anterior permitió concluir que, en los centros penitenciarios de las entidades estudiadas, no se encuentran los delincuentes más peligrosos sino aquellos cuya detención ofrece menos dificultades. El acceso diferencial a recursos como la defensa o la posibilidad que algunos tienen de sustraerse a la justicia mediante el soborno, ocasiona que exista un gran número de pobres en las prisiones mientras que una elevada proporción de delincuentes profesionales queda fuera de ellas.

Muertes por violencia. El homicidio siempre ha ocupado en México uno de los diez primeros lugares entre las causas de defunción. Vale la pena mencionar que si bien la tasa nacional cayó desde 78 por 100 mil habitantes en 1930 hasta 15 por 100 mil en 2002, la caída más pronunciada se produjo, sin embargo, entre 1930 y 1970, mientras que durante las tres últimas décadas (1970-2000) las tasas han permanecido más o menos estables.

México se encuentra, así, entre los diez países del mundo que cuenta con una de las tasas de muertes por violencia más elevadas. Entre estos países se encuentran: Colombia, con una tasa de 54 por 100 mil; El Salvador con 60 y Brasil con 20. En contraste, cabe referir las tasas que

tienen, por ejemplo, Chile con 1.7; Japón con 1.5; España con 0.7 y Estados Unidos que habría logrado reducirla a 5.8 después de que en 1990 alcanzara una tasa de 9.5. En suma, y dado que la tasa promedio de muertes por homicidio en el mundo es de 8.8 por 100 mil habitantes, México tiene una tasa que supera casi por el doble (15.2) a la tasa mundial promedio (World Health Organization, 2002). En las tres entidades federativas encuestadas, 10% de los internos se encuentra cumpliendo una sentencia por homicidio doloso y 5% por homicidio culposo. Debe tomarse en cuenta, sin embargo, que los internos por este delito aparecen sobre representados en la muestra ya que, por la gravedad del mismo, permanecen por más tiempo en prisión.

Secuestro. Con respecto al número de secuestros, durante 2001 las procuradurías registraron un total de 345 casos a nivel nacional: casi un secuestro diario, en promedio. Sin embargo, un organismo que agrupa a empresarios (Coparmex) señaló que en el mismo año registró otros 297 casos que no fueron denunciados a las autoridades por lo que, de ser así, habría habido 642 casos de secuestro durante dicho año, sin contar los denominados secuestros *express*, que duran unas horas. En las entidades encuestadas, 4% de los internos se hallan cumpliendo una sentencia por privación ilegal de la libertad (secuestro).

PRINCIPALES PROBLEMAS DE LOS CENTROS PENITENCIARIOS

Los centros penitenciarios de México tienen marcadas carencias organizacionales y serias deficiencias funcionales. Esta sección describe y analiza algunas de ellas. En el año 2001, el entonces secretario de Seguridad Pública, Ale-

jandro Gertz Manero, hizo un recuento de algunos de los principales problemas que enfrenta el sistema penitenciario mexicano. Reconoció la existencia de redes delictivas y vínculos de parentesco entre personal administrativo, de custodia e internos, lo que ha propiciado, dijo, altos índices de corrupción en dichos centros. Asimismo, se refirió a la venta de favores por parte del personal a los internos o sus familiares y agregó: “las estructuras de readaptación son quizás uno de los focos de corrupción más graves que existen en el país” (Gertz Manero, 2001).

En los centros penitenciarios existe una infraestructura para conformar una red de datos que se emplea en menos de 10% de su capacidad existiendo, por tanto, una ausencia grave de información técnica, adecuada y actualizada. No se cuenta, por ejemplo, con las huellas de todos los procesados por delitos del fuero común. Tampoco se cuenta con información verificable sobre los detenidos, sea que estén en proceso o que ya hubieran obtenido sentencia (*idem*).

De acuerdo con información de la Secretaría de Seguridad Pública, entre 1998 y 2002 se invirtieron 5 millones de dólares en la construcción de 62 nuevos centros penitenciarios; sin embargo, se requería un millón y medio adicional para poder terminar 32 de ellos que quedaron inconclusos. La misma fuente indica que, durante dicho periodo, se han invertido 40 millones de dólares en capacitación, armamento, equipo, transporte e infraestructura dentro de los sectores de seguridad y justicia pero, a pesar de ello, los índices de criminalidad continúan incrementándose.

De manera semejante, el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006, reconoce: “las cárceles del país están llenas de delincuentes menores y de personas que no pudieron pagar una defensa eficiente”. Añade que, de los más de 165 mil delincuentes presos (que había en

2001), se estima que sólo 7 mil son de alta peligrosidad; es decir, 4% del total.

Según este Programa: “la falta de recursos financieros y de personal calificado, repercute en la carencia de sistemas de seguridad confiables y en la ineficiencia de las funciones de custodia, ya que éstas no se efectúan conforme a las leyes y reglamentos en vigor, propiciando altos niveles de corrupción en todas sus formas y modalidades: tráfico de influencias, rezago en la revisión de expedientes, introducción, venta y consumo de drogas, extorsión, prostitución, impunidad, violencia y hacinamiento” (2003).

Por su parte, y sólo como un ejemplo, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal registró un total de 1 600 quejas por la violación de diferentes derechos que presentaron los internos en centros penitenciarios de la ciudad durante 2002 (véase también Organización de las Naciones Unidas, 2003).

La encuesta que levantamos permite documentar algunos de los problemas antes señalados así como efectuar un análisis más puntual y detallado acerca de las condiciones de vida de los internos en centros penitenciarios en el país. Algunos de los resultados son muy indicativos.

Por lo que se refiere al sobrecupo, encontramos que en los penales comprendidos en el estudio, hay celdas para tres internos en donde duermen más de 10 y otras que, teniendo lugar para cinco, son habitadas por más de 20.

En relación con la dotación de bienes de consumo básico, 53% de los internos entrevistados considera que los alimentos que les proporcionan son “insuficientes” mientras que 41% los considera de “mala” o “muy mala” calidad. Asimismo 29% señaló que no cuenta con agua suficiente para beber.

Con respecto a cobros por bienes y servicios, 35% de los internos refirieron que su familia tiene que pagar

para mandarlos llamar cuando los visita; 29% para que le permitan llevarle alimentos y 33% para poderle hacer llegar ropa u otros objetos; 14% dijo que ha tenido que pagar para poder recibir visita conyugal y 22% que conocen internos a quienes se concedieron beneficios de preliberación mediante pago.

Asimismo, durante los seis meses previos a la encuesta, los internos reportaron que su familia los ha ayudado: llevándoles comida 90%; medicinas 49%; dinero 64%; ropa o calzado 85% o vendiendo los productos que elabora 62%. No obstante, 30% señaló que el trato que se da a sus familiares cuando los visitan es “malo” o “muy malo”.

En relación con el tema del orden y la seguridad en la institución, 57% de los internos refirió que no conoce el Reglamento Interno de la institución. Asimismo, 76% dijo que se sentía menos seguro en la prisión que en el lugar donde residía antes de ingresar y 20% que no se sentía seguro en su celda. 56% refirió haber sufrido robos en la institución, algunos hasta en más de diez ocasiones, y 10% reportó haber sido golpeado por custodios o por otros internos durante los últimos seis meses.

Sobre la participación de los internos en actividades laborales y educativas, solamente 37% de los entrevistados reportó que participa en actividades laborales y 55% en educativas, ello a pesar de que las normas consideran a estas actividades como base de la readaptación y requisito para poder otorgar a los internos beneficios de preliberación.

En relación con otros cobros para poder obtener bienes y servicios, 12% de los internos refirió que paga para no hacer el aseo; 13% por sus alimentos y 27% por el lavado de su ropa.

Los datos anteriores y otros que obtuvimos en la encuesta, permitieron arribar a las conclusiones siguientes,

en torno de los principales problemas que enfrentan los centros penitenciarios:

A. En términos generales, casi todos los establecimientos penitenciarios incluidos en el estudio muestran un deterioro y carencias importantes en lo que se refiere al acondicionamiento de sus espacios, al estado de las instalaciones y el mobiliario, así como en la disponibilidad y el acceso universal por parte de los internos a bienes y servicios básicos. Estas deficiencias tienen, sin embargo, un indudable impacto negativo sobre la calidad de vida de los internos y, consecuentemente, sobre el tipo de relaciones e intercambios que se generan entre ellos y con el personal.

Una de las primeras conclusiones que esta situación general permite extraer, es que las prisiones no se consideran un rubro sustantivo o relevante tanto dentro de la agenda política de México como de las políticas de asignación de recursos. Las prisiones no son vistas, en otros términos, como un renglón en el que merece la pena invertir, sino, más bien, como un gasto que siempre sería deseable poder economizar.

Entre los temas que se debaten al interior del campo penitenciario no parece haber una discusión que pondere seriamente los costos y los beneficios de esta política o que se centre en el análisis riguroso de los riesgos que entraña. Entre otros, los resultados de la encuesta permiten señalar que no puede afirmarse que seguir considerando a la prisión como una institución poco relevante o marginal sea un hecho banal o que carece de consecuencias.

B. Queda claro que los familiares asumen con frecuencia, y de diferentes maneras, una parte importante de los costos de reclusión del interno dado que lo abastecen de bienes y servicios básicos que la institución no les proporciona o lo hace de manera insuficiente. Esto significa

que la institución impone, o admite *de facto* que se impongan penas que incluyen a la familia, que trascienden al interno. Además de que esta situación es jurídicamente inadmisibles, coloca en una situación de desventaja a aquellos internos que carecen de familia o cuyas familias no están dispuestas o no tienen la posibilidad de asumir dichos costos.

No obstante, tampoco encontramos que este tema esté comprendido en el debate, cada vez más necesario, en torno de los límites y los alcances de la función penitenciaria.

C. Varios de los datos que la encuesta mostró en relación con el orden, la legalidad y la seguridad al interior de la institución, contribuyen a fortalecer la hipótesis de que la institución carcelaria tiende a conformar un universo propio de relaciones que se caracteriza por el predominio de un régimen para-legal. Esto es, que como diversos estudios lo han documentado, las cárceles son espacios que propician la existencia de una normatividad y una organización informal paralelas al orden institucional formal (Pérez, 2000).

El hecho de que los internos convivan durante un cierto tiempo dentro de un régimen con estas características, constituye un argumento más en favor de emprender una revisión a fondo acerca del papel que, en la práctica, desempeña hoy en día la institución penitenciaria en México (Ciprés, 2003).

Otro factor que aconseja la revisión del modelo que rige a las prisiones, es el hecho de que éstas no se encuentren en condiciones de cumplir con los preceptos legales que tienen como fundamento; es decir, la doctrina de la readaptación social mediante el trabajo, la educación y la capacitación para el trabajo.

En este punto parece haberse centrado el debate que durante muchos años ha tenido lugar al interior del campo

penitenciario, sin que por ello pueda llegar a afirmarse que se hubiera logrado arribar a una solución satisfactoria (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1995; Tenorio, 2002a).

OTRAS INSTITUCIONES DEL SISTEMA DE SEGURIDAD Y JUSTICIA

En esta sección nos referiremos brevemente al resto de las instituciones que cumplen alguna función dentro de los sistemas de seguridad pública y justicia y que inciden directa o indirectamente en la institución penitenciaria. Algunos datos que arrojó la encuesta ilustran aspectos que omiten las estadísticas oficiales.

Policías. Existe en México un total aproximado de 360 mil policías, tanto judiciales como preventivos. El nivel de formación y de especialización de la mayor parte de los policías es bajo, y su capacidad para investigar los delitos muy pobre. Asimismo, no se ha logrado terminar con la corrupción, el abuso de poder y el uso innecesario de la fuerza. Los sistemas de control interno son prácticamente inexistentes y tanto policías como ex policías han tomado parte con frecuencia en el crimen organizado, particularmente en el tráfico de drogas y secuestros, por lo que prevalece en el país un alto nivel de desconfianza pública hacia los distintos cuerpos policiacos. Por ejemplo, autoridades del Estado de México informaron recientemente que cerca de 90% de las bandas de secuestradores que han detenido, cuentan entre sus integrantes a uno o más policías o ex policías.

Los datos de la encuesta revelan que 13% de los internos ha prestado servicio en las fuerzas armadas o la policía. 33% de ellos se hallan detenidos por homicidio; 27% por secuestro; 25% por fraude o peculado; 19% por

lesiones; 14% por robo con violencia; 11% por delitos sexuales y 8% por delitos contra la salud.

Por su parte, el secretario de Seguridad Pública señaló recientemente que el Sistema Nacional de Seguridad cuenta solamente con las huellas dactilares de 10% de los policías del país, pero sin que se sepa si efectivamente pertenecen a ellos o no.

Procuración de justicia. En cuanto a las instituciones de procuración de justicia, el país cuenta con una Procuraduría General de Justicia de la República y 32 procuradurías locales. La primera se encarga de perseguir los delitos del fuero federal y las segundas los del fuero común. El desempeño de las procuradurías es también ampliamente cuestionado.

Poder Judicial. El sistema federal de justicia está compuesto por 183 cortes de distrito, 74 cortes de apelación y una Corte Suprema. En el ámbito local el sistema cuenta con 830 juzgados penales. Existe también insatisfacción y una desconfianza muy generalizadas con respecto a la actuación de estos órganos.

Los datos que obtuvimos en la encuesta acerca del desempeño de estos órganos, son los siguientes.

Del total de los sentenciados entrevistados, 65% dijo que se declaró culpable ante el Ministerio Público (en las procuradurías de justicia). Las razones que adujeron para ello, se distribuyen de la siguiente manera: 50% porque se reconocen como culpables; 23% por haber sido torturados; 12% por haber sido amenazados; 3% porque se los recomendó su abogado y 2% por habérselo recomendado el Ministerio Público. El 10% restante proporcionó otras razones.

En los juzgados, la proporción de personas que no fueron informadas de su derecho a no declarar, bajó 14

puntos porcentuales respecto al 80% de quienes no fueron informados de este derecho en las agencias del Ministerio Público. Sin embargo, todavía a dos terceras partes de los consignados, 66%, no se les informó sobre este derecho y poco más de una cuarta parte, 27%, no contó con un abogado al momento de rendir su declaración preparatoria.

De los sentenciados, 71% reportó que el juez no estuvo presente cuando rindió su declaración preparatoria. De igual modo, 80% reportó que nunca tuvo la oportunidad de hablar con el juez.

Si bien una parte de los encuestados percibe que, de haber sobornado a las autoridades, podría haber eludido la prisión, esta percepción de corruptibilidad no se distribuye de manera uniforme entre los distintos tipos de autoridades que intervinieron desde que el interno fue detenido hasta que recibió sentencia. Así, mientras que 52% de los sentenciados considera que pudo haber quedado en libertad de haber sobornado a los policías, esta proporción se reduce a 37% al referirse al Ministerio Público y disminuye a 27% con relación a los secretarios de acuerdo o los jueces.

Al preguntarles expresamente a los internos si alguna autoridad les pidió dinero o pertenencias a cambio de su libertad, los encuestados respondieron que las autoridades más susceptibles de ser extorsionadas, son: la policía judicial, en primer lugar, y la preventiva, en un cercano segundo lugar. Aquí la tendencia que se observa sobre la percepción de corruptibilidad se mantiene conforme a lo observado en el párrafo anterior, es decir, que a medida que se avanza en el proceso, las puertas de la corrupción se van reduciendo. En el cuadro 7 puede observarse la distribución de la corrupción reportada por tipo de autoridad.

Se formularon también preguntas específicas sobre el tipo de maltratos y abusos que los internos pudieron haber

Cuadro 7. Corrupción reportada por los internos en centros penitenciarios de tres entidades de la República Mexicana por tipo de autoridad, 2002

<i>Tipo de autoridad</i>	<i>Le pidió dinero o pertenencias al interno</i>
Policía preventivo	19%
Policía judicial (procuraduría)	22%
Ministerio Público (procuraduría)	7%
Custodio (prisión)	6%
Secretario de Acuerdos (juzgado)	4%
Juez	3%

Fuente: encuesta levantada en centros penitenciarios, CIDE, 2002.

Cuadro 8. Maltrato o abuso ejercido contra los internos en centros penitenciarios de tres entidades de la República Mexicana por tipo de autoridad, 2002

<i>Tipo de autoridad</i>	<i>Lo amenazó o lo humilló</i>	<i>Lo golpeó o torturó</i>
Policía preventivo	16%	24%
Policía judicial	32%	41%
Ministerio Público	6%	3%
Custodio	4%	4%
Secretario de Acuerdos	1%	1%
Juez	1%	1%

Fuente: encuesta levantada en centros penitenciarios, CIDE, 2002.

sufrido a lo largo del proceso penal. Las respuestas, una vez más, variaron dependiendo del tipo de autoridad, y su distribución puede observarse en el cuadro 8.

Dado que 60% de los encuestados señaló haber sido detenido en el momento o a escasas horas de haberse

cometido el delito, esto es, en flagrancia, y que los datos también revelan que la posibilidad de detectar y detener a un presunto delincuente se reducen rápida y drásticamente a medida que pasa el tiempo después de ocurrido el delito, ello es un claro indicador de las deficiencias que suelen tener las investigaciones que realiza la policía judicial.

La elevada proporción de detenidos en flagrancia permite también inferir que la mayor parte de las detenciones las realiza la policía preventiva. Así las cosas, es previsible que la mayoría de los delitos que se castigan sean de escasa complejidad y, probablemente también, de escasa gravedad. De manera similar, es probable que en la mayor parte de los casos que llegan a juicio no exista una investigación a fondo por parte de las procuradurías, ya que los casos de flagrancia no requieren de una investigación criminológica propiamente dicha.

Si se toma en cuenta que, tanto en los datos de corrupción reportada como en los de corrupción percibida, el momento de la detención es en el que existe una mayor posibilidad de eludir la sanción penal, es todavía más preocupante que existan serias deficiencias en las investigaciones que realiza la policía judicial, pues ello incrementa las posibilidades de que un menor número de delincuentes sean sancionados. A partir de estos y otros datos, la encuesta permitió arribar a las siguientes conclusiones por lo que se refiere al desempeño de las instituciones de procuración y administración de justicia.

- a) El momento en que el delincuente es detenido por la policía, es al que se señala con los mayores niveles de corrupción percibida y reportada. Representa por ello la puerta de salida informal más importante para que un delincuente logre sustraerse de la acción penal.

- b) La investigación a cargo de las procuradurías logra identificar sólo a una proporción muy reducida de sujetos responsables. La mayor parte de los sentenciados fueron detenidos en flagrancia.
- c) La mayoría de los delitos que se sanciona son de escasa gravedad y complejidad.
- d) La defensa de los sujetos sometidos a juicio penal es, en la mayoría de los casos, sumamente deficiente y, en algunos, inexistente. Esta situación es más grave aún durante la etapa en que los detenidos se encuentran en las agencias del Ministerio Público, que es crucial para el resultado final del procedimiento.
- e) Existe una violación sistemática de los estándares mínimos del debido proceso legal, desde el momento de la detención hasta el de la sentencia. Esta violación es más aguda en las agencias del Ministerio Público.
- f) Las violaciones a garantías fundamentales que fueron más frecuentemente reportadas en las agencias del Ministerio Público, son: no haber informado a los detenidos de su derecho a permanecer comunicados; no haberles informado de su derecho a contar con un abogado y de que éste los asesorara antes de rendir su declaración y, no haberles informado sobre su derecho a no declarar.
- g) La mitad de los sentenciados informó haber confesado su participación en el delito debido a que se ejerció sobre ellos intimidación o tortura.
- h) Dado que el juez no es quien conduce el juicio penal y no participa en las audiencias, no está en condiciones de garantizar que el proceso se lleve bajo los estándares legales de equilibrio y protección.
- i) Existe un desequilibrio importante durante el juicio entre acusado y acusador en detrimento

del primero. Este desequilibrio se explica tanto por la falta de una defensa adecuada como por la ausencia del juez en la conducción del juicio.

- j) Todo ello da como resultado que el acusado se perciba, la mayoría de las veces, como injustamente castigado. Es posible que tal percepción se encuentre asociada, por lo menos en parte, a la falta de estándares mínimos que hacen que el juicio pueda ser percibido como justo, tales como: la presencia del juez, una defensa de calidad y un nivel satisfactorio de comprensión por parte del acusado acerca de lo que ocurre durante su proceso.

CONCLUSIONES

La institución carcelaria en México no ocupa un lugar de importancia en el esquema social de contención y lucha frente al incremento de la criminalidad. Parece responder más a una estrategia de castigo diferencial dirigida hacia quienes no pudieron evitar ser procesados y sentenciados, que a una política articulada y consistente que enfrente la criminalidad dentro de un marco de respeto a la legalidad y a las garantías constitucionales. Las conclusiones más relevantes que, de este modo, obtuvimos tanto del análisis de los datos oficiales como de los que arrojó la encuesta, son las siguientes.

1. Durante la última década, la población en prisión en México se duplicó, al pasar de 87 mil internos en 1992 a 176 mil en 2002. La evidencia inicial sugiere que este incremento obedece más al aumento en la severidad de los castigos y la negativa en concederles beneficios de preliberación, que a la detención de un mayor número de delincuentes.

2. La tendencia al crecimiento de la población penitenciaria así como al deterioro de las condiciones de vida y en el suministro de bienes y servicios a los internos, es consistente con la que se observa en el mismo sentido en toda la región.
3. En los centros penitenciarios del país no habitan, en general, los delincuentes que han cometido los delitos más peligrosos, sino los más pobres. La gran masa de la población penitenciaria está compuesta por internos responsables de delitos relativamente menores, lo que contrasta con la magnitud y gravedad de la criminalidad que tiene lugar en las entidades federativas estudiadas. La proporción de internos recluidos por delitos graves es muy baja mientras que existen evidencias de que este tipo de delincuentes logra eludir con mayor frecuencia las sanciones penales.
4. Existe un incumplimiento de estándares básicos en todos los niveles del sistema de procuración y administración de justicia. Pudimos constatar que en cada una de las instancias, desde la aprehensión del detenido hasta su confinamiento en la prisión, existe una alarmante falta de apego a estándares mínimos del debido proceso legal. Sistemáticamente se violan los principios básicos en que se sustenta el debido proceso en los ministerios públicos. Igualmente existen serias fallas de procedimiento en las audiencias y las sentencias que, irremediablemente, minan la credibilidad del sistema de justicia penal en su conjunto.
5. La percepción generalizada que se tiene sobre las instituciones encargadas de la administración de la justicia penal, es la de un elevado nivel de ineficacia. Mientras que la policía detiene a delincuentes menores y los ministerios públicos son

poco eficientes en tramitar y encausar las averiguaciones, la policía judicial investiga poco y de manera deficiente y los juzgados se dedican a convalidar las tesis de las fiscalías. Las prisiones, por su parte, incumplen también con sus propósitos y reglamentos. Todo ello contribuye a incrementar la delincuencia y a disminuir las posibilidades de que los internos logren reincorporarse como miembros respetuosos del orden legal y social.

6. El precario funcionamiento de las instituciones va minando la confianza ciudadana y socavando los cimientos del Estado de derecho. Pero los costos de tener un sistema de justicia penal ineficiente no sólo los padecen los inculpadados sino la sociedad en su conjunto. Una mala policía obliga a quien tiene la legítima aspiración de sentirse seguro, a contratar sus propios servicios de vigilancia. También, quien es víctima de un delito, elude acudir al Ministerio Público a denunciarlo, tanto si teme las represalias cuanto si sospecha que no se le hará justicia. El resultado final es la falta de vigencia de un genuino Estado de derecho que daña a la sociedad en su conjunto y la deja desprotegida frente a la delincuencia. La confianza en las instituciones disminuye y los costos de transacción se incrementan en perjuicio de todos.

BIBLIOGRAFÍA

- AZAOLA, Elena (1998), "Nuevas tendencias en la criminalidad femenina", en Rosa DEL OLMO (coord.), *Criminalidad y criminalización de la mujer en la región andina*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Caracas, Venezuela, 1998, pp. 35-47.

- (2002), México, en David LEVINSON (ed.), *Encyclopedia of Crime and Punishment*, Sage Publications, Thousand Oaks CA, vol. 3, pp. 1053-1056.
- BERGMAN, Marcelo, Elena AZAOLA, Ana Laura MAGALONI y Layda NEGRETE (2003), *Mapa longitudinal de patrones e historias delictivas. Resultados de la encuesta a población en reclusión en tres entidades de la República Mexicana: Distrito Federal, Estado de México y de Morelos*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (en prensa).
- BANAMEX-ACCIVAL (1998), *México social. Estadísticas seleccionadas 1996-1998*, México, Banco Nacional de México.
- CIPRÉS, Pedro (2003), “El sistema penal mexicano hacia el tercer milenio”, en *Revista de Ciencias Penales Inter Criminis*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, núm. 6, 69-96, abril-junio.
- COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (1995), *La experiencia del penitenciarismo contemporáneo. Aportes y perspectivas*, México, CNDH.
- GERTZ MANERO, Alejandro (2001), Minuta de la comparecencia del Secretario de Seguridad Pública ante el Poder Legislativo, octubre.
- GONZÁLEZ-SALAS, Raúl (1999), “La expansión del derecho penal”, en *Este País*, núm. 105, diciembre, 24-30.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (1998), *Cuadernos de Estadísticas Judiciales*, México, INEGI.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2003), “Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones de la tortura y la detención. Informe del grupo de trabajo sobre la detención arbitraria acerca de su visita a México (27/10/02 al 10/11/02)”, E/CN.4/2003/8/Add.3.
- PÉREZ, José Luis, (2000), *La construcción social de la realidad carcelaria. Los alcances de la organización informal en cinco cárceles latinoamericanas (Perú, Chile, Argentina, Brasil y Bolivia)*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- RUIZ HARRELL, Rafael (1998), *Criminalidad y mal gobierno*, México, Sansores y Aljure.

- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Estadísticas penitenciarias (1994-2000)*.
- SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA (2003), “Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006”, México, *Diario Oficial*, 14/01/2003.
- TENORIO, Fernando (2002a), *Cultura, sistema penal y criminalidad. Ciudades Seguras I*, México, UAM-FCE-Conacyt.
- (2002b), *El Sistema de Justicia Penal en la Ciudad de México. Ciudades Seguras III*, México, UAM-FCE-Conacyt.
- WACQUANT, Loïc (2000), *Las cárceles de la miseria*, Buenos Aires, Manantial.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION (2002), *World Report on Violence and Health*, Geneva, WHO.
- ZEPEDA, Guillermo (2002), “Entre la delincuencia y la impunidad: el desempeño de las instituciones de procuración de justicia penal de México frente a los desafíos de la seguridad ciudadana”, inédito.

LA MILITARIZACIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA: RIESGOS PARA LA DEMOCRACIA MEXICANA

SIGRID ARZT*

El objetivo de este capítulo es examinar cuáles son, para la Procuraduría General de la República, los riesgos políticos de la militarización en el contexto de la lucha contra la delincuencia organizada. El ámbito temporal de estudio comprende de enero de 2001 hasta la mitad del sexenio del presidente Vicente Fox y se enmarca en la alternancia en el poder, producto del triunfo del Partido Acción Nacional (PAN) en los comicios presidenciales realizados en 2000.

A través de este capítulo, analizaré uno de los desafíos más importantes para la nueva democracia mexicana: la expansión de las funciones tradicionales de los efectivos militares manifestada en su intervención en tareas de lucha contra la delincuencia organizada. Este nuevo papel de las Fuerzas Armadas Mexicanas (FAM) se presenta en un contexto caracterizado por una severa crisis de inseguridad pública en el país, y constituye uno de los fenómenos menos examinados en el marco del estudio de las consecuencias de la transición democrática en México.

* Secretaria del Consejo de Seguridad Nacional, México.

Este análisis está sustentado en dos premisas primordiales: en primer lugar, las instituciones civiles, en particular aquellas dedicadas a cuestiones de seguridad pública, han sido rebasadas por la delincuencia organizada —en asuntos como el narcotráfico, por ejemplo—; la segunda premisa consiste en que si bien la colaboración de los militares en el combate al crimen organizado ha arrojado logros importantes, éstos deben observarse con ojo crítico y tomando en cuenta los posibles riesgos políticos de esta intervención para la institución de las fuerzas armadas.

Dichos riesgos se generan ante la falta de contrapesos civiles reales frente al ejercicio de la labor desempeñada por las fuerzas armadas, en especial por el Ejército y en menor medida por la Armada, en la Procuraduría General de la República (PGR).

El presente capítulo se divide en cuatro partes; la primera aclara qué se entiende por militarización y la forma como ha venido evolucionando el proceso de integración de las fuerzas armadas a las tareas de seguridad pública.

Una segunda sección examina la magnitud del problema de la inseguridad pública, así como la clara y aún creciente debilidad institucional de las instituciones civiles para mitigar los desafíos planteados por la delincuencia organizada, enfocándose de manera particular en el caso de la Procuraduría General de la República.

La tercera parte presentará un balance en términos de los riesgos y logros producto del proceso de militarización en el aparato de seguridad. Por último, se realiza una evaluación crítica de los avances en materia de seguridad pública en México desde la perspectiva de las presiones político-mediáticas, las cuales agudizan la dificultad para distinguir entre el cumplimiento real de la labor encomendada a la PGR y la atención a la problemática de inseguridad en el país.

PROCESO DE MILITARIZACIÓN.
EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL
DE LA REPÚBLICA

Contrario a lo señalado por Vicente Fox a lo largo de su campaña rumbo a la presidencia respecto a retirar de las esferas policiacas y de inteligencia a los miembros de las FAM, la conformación del gabinete foxista incluyó el nombramiento de un general en activo como Procurador General de la República. El nuevo procurador, el general Rafael Macedo de la Concha, se había desempeñado como Procurador de Justicia Militar durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, y bajo las órdenes del Secretario de la Defensa Nacional, general Enrique Cervantes Aguirre. Su nombramiento como cabeza de la PGR contó con la ratificación del Senado de la República por mandato constitucional. Así, cabe destacar que ni el Partido Acción Nacional (PAN), ni el Partido Revolucionario Institucional (PRI), cuestionaron el posible impacto de este nombramiento y las repercusiones propias de asignar tareas policiacas a funcionarios militares. Solamente el Partido de la Revolución Democrática (PRD) votó en contra de la designación de Macedo de la Concha, como se detallará más adelante.

Martín Barrón Cruz sostiene que la intervención de las FAM en cuestiones policiales de seguridad pública no es un fenómeno reciente y se remonta al nacimiento de México como país independiente.¹ Esta afirmación es cierta pero incorrecta, por lo cual es indispensable realizar ciertas precisiones. Resulta complicado comparar un estado de “militarización de la seguridad pública” en el primer siglo del México independiente, con la actual

¹ *Cfr.* Martín Gabriel Barrón Cruz, “Militarización de la seguridad pública en México, ¿actualización o permanencia histórica?”, San Diego, UCSD-USMEX Working Papers.

intervención de efectivos castrenses en tareas de combate a la delincuencia. En primer término, la situación política mexicana entre la consumación de la independencia y el establecimiento del régimen civil posrevolucionario, tenía una característica clave: la inestabilidad, manifiesta o latente, provocada por la conducta de los actores del sistema. Entre 1821 y 1929, México experimentó dos guerras de intervención, Estados Unidos (1846-1848) y Francia (1861-1867), dos grandes guerras civiles (la de Reforma y la Revolución de 1910), además de innumerables conflictos armados internos, insurrecciones y gobiernos efímeros. El único gran periodo de paz relativa en dicho lapso fue la dictadura del general Porfirio Díaz, ciertamente caracterizada por la presencia de autoridades militares en todo el territorio. En toda esta etapa de la historia de México, la presencia de cuerpos militares no tenía otra función más que ocuparse de la seguridad interna del gobierno en turno, es decir, impedir una posible rebelión o golpe de Estado. La definición de seguridad pública en el siglo XIX y principios del XX no es equiparable a la actual, simplemente porque la dinámica política y social de un régimen civil estable, el cual no aparecerá hasta después de la Revolución, es muy distinta a la presentada por gobiernos y dictaduras encabezados por militares, o por endebles administraciones civiles siempre amenazadas por fuerzas castrenses disidentes.

En segundo lugar, aunque al terminar la Revolución fueron los caudillos y generales quienes iniciaron el proceso de consolidación del Estado mexicano moderno, el sistema político fue transitando paulatinamente hacia un régimen civil. Esto tenía como objetivo el restringir a las autoridades castrenses de las funciones de gobierno y limitar su responsabilidad exclusivamente a la seguridad nacional. La estabilidad relativa del México posrevolucio-

nario propició la continuidad del régimen civil por primera vez en la historia del país desde 1940 hasta la fecha. Al ocurrir esto, también aparece el concepto moderno de seguridad pública, una función que sería asignada a autoridades civiles en congruencia con el mencionado ánimo de suprimir la presencia militar en instancias de control gubernamental. Por tanto, el involucramiento de las FAM en materia de combate a la delincuencia organizada es un fenómeno nuevo dentro de un régimen civil estable, sea democrático o autoritario.

En primer término, es necesario aclarar que el proceso de militarización no sólo debe entenderse como la simple presencia de militares en instancias civiles del gobierno —en este caso en la procuraduría o en otros cargos relacionados con la seguridad pública y la inteligencia civil— y su consecuente participación en las decisiones estratégicas de estos sectores. Además de esto, es necesario tomar en cuenta el hecho de que, paralelo a la militarización, concurren otros tres fenómenos:

- a) Carencia de pesos y contrapesos (*checks & balances*) ante la militarización, lo cual es claramente un indicador de la falta de madurez institucional y, por ende, de la fragilidad democrática en México.
- b) Falta de inversión en la formación de un número adecuado de policías civiles para hacer frente a los retos de la lucha contra la delincuencia.
- c) Creciente concentración de recursos humanos y económicos en los ámbitos policiacos militares —adscritos particularmente a las secretarías de Defensa y Marina,² y menos en los civiles.³

² *Cfr.* Cuadro 4. Presupuesto federal asignado a la PGR y fuerzas armadas.

³ Ejemplo: se ha dado un 20 por ciento de recorte presupuestal en el Centro de Información y Seguridad Nacional (CISEN), a la par de un

Tradicionalmente, el Ejército mexicano ha sido una institución de la cual se conoce muy poco. Además, las FAM han estado bastante sustraídas de cualquier cultura de transparencia. Este “aislamiento político” fue parte del viejo arreglo vigente durante el régimen priísta, en el que las FAM estaban escasamente sujetas a un proceso de rendición de cuentas o a un control civil (Arzt, 2002). Sin embargo, la dificultad para tener acceso al conocimiento de las operaciones de las FAM en tareas de seguridad pública, no sólo se debe vincular con fallas del antiguo régimen. La respuesta fácil dada por el presidente Fox ante el problema de la inseguridad pública recrudecería este fenómeno. La decisión de la nueva administración de incrementar el contacto de las FAM con la lucha contra la delincuencia organizada, a primera vista envió una señal de “mano dura” en materia de seguridad. No obstante, esto no necesariamente se va a traducir en impactos reales para la disminución de la inseguridad en México como expondré más adelante.

El legado institucional de las relaciones cívico-militares del régimen priísta continúa en el nuevo contexto del gobierno foxista con el incremento de determinadas prerrogativas otorgadas a las FAM. De acuerdo con Stepan (1998, 93), las prerrogativas militares se enmarcan en aquellas áreas donde la institución armada asume que sus miembros han adquirido un derecho o privilegio, formal o informal, para ejercitar un determinado control sobre ciertos ámbitos, en este caso en los de seguridad interna y justicia. Ciertamente, se ha visto que las FAM también ca-

proceso de adelgazamiento del centro de inteligencia civil. Alrededor de unas 200 plazas han sido restadas a la estructura operativa de la institución. Mientras que se observa una reestructuración en la PGR, y una mayor asignación de recursos económicos a las fuerzas armadas. Ver cuadro 4. Presupuesto Federal asignado a la PGR y fuerzas armadas.

bildean para hacerse de mayores espacios de control sobre el aparato de seguridad pública. Sería erróneo pensar en dichas concesiones a las FAM como producto de decisiones unilaterales por parte del Ejecutivo. Tampoco es posible negar la intención de la institución armada de buscar ir ganando terreno en este campo como parte de una redefinición de tareas y desafíos a la seguridad del país y de los reacomodos en materia de seguridad emprendidos de cara a los procesos de modernización de otros ejércitos en el mundo (Moskos *et al.*, 2000).

En la actualidad, las FAM, al igual que otras instancias del Estado mexicano, están inmersas en el proceso de institucionalizar nuevas reglas y proteger viejas conductas. De acuerdo con Agüero (1998), conforme los militares busquen sostener su poder e influencia en el contexto democrático, este poder deberá también ajustarse y estar sustentado en arreglos legales formales. Este es uno de los grandes pendientes: la renovación de una relación cívico-militar democrática en México y el establecimiento de fronteras legales claras sobre la participación de las FAM en tareas de seguridad pública.

El proceso de militarización en materia de seguridad pública es una política de respuesta *ad hoc* por parte de la elite política mexicana, ante la escalada de la delincuencia organizada, particularmente la manifestada en el fenómeno del tráfico de drogas. Sin embargo, paralelo a este proceso, no se desarrollan instrumentos que permitan conocer a fondo el actuar de las FAM, y evalúen su verdadero impacto en la mitigación de la criminalidad. Resulta revelador que, luego de casi una década de utilizar a las FAM en labores contra el narcotráfico, la droga continúe no sólo ingresando con facilidad a México, sino además su creciente oferta en las calles de las principales ciudades del país sea una realidad. Así, respecto al narcomenudeo, en este momento el Ejecutivo busca cómo redefinir el mar-

co jurídico y poder atender esta problemática mientras su forma primordial de combate es de índole policiaca, sin tomar todavía las medidas necesarias para asumirlo como un verdadero problema de salud pública que afecta a la sociedad en su conjunto.⁴

Cabe señalar que en la actualidad las FAM gozan de un considerable reconocimiento público. Quizás esto se presente en menor grado en las zonas rurales donde su presencia es más tangible y se registran los mayores abusos contra los derechos humanos de parte de militares. Pero la información proporcionada por las encuestas señala que instituciones como el Ejército mexicano y la armada gozan de tan buena imagen como las universidades y las iglesias, lo cual contrasta claramente con el prestigio del gobierno federal y la policía.⁵

ANTECEDENTES A LA MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

El proceso de militarización en México ha sido concomitante a la definición dada a la seguridad nacional a partir de los acontecimientos sociopolíticos de las décadas de los setenta y ochenta. Asimismo, es fundamental tomar en cuenta la presión política ejercida por los gobiernos de Estados Unidos durante ese mismo periodo. El inicio de la decidida participación de las FAM en tareas contra el narcotráfico se dio con la Operación Cóndor de 1976, dirigida por el general José Hernández Toledo. En aquel entonces, algunas comunidades de Chihuahua, por ejemplo, fueron prácticamente sitiadas; soldados, policías estatales y judiciales federales, fueron acusados de

⁴ *El Universal*, "Buscará facultar a los estados para combatir el narcomenudeo", 26 de junio de 2003.

⁵ *Cfr.* cuadro 2. Confianza en las instituciones mexicanas; y cuadro 3. Percepciones de la sociedad en relación con las fuerzas armadas.

violar los derechos humanos mediante la privación ilegal de la libertad, allanamientos, cateos, robos y ejecuciones extrajudiciales. Estos atropellos se cometían en nombre del combate al narcotráfico, pero en el fondo también fueron resultado de una presión política norteamericana derivada del grave problema de salud pública que enfrentaba esta sociedad en aquellos años en cuanto al consumo de estupefacientes ilegales (Arzt, 1993). Al concluir el programa Cóndor, el Ejército se vio inmerso en uno de los primeros escándalos de narcotráfico.⁶ Empero, fue en realidad a partir de mediados de la década de los ochenta y principios de los noventa que comenzó haber interés de un sector del gobierno federal por atender la precariedad de las instituciones de seguridad y justicia, aunque estas acciones no dejaban de estar influidas por la vinculación y el control del régimen priísta en el poder.

El fortalecimiento del aparato militar en distintas esferas del gobierno, en especial en las áreas de seguridad, inteligencia y justicia, es un proceso que se ha dosificado en el aparato político, particularmente desde la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari. Salinas institucionalizó el uso de las fuerzas armadas en tareas contra la delincuencia organizada —representada en ese momento por el narcotráfico—, a través del Programa Nacional de Desarrollo, 1988-1994. Este documento oficial, el cual sirvió como eje de las políticas públicas en materia de seguridad, reconoce al tráfico de drogas como

⁶ El general Juan Arévalo Gardoqui, secretario de la Defensa Nacional —quien declaró que se había abatido 85% del narcotráfico en todo el país— fue vinculado con el rancho El Búfalo, donde se sembraba marihuana y era propiedad del narcotraficante Rafael Caro Quintero. Dicho rancho recibía la protección de la guarnición militar de la población de Jiménez, perteneciente al xx Regimiento de Caballería, con base en Delicias, Chihuahua (*Proceso*, núm. 1060, 24 de febrero de 1997).

un problema de seguridad nacional y, por ende, legitima la participación abierta de las FAM en su combate.

Para la administración del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), la crisis de inseguridad pública, aunada a la descomposición de las instituciones de seguridad y justicia como la PGR, propició la tendencia de utilizar a las FAM en este tipo de tareas. En aquel entonces, las voces opositoras comenzaron a surgir haciendo señalamientos sobre los riesgos de la participación de las FAM en este tipo de actividades, argumentando la existencia de una invasión de funciones frente a los órganos civiles de lucha contra la delincuencia. Pero, ignorando las críticas, el presidente Zedillo señaló en el documento rector de la lucha contra las drogas: “la Secretaría de la Defensa Nacional contribuyó a la reducción de la violencia generalizada del crimen organizado relacionado al tráfico de drogas, precursores químicos y armas, así como la intensificación de la búsqueda, localización y destrucción de plantíos”.⁷

Por consiguiente, en el ámbito de la seguridad pública, la presencia militar se ha incrementado lenta pero consistentemente durante las últimas dos décadas. En este sentido, también se debe señalar que las tres principales fuerzas políticas en el país, el PRI, el PAN y el PRD, en algún momento de su participación como gobierno en cualquiera de las tres instancias –municipal, estatal o federal, según sea el caso– han recurrido a las FAM para contener la criminalidad. Sin duda, esto es indicativo de la incapacidad de crear y producir alternativas que busquen responder de manera más eficiente e integral al problema de la inseguridad pública.

La institucionalización de las FAM en las labores de seguridad pública se da con mayor claridad a partir

⁷ *Programa Nacional contra las Drogas, 1995-2000*, Procuraduría General de la República, México, 1995.

de diciembre de 1995 cuando se dio la promulgación de la Ley que Establece las Bases Generales del Consejo Nacional de Seguridad Pública. El Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) integraba la participación tanto del Ejército como de la Marina y, por consiguiente, de toda la estructura administrativa de dichas agencias en las tareas no sólo contra el tráfico de drogas, sino del ámbito de la seguridad en general. Incluso fue durante el régimen de Zedillo que, a través del entonces secretario de la Defensa Nacional, general Enrique Cervantes Aguirre, se fomentó la creación del programa de Defensa Nacional IV (DN IV),⁸ el cual constituye la reestructuración territorial de las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico. Además, en este mismo periodo (1998), se crea la Policía Federal Preventiva (PFP) a cargo del contralmirante de la Armada, Wilfredo Robledo Madrid, quien, desde el nacimiento del organismo, se rodeó de un contingente de más de cinco mil soldados para atender las tareas de prevención al delito.

En suma, la institucionalización de la participación de las FAM se establece ya más claramente en marcos jurídicos enfocados a atender el problema de la inseguridad, además de legitimarse a partir de interpretaciones judiciales tales como la tesis jurisprudencial emitida en 1989, la cual señala: “los militares que intervienen en la detención de quienes cometen delitos contra la salud, forman parte de una corporación que labora en la campaña contra el narcotráfico, y de acuerdo con lo establecido con el artículo 117 del Código Federal de Procedimientos Penales, toda persona que en ejercicio de funciones públicas tenga conocimiento de la probable existencia de un delito que deba perseguirse de oficio, está obligada a participarlo

⁸ *La Jornada*, “La Sedena reestructuró la división territorial militar para garantizar la seguridad interior, afirma Cervantes Aguirre”, 20 de febrero de 2000.

inmediatamente al Ministerio Público [...] la intervención de los elementos militares en la averiguación de los hechos considerados como delictivos, no es contraria a la ley”.⁹

Como resultado de la cada vez mayor presencia de las FAM en la seguridad interior y el aparato federal policiaco, en marzo de 1996, el PRD promueve una interpretación sobre el artículo 129 constitucional, en relación con la participación de las FAM en labores de seguridad pública. La respuesta de la Suprema Corte de Justicia señaló que “mientras las autoridades requieran el apoyo del Ejército, y considerando que las fuerzas armadas están bajo las órdenes del Presidente, su participación en tareas de seguridad pública, no incurre en violación al precepto constitucional” (Cossío, 2002). Más aún, se legitimó la validez de aquellas confesiones y arrestos realizados por las FAM, al llevarse a cabo en el marco de las actividades de combate a las drogas y en coadyuvancia con el Ministerio Público y la policía judicial.¹⁰ A partir de ese momento, las autoridades militares están legalmente facultadas para obtener declaraciones y, al carecer de una preparación adecuada para tal fin, las organizaciones de derechos humanos han denunciado el uso de la tortura en la rea-

⁹ Octava época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, t. II, segunda parte, p. 61. Cita en Alejandro Carlos E., *Derecho militar mexicano*, Porrúa, México, 2000, p. 64.

¹⁰ *Semanario Judicial de la Federación*, Octava época, t. III, segunda parte, enero-junio 1989, p. 148. *Jurisprudencia y Tesis Aisladas*, Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Distrito. Delitos contra la Salud. Su confesión ante autoridades militares tiene valor de indicio. El texto establece: “aun cuando el Ejército no es responsable de la persecución de crímenes, de acuerdo con el artículo 21 de la Constitución, por ser una responsabilidad destinada al Ministerio Público y la policía judicial, la confesión ante autoridades militares es válida si se realiza en apoyo al combate a las drogas y de acuerdo con el Ministerio Público”.

lización de las mismas, lo cual obstruye la construcción de un adecuado Estado de derecho.

En ese entonces, el PAN, paradójicamente, se unió a las voces que buscaban establecer mayores mecanismos de control en el uso de las FAM para las tareas de seguridad pública. Además, durante su campaña por la presidencia, Vicente Fox prometió retirar a las FAM del combate a las drogas y afirmó que regresaría a los cuarteles a los soldados ocupados en cuestiones propias de las fuerzas del orden civil.¹¹ Más tarde, un integrante de la Coordinación de Seguridad y Justicia en el gabinete de transición expresó: “en la nueva estructura de la PGR no se otorgará a los militares cargos de mando, como los que detentaban en las policías Judicial Federal y Federal Preventiva”.¹² En esta misma instancia, Francisco Molina expuso: “el Ejército funciona bien como auxiliar en tareas de erradicación de cultivos e intercepción aérea, por no desarrollar una capacidad de criminología. El soldado sólo está preparado para obedecer”.¹³

Evidentemente, al asumir el gobierno, Fox debía dar muestras de su intención de instrumentar acciones eficaces para revertir la explosión de la criminalidad y reducir la brecha de impunidad. No obstante, el nuevo mandatario se enfrentó a una cruda realidad institucional que dificultaba el sostener este compromiso, razón por la cual se vio en la necesidad de integrar a las FAM. Se calculó que esta medida lograría revertir la tensión al presentarla como una opción frente al reclamo popular por contener la violencia y la inseguridad. Esta acción tiene un impacto más fuerte tanto en lo político, como en lo electoral, más

¹¹ *El Financiero*, “Sorprende en Washington la designación de un militar en la PGR”, 29 de noviembre de 2000.

¹² *Proceso*, “Caso Macedo de la Concha: Complicada ratificación”, núm. 1247, 3 de diciembre de 2000.

¹³ *Idem*.

allá de los riesgos propios de la gran exposición de las FAM al fenómeno de la corrupción institucionalizada de las instancias policiacas civiles y de la herencia del legado del viejo arreglo en la relación cívico-militar.

EL DESAFÍO DE LA INSEGURIDAD, UNA MISIÓN IMPOSIBLE

Desde hace aproximadamente una década, México enfrenta una profunda crisis de seguridad pública. La concurrencia de elementos tales como el impacto del crecimiento demográfico, las recurrentes crisis económicas y la falta de una adecuada planeación de política pública para asumir como Estado una acción en materia de seguridad pública, es decir, proveer el adecuado funcionamiento y fortalecimiento de las instituciones responsables de la seguridad pública, contribuyeron de manera importante a la explosión de la delincuencia organizada y a lo que hoy se conoce como crisis de inseguridad pública. De acuerdo con el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), México ocupa el quinto lugar mundial en cuanto a la comisión de delitos violentos y el segundo sitio en la ocurrencia de secuestros. Tan sólo en 2002 se denunciaron 437 secuestros en México. Hasta la fecha no queda claro si el proceso de militarización ha mitigado la explosión de la criminalidad, aun con todas las estrategias y reorganizaciones institucionales emprendidas en este tiempo.

En materia de delitos federales, los cuales le corresponden a la PGR, se conoce que, de acuerdo con datos del INEGI fechados en 2001, los delitos contra la salud son los de mayor frecuencia a nivel federal. A este tipo de faltas le sigue el tráfico de armas de fuego, un delito claramente relacionado con la delincuencia organizada. De un total de

28 619 delitos federales cometidos en 2001, 11 214 fueron en materia de delitos contra la salud. Los estados con mayor incidencia fueron Baja California, Sonora y el Distrito Federal. De hecho, el más amplio registro de probables responsables de faltas del fuero federal relacionadas con el narcotráfico se presenta en Baja California (10.2%).¹⁴ El número de violaciones a la Ley de Armas de Fuego en todo el país fue de 10 133.¹⁵

Durante el primer año de gobierno de Vicente Fox, los delitos contra la salud son acompañados por una gran escalada de violencia. Por ejemplo, tan sólo en las primeras semanas de la administración, el estado de Sinaloa ya había registrado 79 muertes relacionadas con narcotráfico. Esta entidad ha tenido un asentamiento regular de productores y traficantes de droga desde hace unos cuarenta años. Así, a pesar de todas las estrategias emprendidas por su gobernador Juan S. Millán, así como por las autoridades federales, las instancias civiles reconocen estar rebasadas por el fenómeno, lo cual se ha traducido en peticiones de mayor asistencia por parte de las FAM en el combate a la criminalidad. Por otro lado, el sector empresarial considera a la persistente inseguridad como un factor que ha desalentado las inversiones extranjeras. Los empresarios también destacan la continuación de males como la impunidad, la corrupción y la falta de coordinación entre los tres órdenes de gobierno. Vale la pena recordar los datos presentados en 2001 por la Comisión de Seguridad Pública de la Coparmex. En su informe, la Coparmex calculaba los costos para México de la inseguridad pública en 12% del Producto Interno Bruto (PIB). El mismo estudio ponía a nuestro país en el

¹⁴ *Fichas temáticas. Seguridad pública*, Partido Acción Nacional, México, p. 21.

¹⁵ *Cfr.* Cuadro 4. Número de probables responsables del fuero federal.

tercer lugar en secuestros, sólo superado por Colombia y Brasil.¹⁶

A este escenario se suma la debilidad institucional reconocida desde el inicio de la administración actual del procurador Macedo. Como primer indicio de dicha fragilidad está el reconocimiento de la falta real de un brazo operativo, esto es, la carencia de los recursos humanos necesarios para realizar las tareas propias de la dependencia encabezada por el general Macedo de la Concha. Durante una de las primeras reuniones con legisladores, específicamente con los miembros de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, el procurador precisó que la PGR contaba con unas 18 mil plazas, de las cuales 11 mil se empleaban en tareas administrativas; de los 2 500 ministerios públicos federales que debería haber sólo estaban trabajando 800, y de los cinco mil lugares restantes apenas se ocupaban 1 800.¹⁷ En esa misma reunión, el general Macedo señaló que de cada 100 delitos cometidos en México se denuncian únicamente 20%, en 10% se consignan a presuntos responsables, 4% son desechados y 6% procesados. Al final, 5% de los delincuentes recibe una sentencia condenatoria y 1% es absuelto.

A esta realidad se agrega que la PGR enfrenta profundas carencias, las cuales, de acuerdo con el procurador, van desde un bajo nivel de reclutamiento, hasta salarios 50% debajo del promedio de otras procuradurías del país. En suma, éstas son algunas de las deficiencias estructurales heredadas al inicio de la administración del presidente Fox, constituyendo un obstáculo en el correcto funcionamiento de la procuración de justicia y el aparato de seguridad.

¹⁶ *El Financiero*, "México, tercer lugar en secuestros", 18 de enero de 2001.

¹⁷ *Excélsior*, "Resultados sobre seguridad, en 100 días: Macedo", 14 de diciembre de 2000.

LOS RIESGOS Y LOS LOGROS
DE LA MILITARIZACIÓN

Actualmente se reconoce que el proceso de militarización ha generado logros en la lucha contra la delincuencia organizada. Sin embargo, éstos deben evaluarse de manera crítica, tomando en consideración los riesgos políticos presentes tanto en el ámbito de las instituciones civiles de seguridad, así como en las FAM (Ejército, Fuerza Aérea y Armada). Esta sección distingue dos instancias afectadas por el proceso de militarización. La primera es el impacto de la militarización en el contexto del aparato de seguridad pública civil donde identifiqué seis factores:

- a) La ausencia de un contrapeso civil (Congreso débil).
- b) La falta de rendición de cuentas y de transparencia, lo cual impide el fin de la impunidad institucional del aparato de seguridad.
- c) Violación a los derechos humanos.
- d) Una frágil coordinación con otras instancias civiles.
- e) Mayor concentración de atribuciones por parte de la PGR.
- f) La presencia de corrupción, impunidad y fragilidad institucional.

Por otra parte, la segunda instancia, poco examinada por cierto, es la que involucra a las FAM como partícipes del proceso de militarización. En esta fase identifiqué cuatro efectos fundamentales en el *ethos* institucional:

- a) Tensiones internas.
- b) Afectaciones en la profesionalización militar.
- c) Impacto en las labores de inteligencia.

- d) Las FAM expuestas a la corrupción e impunidad propias del ambiente policiaco.

La política impulsada por la administración de Vicente Fox estimó que la presencia de las FAM era la única alternativa para mitigar la descomposición de la PGR. A tres años del inicio de este gobierno, persisten claramente tres grandes tipos de riesgos en el proceso de militarización dentro del ámbito de la seguridad pública, los cuales, a su vez, contaminan la democratización del régimen. Es importante señalar que estos riesgos se desarrollan en dos ámbitos institucionales distintos, el del aparato de seguridad y justicia civil, y el de las FAM *versus* el *ethos* institucional.

PRIMER ÁMBITO: LA MILITARIZACIÓN
DEL APARATO DE SEGURIDAD Y JUSTICIA CIVIL.
CONTROL/CONTRAPESO

El primer gran riesgo se presenta en el ámbito del aparato de seguridad pública civil y lo denomino incompetencia civil / rebase de la autoridad civil. Ante la falta de una policía civil profesional y competente, se opta por militarizarla, un fenómeno manifestado en la militarización del eje rector de la política de seguridad y el Estado de derecho: la PGR. No sólo se observa la presencia de militares en la institución de procuración de justicia, sino también se identifica que las instancias dedicadas a generar nuevos elementos policiacos civiles están encabezadas por militares activos o en retiro. Esto último reproduce los patrones de formación militar en las instancias policiacas civiles, de los cuales hasta el momento no existe evidencia alguna de su impacto positivo en el quehacer del combate al crimen o, en su defecto, en mantener a los nuevos elementos ajenos a los problemas de impunidad y corrupción institucional. A continuación un breve examen

de cada uno de estos componentes del primer riesgo del proceso de militarización denominado incompetencia civil / rebase de la autoridad civil.

Falta de control civil (Congreso débil)

Aun cuando en los últimos dos años el Procurador General de la República ha atendido a su obligación de presentarse ante la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, y la respectiva comisión en el Senado, al hacer una sucinta revisión del intercambio entre legisladores y el funcionario público se denota una respuesta político-mediática. Lo anterior se debe principalmente a dos factores:

- a) Los legisladores no interpelan con severidad al procurador por temor a que ello se interprete como un cuestionamiento a la institución militar.
- b) Existe un desconocimiento de la compleja realidad impuesta por la delincuencia organizada en nuestro país.

En su gran mayoría, los cuestionamientos de los legisladores se concentraron en el combate al narcotráfico y en algunas acciones para mitigar la corrupción al interior de la PGR. La debilidad institucional por parte del Congreso para monitorear las actuaciones de elementos de las fuerzas armadas en cualquier ámbito de la administración pública y, sobre todo, en aquellos relacionados con la seguridad pública, es una constante no sólo del caso mexicano, sino de los legislativos en América Latina (Basombrio, 1999). Por su parte, el procurador Macedo de la Concha ha cumplido como funcionario público su obligación de rendir un informe ante las instancias correspondientes del Congreso mexicano, asistiendo a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de ambas

cámaras. Esto es una muestra del ejercicio de la relación institucional entre el aparato de procuración de justicia federal y el poder legislativo.

Otro ejemplo de esta relación interinstitucional que vale la pena reseñar es el papel de la Cámara de Senadores en la ratificación del nombramiento de Macedo de la Concha como Procurador General de la República. Desde 1995, el Senado debe ratificar la designación del jefe de la PGR a propuesta del presidente de la República. El procurador Macedo de la Concha fue ratificado el 7 de diciembre de 2000 con una votación de 93 votos a favor del PRI, PAN y PVEM, por 15 en contra del PRD. Durante este proceso de ratificación, sólo el Partido de la Revolución Democrática (PRD) se opuso a la misma argumentando que “al permitirle a un militar hacerse cargo de la PGR, se está alimentando la desviación de las verdaderas tareas que le competen a los militares”.¹⁸ Independientemente del valor de las expresiones vertidas por la bancada del PRD, se debe indicar que, durante la gestión de Cuauhtémoc Cárdenas como jefe de gobierno del Distrito Federal (1997-1999), se designó al teniente coronel De Bernandi para controlar el crimen e inseguridad de la capital del país, sin lograr ningún éxito. Incluso, hoy en día, varios de los delegados de izquierda en la Ciudad de México también se han manifestado a favor de la presencia de militares en las calles para controlar la ola de criminalidad e inseguridad prevaleciente en esa urbe. Lo anterior demuestra que no importa ni el emblema político, ni los posicionamientos en instancias políticas nacionales porque, al final, las tres principales fuerzas partidistas del país apoyan y recurren a la participación de las FAM en tareas de seguridad pública.

¹⁸ Versión estenográfica del Senado de la República, 7 de diciembre de 2000. *La Jornada*, “Rafael Macedo de la Concha fue ratificado como titular de la PGR”, 8 de diciembre de 2000.

Asimismo, vale la pena recordar las declaraciones del entonces senador José Natividad González Parás, quien aclaró que: “la ratificación [por parte del grupo parlamentario del PRI] no debe entenderse como un aval o una responsabilidad compartida sobre el desempeño futuro del general [Macedo de la Concha]”.¹⁹ Esta expresión refleja la ligereza con la cual se condujeron los legisladores al haber ratificado a un elemento de las FAM para tareas de seguridad pública, sin ponderar las consecuencias de ello. Sin duda, la presencia de un militar al frente de la PGR habla de dos realidades. En primer término, esto es reflejo del considerable grado de influencia y poder político que los militares han ido adquiriendo en las tareas de seguridad; en segundo lugar, este hecho da una idea del nuevo papel que desempeñarán las FAM, y de manera particular la SEDENA, en las tareas de mayor coordinación “entre iguales” en el combate al narcotráfico y crimen organizado. El reto está, sin embargo, en conocer el verdadero impacto de la gestión de un procurador de origen militar en la disminución del crimen y la violencia.

La militarización de la seguridad pública implica una expansión de espacios políticos públicos para los militares.²⁰ Este fenómeno no sólo significa que las FAM están en facultad de trascender la institucionalización de su relación cívico-militar, sino también una garantía de protección a sus prerrogativas y privilegios, los cuales acotan la vigilancia de sus actividades por parte de instancias civiles. El nombramiento de Macedo de la Concha debe ser interpretado como una capacidad de las FAM de convencer a sus respectivas contrapartes civiles de que “[los milita-

¹⁹ *El Universal*, “Evalúa su trayectoria intachable como jurista y militar”, 7 de diciembre de 2000.

²⁰ Caso más reciente, el nombramiento como Subprocurador de Asuntos Jurídicos e Internacionales de la Procuraduría General de la República, del teniente coronel Alejandro Ramos Fuentes.

res] son los únicos capaces de contener la descomposición de las instituciones de seguridad y justicia”. Esto resulta un tanto irónico al recordar que, nunca en la historia del México moderno, las FAM fueron sujetas a un Estado de derecho y mucho menos se condujeron con transparencia y respeto por los derechos humanos, por decir lo menos. Así, lo que trasciende a la naciente democracia mexicana es una extensión del viejo arreglo de la relación cívico-militar del viejo régimen, la cual se refuerza a partir de la institucionalización de normas jurídicas en respaldo a la participación de las FAM en tareas de seguridad pública, sin tener cuidado en construir los contrapesos y participación adecuada de la sociedad para monitorear esta conducción. Por tanto, es de una óptica minimalista ver la militarización del aparato de procuración de justicia como una salida a la crisis de inseguridad en México. En opinión de Felipe Agüero, la militarización contribuye a cuestionar las verdaderas expectativas generadas acerca de la calidad democrática, al no quedar claro quién impone los límites sobre civiles y militares. Por el contrario, podría presentarse una influencia política de las FAM sobre el nuevo gobierno (Agüero, 1998:384).

*Falta de rendición de cuentas, transparencia
y por ende impunidad institucional*

El monitoreo y supervisión de las instancias públicas son parte esencial del proceso de democratización, en particular cuando una institución se ha visto involucrada en actos de represión en el pasado. Sin embargo, las fuerzas policiales y los elementos militares, especialmente, se resisten a estar sujetos a un monitoreo externo, al interpretar esto como un signo de desconfianza hacia ellos (Ungar, 2002:67).

Sin duda, la presencia de una ola de criminalidad genera la demanda de expandir las facultades de investi-

gación de la autoridad por parte de la policía, lo cual no es un proceso ni ajeno, ni exclusivo de México (Ungar, 2000). Por ejemplo, el uso de militares en el combate al crimen y el control del aparato de inteligencia es una herramienta ya usada tiempo atrás en Brasil (Zaverucha, 2002). No obstante, en el caso de México, la transparencia institucional sobre el manejo de la burocracia federal era casi inexistente, en especial sobre las instancias de seguridad y justicia. En la actualidad, aun con la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se establece un artículo donde se señala que información relacionada con la seguridad pública y nacional se mantendrá en reserva.²¹

²¹ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Título Primero. Capítulo III. Información reservada y confidencial.

Artículo 13. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda:

I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional.

II. Menoscar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado mexicano.

III. Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país.

IV. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona.

V. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la procuración de justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.

Artículo 14. También se considerará como información reservada:

I. La que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial.

Una de las maneras útiles en la identificación de la debilidad institucional en materia de rendición de cuentas y transparencia, es examinar la política de comunicación social al respecto.²² Los legados e inercias institucio-

II. Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal.

III. Las averiguaciones previas.

IV. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado.

V. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva.

VI. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.

Cuando concluya el periodo de reserva o las causas que hayan dado origen a la reserva de la información a que se refieren las fracciones III y IV de este artículo, dicha información podrá ser pública, protegiendo la información confidencial que en ella se contenga. No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.

Artículo 15. La información clasificada como reservada según los artículos 13 y 14, podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de doce años. Esta información podrá ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el periodo de reserva. La disponibilidad de esa información será sin perjuicio de lo que, al respecto, establezcan otras leyes. El Instituto, de conformidad con el Reglamento, o la instancia equivalente a que se refiere el artículo 61, establecerán los criterios para la clasificación y desclasificación de la información reservada. Excepcionalmente, los sujetos obligados podrán solicitar al Instituto o a la instancia establecida de conformidad con el artículo 61, según corresponda, la ampliación del periodo de reserva, siempre y cuando justifiquen que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación. (Fuente: *Diario Oficial de la Federación*, "Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental", 11 de junio de 2002).

²² Aunque aquí sólo reseño un caso por cuestión de espacio, también podríamos abundar sobre lo sucedido a los funcionarios de la PGR

nales, particularmente de las agencias de seguridad y justicia por su propia conducción histórica durante el régimen autoritario del PRI, dificultan la política informativa. Un ejemplo para ilustrar estas deficiencias comunicativas e institucionales es la desaparición en Tamaulipas de cuatro agentes de la Agencia Federal de Investigaciones (AFI), acaecida en diciembre de 2002.

Al principio, pocos medios informativos habían cubierto la desaparición de los agentes de la AFI. Así, no fue sino hasta que los familiares²³ comenzaron a exigir información sobre el paradero de los mismos, cuando finalmente el caso trasciende a los medios. La prensa difundió que el hecho había sido responsabilidad del narcotraficante Osiel Cárdenas Jiménez, capo del Cártel del Golfo, quien, por cierto, fue arrestado en fecha reciente en un operativo dirigido por las FAM. No obstante, hasta el momento, la PGR no ha recuperado los cuerpos de los agentes, ni mucho menos ha hecho pública y oficial la forma en la cual se da esta vinculación entre el narcotraficante y la muerte de los agentes de la AFI.

Violación de derechos humanos

En febrero de 2003, la CNDH²⁴ confirmó, por segundo año consecutivo, a la PGR como la dependencia con el primer

que atendieron la denuncia presentada por la defensora de derechos humanos, Digna Ochoa. El aparente mal manejo de la averiguación previa emprendida ante las denuncias por amenazas de muerte en contra de Ochoa, provocó el inicio de una investigación de parte de la fiscalía especializada en delitos cometidos por servidores públicos de la PGR. Sin embargo, el curso de esta investigación es desconocido.

²³ WFM Radio, "Familiares de los AFI que en diciembre pasado desaparecieron en Tamaulipas, acusan de traición a la PGR por mostrar indiferencia ante el caso", 18 de marzo de 2003.

²⁴ Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

lugar de quejas en su contra ante el organismo.²⁵ La SEDENA y la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSPF) también son señaladas como instituciones que han violentado las garantías individuales.

Es importante resaltar que aun antes del nombramiento del general Macedo, ya se minimizaban las observaciones de la ONU enviadas el 27 de julio de 1999, las cuales señalaban: “el mantenimiento del orden dentro del territorio del país debe realizarse por medio de las fuerzas de seguridad civiles”. Por su parte, Mary Robinson, la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, cuestionó la designación y advirtió que los militares gozan de impunidad al no poder ser juzgados por cortes civiles sobre violaciones a las garantías individuales.²⁶

En poco más de dos años de la administración del presidente Fox, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) emitió seis recomendaciones a la PGR. Esta institución fue la de mayor número de llamamientos por la CNDH, seguida por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) con cinco, la SSPF con cuatro, y la Secretaría de Educación Pública (SEP) con tres.²⁷ Para el presidente de la CNDH, José Luis Soberanes, “las actividades encomendadas a la Policía Federal Preventiva ponen en riesgo el respeto a los derechos humanos, y lo mismo sucede con la participación de los efectivos militares en las tareas de seguridad pública, pues esa no es una función propia del

²⁵ José Luis Soberanes, *Informe de Actividades 2002*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 12 de febrero de 2003.

²⁶ *Crónica*, “El nombramiento de De la Concha, por encima de las observaciones de la ONU”, 28 de noviembre de 2000; *Excélsior*, “Quien resulte responsable”, 5 de diciembre de 2000.

²⁷ *Cfr.* Cuadro “Recomendaciones de la CNDH a las autoridades de la administración pública federal, 2001-2002”, en *II Informe de Gobierno*, C. Presidente Vicente Fox Quesada, 1 de septiembre de 2002, p. 573.

Ejército”.²⁸ Las organizaciones civiles no gubernamentales señalan a las tareas contra la delincuencia como un ámbito en el cual se ha visto disparada la violación de derechos humanos, debido a las numerosas ejecuciones o desapariciones forzadas ocurridas en ese contexto.²⁹

Por su parte, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez en su informe “Las detenciones arbitrarias en México” destaca que en los casos expuestos en dicho documento, “elementos de la PGR, adscritos a la Unidad Especial contra la Delincuencia Organizada (UEDO), a la AFI y a la Policía Judicial Federal, así como a miembros del Ejército mexicano, ocupan el primer lugar como actores que vulneran las libertades individuales, lo cual deriva en la afectación de otros derechos como son a la integridad física y psicológica de las víctimas y, en contubernio con autoridades judiciales, a las garantías de debido proceso y seguridad jurídica”.³⁰

Por último, es muy revelador lo reseñado en el Informe anual del Departamento de Estado del gobierno de Estados Unidos, el cual subraya: “la extensa impunidad que continúan teniendo las fuerzas de seguridad en México” y califica a los esfuerzos realizados por el gobierno

²⁸ *Idem.*

²⁹ *La Jornada*, “Ante la CNDH, 50 denuncias de desapariciones forzadas o (sic) en 2001”, 6 de mayo de 2002; *El Universal*, “Vulneran PFP y SDN garantías: Soberanes”, 21 de febrero de 2002; *La Jornada*, “La impunidad estimula la delincuencia en el país, afirma José Luis Soberanes”, 27 de febrero de 2002; *El Universal*, “México, en grave crisis en violación de derechos”, 29 de enero de 2002; *Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro*, “Informe sobre las detenciones arbitrarias en México”, informe realizado para el grupo de trabajo de Naciones Unidas sobre detenciones arbitrarias en su visita a México del 28 de octubre al 10 de noviembre de 2002.

³⁰ Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro, “Informe”.

mexicano como “muy limitados”.³¹ Además, en el mismo documento es posible encontrar referencias del sonado caso de Guillermo Vélez Mendoza, un joven señalado como responsable de un secuestro y quien murió en manos de miembros de la AFI luego de permanecer por cinco horas bajo su custodia. Los reportes iniciales achacaban la muerte de Vélez Mendoza a causas naturales. Asimismo, otros informes decían que había muerto mientras intentaba escapar, y el resto de los reportes atribuían su deceso a una caída. Sin embargo, investigaciones subsecuentes indicaron que Vélez Mendoza había muerto por asfixia mientras era torturado. El 14 de mayo de 2002, la CNDH emitió la recomendación 12/2002, la cual indica que esta persona había sido objeto de una detención arbitraria, así como de actos de tortura, provocando a la postre su muerte.³² Aun cuando los responsables fueron arrestados en agosto de 2002 y acusados por homicidio culposo, obstrucción de la justicia y abuso de autoridad, uno de los agentes, el comandante Hugo Armando Muro Arellano, de quien se sospecha fue el principal responsable de la muerte del joven Vélez, salió libre bajo fianza y es hoy un fugitivo de la justicia mexicana.

Sin duda aún le falta mucho camino por recorrer a la PGR. Independientemente de que sus autoridades deben conducirse de acuerdo al marco legal, el mayor reto para esta institución, la PGR, continúa siendo probar la culpabilidad de los detenidos y mantenerlos en la cárcel, aunque sin violentar sus propios derechos humanos. Por ejemplo, en febrero de 2003, efectivos de la SEDENA cumplimentaban una orden de aprehensión en contra del representante

³¹ U.S. State Department, *Country Reports on Human Rights Practices. Mexico*, Washington, 31 de marzo de 2002.

³² *Recomendación 12/2002*, “Sobre el caso del homicidio del señor Guillermo Vélez Mendoza”, 14 de mayo de 2002, en José Luis Soberanes, *op. cit.*

legal de Gilberto García Mena, alias El June. Durante la operación, el abogado de *El June* resultó muerto. El procurador Macedo informó acerca de la detención de los culpables del homicidio, pero reconoció desconocer las causas de los hechos.³³ A la luz de estos acontecimientos, resulta muy delicada la falta de claridad en cuanto a cómo funciona la “coadyuvancia” de las FAM con la PGR, lo cual es apenas un ejemplo de la falta de transparencia y control civil. La nota de *La Jornada* señaló además que la muerte de este abogado resultó de “las acciones [llevadas a cabo] por miembros de la Policía Judicial Militar (PJM)”. Lo anterior produce una nueva interrogante en el sentido de saber por qué fue la PJM la instancia que cumplimentó esa orden, dejando de lado al Ministerio Público (MP) o, en su defecto, a elementos de la AFI. En el fondo, este tipo de prácticas terminan violentando el marco jurídico en nombre del temor de la ciudadanía por la inseguridad y, a la larga, se convierten en prácticas injustificadas, las cuales fomentan una cultura de impunidad carente de Estado de derecho.

*Frágil coordinación con instancias civiles
y mayor colaboración entre las FAM*

A partir del proceso de militarización y, en particular, con la designación de un general al frente de la PGR, se ha visto una mayor coordinación entre la SEDENA y la Secretaría de Marina (SM). Muestra de ello son los operativos entre la SEDENA y la PGR o entre la PGR y la SM en la lucha contra la delincuencia organizada. La militarización también resalta una coordinación entre distintos cuerpos de las FAM e, incluso, un mayor uso de los grupos especiales del

³³ *La Jornada*, “Militares, los presuntos homicidas del abogado de El June: Macedo”, 1 de marzo de 2002.

Ejército sobre los principales operativos de la PGR. Esto aunado a las tensiones que se generen a partir de quien toma la batuta para anunciar los logros y resultados, la SEDENA y la PGR.

En la actualidad, los Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales (GAFES) del Ejército mexicano se han dado a la tarea de llevar a cabo las principales operaciones contra el narcotráfico. Los GAFES son el eje de la Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada (UEDO). Esta instancia se coordina con la Sección Séptima de la SEDENA –Operaciones contra el Narcotráfico–, la cual encabeza las mayores operaciones contra los cárteles de la droga. Así, por medio de estos trabajos, la PGR y la SEDENA han logrado el arresto de Benjamín Arellano Félix, Adán Amezcua, Gilberto García Mena, entre otros.

Los GAFES son el cuerpo de elite militar entrenado en un primer momento por instituciones de Estados Unidos, pero que hoy cuenta, como lo señala la información de la SEDENA, con una Escuela de Fuerzas Especiales creada en 1998, donde se unifican los criterios de doctrina y se homogenizan las distintas especialidades. Los GAFES cuentan con conocimientos en operaciones antidroga, antiterrorista y de rescate a secuestrados. Sin embargo, tampoco estos grupos han estado exentos de actos de corrupción como lo han reconocido las autoridades.³⁴

Ahora bien, las principales interrogantes serían: ¿cuál es el control civil que existe sobre estas operaciones?; ¿cuál es el conocimiento de instancias civiles gubernamentales sobre los operativos, sean éstos exitosos o no? Indudablemente, los éxitos han resultado de la “coordinación” entre la SEDENA y la PGR, pero existe sospecha sobre esta coordinación porque, por respeto a rangos militares,

³⁴ *El Universal*, “Usan fuerzas de elite en lucha anticrimen”, 24 de febrero de 2003.

el procurador está por debajo del secretario de la Defensa Nacional. Esto significa que la PGR estaría supeditada a las acciones emprendidas por la SEDENA, es decir, no se estaría realizando un trabajo entre iguales. Esta situación se vuelve más preocupante de cara a la relación entre civiles y militares, quienes, en ambas direcciones, han expresado desconfianza.

Sin duda, hay avances a partir de un ejercicio de coordinación en las tareas de seguridad pública respecto al combate a la delincuencia organizada, y esto ha resultado en una ventaja positiva para el proceso de militarización que se muestra efectivo y eficiente en este sentido. Consecuentemente, se observa como se materializan los logros en la detención de capos importantes del narcotráfico. La pregunta, sin embargo, surge: ¿por cuánto tiempo?, ¿quién será el nuevo líder de tal o cual cártel?, ¿cuánto se afectó el campo de la distribución o de la oferta de drogas?, etcétera.

Ciertamente, la opinión pública ha identificado a las capturas de grandes líderes del narcotráfico como importantes logros de esta administración. Pero esto por sí solo no atiende a la complejidad de la dinámica del problema de inseguridad que enfrenta el país. Por ello, más adelante se examinará esta ventaja inicial, la cual apenas tiene éxitos relativos.

Mayor concentración de las atribuciones

Conforme ha avanzado la militarización de la PGR, se observa un mayor control de atribuciones por parte del Procurador. Para ilustrar este punto, describo el siguiente ejemplo referente al escándalo Fiscalía Especializada en Delitos contra la Salud (FEADS)-Tijuana, donde un número de funcionarios de esta fiscalía en Baja California fueron acusados por cometer actos de corrupción, extorsión,

abuso de autoridad y robo de droga que ya había sido asegurada.

Justo cuando se hace público el escándalo, el procurador prohíbe a funcionarios dar explicaciones en relación a la clara presencia de malos elementos en la corporación. En enero de 2003, la PGR junto con la SEDENA tomó la sede de la FEADS en la ciudad de Tijuana, Baja California. Lo anterior se llevó a cabo con el objetivo de que elementos del “Ejército verificaran posibles irregularidades en el armamento y seguridad de las instalaciones”. La operación descubrió la negligencia de los agentes de la FEADS al no poner a disposición del Ministerio Público de la Federación (MPF) a dos presuntos narcotraficantes y a un cargamento de 4.8 toneladas de marihuana, además de armamento y otros artículos. De acuerdo con la información proporcionada por la PGR, los funcionarios públicos “exigieron la cantidad de dos millones de dólares a cambio de su libertad y de la devolución de la droga”.³⁵ En reacción a los hechos, la PGR solicitó a la SEDENA el aseguramiento de otras delegaciones como las de Sonora, Chihuahua, Tamaulipas, Nayarit, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Tabasco, Yucatán y Jalisco. Semanas más tarde al escándalo, se confirmó la salida del fiscal Mario Estuardo Bermúdez, quien, a partir de este momento, se reintegró a tareas en materia de delitos electorales.

De nuevo, el caso de la FEADS-Tijuana refuerza cómo el proceso de militarización contribuye al rebase de la autoridad civil y evidencia la profunda fragilidad de la PGR. A las tareas propias del combate del crimen organizado, se suman la depuración y reestructuración de la institución, y se debe señalar que, en menos de una década, el marco jurídico de la PGR ha sido reformado

³⁵ *Boletín 032/Enero 2003*, Procuraduría General de la República, México, 2003.

de manera importante en tres ocasiones (1990, 1996 y 2002). En diciembre de 2002, se deroga la Ley Orgánica de la PGR (LOPGR) de 1996 y apenas el 25 de junio de 2003 se emitió el Reglamento Interno de la Ley Orgánica de la PGR.³⁶ Estos cambios y reestructuraciones institucionales impactan el quehacer de la institución, pero para que se afiancen y operen adecuadamente, es decir, alejarlos de la influencia de nuevos vaivenes políticos, tomará por lo menos otra década.

La nueva iniciativa de LOPGR presentada ante la Cámara de Diputados el 18 de abril de 2002, y discutida el 24 de octubre en las comisiones unidas de Justicia y Derechos Humanos, y de Gobernación y Seguridad Pública del Senado, fue publicada en el *Diario Oficial* del 27 de diciembre de 2002. En ella se destacaron las reformas en los siguientes rubros:

- a) Las facultades de la PGR, del MP y del titular de la institución.
- b) Las bases de la organización de la PGR.
- c) Auxiliares del MP.
- d) El servicio de carrera de procuración de justicia federal.
- e) Los derechos, obligaciones y causas de responsabilidad de los MP, AFI y peritos de la institución.

Asimismo, la iniciativa establece dos criterios de organización para la PGR:

- a) La especialización de sus distintos órganos operativos.
- b) La desconcentración territorial y funcional de la procuraduría.

³⁶ Cfr. Cuadro V, *Estructura de la Procuraduría General de la República* hasta el 24 de junio de 2003.

Sin embargo, aun cuando se dé la bienvenida a estos parámetros organizativos, es necesario tomar en cuenta algunas observaciones. La especialización refleja la capacidad de concentración de atribuciones y discrecionalidad de parte de la PGR, con respecto a la creación y desaparición de unidades especializadas en determinados tipos de delincuencia. Incluso, la discrecionalidad con la cual contará la PGR para incrementar las llamadas unidades administrativas especializadas en investigación en las distintas gamas de delitos de delincuencia organizada, fue uno de los temas que causó mayor debate y preocupación entre los legisladores durante las deliberaciones en el Congreso. Las unidades especializadas abarcarán los once delitos ya contemplados por la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada de noviembre de 1996. No obstante, su soporte de investigación está claramente limitado y todavía no ha sido reformado por aquellas autoridades adscritas a la UEDO de manera exclusiva. Así, en apariencia y aún en espera de otra reforma, la UEDO ascendería a subprocuraduría contra la delincuencia organizada en el corto plazo.

Corrupción, impunidad y fragilidad institucional

Actualmente, la Secretaría de la Función Pública (SFP) —antes SECODAM— señala a la PGR como una de las cinco instituciones federales en las que más ilícitos y corrupción se han presentado en los últimos 24 meses. Otras instituciones mencionadas son la SHCP, el ISSSTE, la SE, y Pemex.³⁷ De acuerdo con la SFP, la PGR cuenta con 1 529 funcionarios sancionados, esto es casi el equivalente a 10% de su planta total de servidores públicos.

³⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, Secretaría de Economía y Petróleos Mexicanos, respectivamente.

Como se mencionó al inicio de este capítulo, una de las más profundas deficiencias estructurales de la PGR es la dimensión del personal administrativo con el cual cuenta a fin de cumplir con las tareas bajo su responsabilidad. Resulta incoherente que la institución encargada de mitigar y contener los delitos federales cuente con un cuerpo sustantivo operativo tan endeble. De los casi 18 mil empleados de la PGR, 61% se ubicaban en tareas administrativas, 10% de las plazas eran destinadas para policías y apenas 4% eran ministerios públicos federales.³⁸ A esta realidad estructural se suman los bajos ingresos y una importante deficiencia institucional de reclutamiento de personal. Los salarios en la dependencia estaban hasta por debajo de 50% en promedio con respecto a los de otras procuradurías del país.³⁹

Aun con la actualización de percepciones que logró Macedo de la Concha en la PGR, la cual niveló de manera considerable los salarios con respecto a otras áreas de la administración pública, todavía se perciben deficiencias dentro de esta nivelación. Por ejemplo, si se observa en la Tabla de Percepciones, un Ministerio Público Federal titular tiene un sueldo menor al de un Jefe de Agentes de Seguridad para Funcionarios, es decir, un jefe de escoltas de un funcionario público gana más que el responsable de conducir una averiguación previa. Evidentemente no es necesario entrar en el detalle de las responsabilidades de cada puesto, pero esto continúa mostrando las deficiencias en cuanto a la percepción que se tiene de las mismas.

Así, esta sección ilustró en relación al primer riesgo identificado como incompetencia de la autoridad civil / rebase de la autoridad civil, variables manifiestas que

³⁸ *Excélsior*, “Resultados sobre seguridad, en 100 días: Macedo”, 14 de diciembre de 2000.

³⁹ Cfr. Cuadro VI. *Percepciones salariales en la Procuraduría General de la República*.

denotan una considerable inmadurez y fragilidad institucional y que afectan la democracia en México.

Segundo ámbito: las FAM versus el ethos institucional

El segundo ámbito que se ve afectado por el proceso de militarización es la institución castrense. Las FAM, ya sea el Ejército o la Armada, enfrentan también importantes riesgos de cara a la militarización de la seguridad pública. Estos riesgos impactan lo que denomino daños a la identidad y la capacidad de acción de las FAM. La pregunta fundamental a responder es: ¿qué pasa cuando las FAM son desviadas a realizar actividades –como las policiales y de seguridad pública– no definidas estrictamente como tareas de la disciplina militar? De hecho, identifico cuatro riesgos primordiales:

- a) La generación de tensiones al interior de las FAM.
- b) El debilitamiento de la profesionalización militar.
- c) La posibilidad de afectar las labores de inteligencia.
- d) Colocar a las FAM en riesgo de convertirse en objeto de impunidad y corrupción.

Es importante revisar y rescatar qué señala la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea (LOEFA), así como también la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea para conocer e identificar algunas de las lagunas y costos asumidos por parte de los miembros del Ejército cuando éstos son “comisionados” a realizar labores fuera del ámbito militar.⁴⁰ Según el artículo 132 de la LOEFA, “los militares son los individuos que legalmente pertenecen a las FAM, con un grado de la escala jerárquica, y estarán sujetos a las obligaciones y derechos que para

⁴⁰ Cfr. Cuadro VII. *Grados en el Ejército mexicano.*

ellos establecen la Constitución, la presente Ley y demás ordenamientos castrenses”.⁴¹ Asimismo, el artículo 134 define a los militares de arma como aquellos “que técnicamente se educan para el mando, adiestramiento y conducción de unidades de combate; su carrera es profesional y permanente...”.⁴² Estas definiciones revelan cómo los militares son responsables de realizar actividades de “combate”.

No se puede ignorar que las FAM, junto con la SRE,⁴³ son instituciones de la administración pública caracterizadas por contar desde hace muchos años con un marco regulatorio de servicio. Con la participación y militarización de las tareas contra la delincuencia organizada, es evidente el riesgo de poner a prueba uno de los puntos más sensibles en la trayectoria de un elemento de las FAM al realizar las tareas de seguridad pública. La orden de participar en actividades policiacas ha generado preocupación dentro de las filas del Ejército por la falta de claridad en el marco legal respecto a cómo afectan estas tareas en el esquema de ascensos. Tampoco es claro si la participación de un miembro de las FAM en las actividades policiales contribuye en algo para su propia currícula militar.

Por otra parte, es importante hablar del potencial conflicto de jerarquías producto del proceso de militarización. A excepción de los generales de división en retiro, los elementos del Ejército laborando en la PGR se encuentran como “comisionados”, es decir, no pierden del todo su responsabilidad con respecto a la SEDENA. Por tanto, los “comisionados” podrían ser llamados en cualquier momento por dicha instancia para realizar labores ajenas a las que

⁴¹ *Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea*, Título Quinto. Personal del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Capítulo II. Clases Militares.

⁴² *Idem.*

⁴³ Secretaría de Relaciones Exteriores.

desarrollan en el combate a la delincuencia. Entonces, por cuestión de rango y jerarquía, los “comisionados” debieran supeditarse en primera instancia al Secretario de Defensa Nacional y no al Procurador. Incluso, esto se podría aplicar para el propio general Macedo de la Concha, quien como militar teóricamente tendría que responder a la máxima autoridad de la SEDENA.

Uno de los principales factores de tensión en las relaciones entre civiles y militares, es el costo asumido por las FAM cuando sus miembros son comisionados a las tareas de seguridad pública. Los elementos de las FAM pueden dividirse en tres clases según su estatus laboral: militares en activo, en reserva y en retiro. De acuerdo con lo establecido en el artículo 138 de la LOEFA, el personal en activo no sólo será aquel que se encuentre laborando para la dependencia militar, sino también son considerados en esta categoría a quienes se les haya concedido licencia o sean objeto de otras modalidades similares; los “comisionados” entran en este rubro.⁴⁴ Todavía no existe un marco jurídico especificando y delimitando las fronteras del accionar de las FAM en instancias civiles, lo cual repercute en la carrera del ámbito militar. La ausencia de este marco ha hecho que varios elementos

⁴⁴ Según el artículo 171 de la LOEFA, las licencias para el personal activo podrán ser ordinarias, ilimitadas o especiales. Asimismo, el artículo 173 de la misma ley señala que “la licencia ilimitada es [aquella concedida] al militar profesional, sin goce de haberes y de otros emolumentos, para separarse del servicio activo [...] El Secretario de la Defensa Nacional podrá conceder o negar esta licencia, según lo permitan, a su juicio, las necesidades del servicio”. Por último, en el artículo 174 se señala que “la licencia especial es la concedida a los militares para desempeñar: a) cargos de elección popular; b) una actividad ajena al servicio militar encomendada por el presidente de la República; y c) empleos civiles en dependencias del Ejecutivo de la Unión, de los gobiernos de los estados, del gobierno del Distrito Federal, de los municipios [...]”.

de las FAM no acepten ser comisionados en áreas civiles, porque incluso pueden llegar a perder el acceso a una mejor percepción salarial o, como ha sido reconocido por los mismos elementos castrenses, estar en mayor riesgo de caer en la corrupción.⁴⁵ Al examinar la Ley de Ascensos y Recompensas en su artículo 29, se señala que: “los ascensos a los grados de coronel, general brigadier o de brigada y de división, serán conferidos por el Presidente de la República atendiendo al mérito, aptitud y competencia profesionales, calificados a juicio de dicho alto funcionario”. Sin embargo, en el artículo 30 se estipula que “no serán conferidos ascensos a los militares que se encuentren en algunas de las siguientes situaciones: a) gozando de licencia ilimitada o especial; b) retirados en activo; c) sujetos a proceso [...]”.

Lo anterior significa, primero, que actualmente el Procurador General de la República, y los elementos del Ejército, Fuerza Aérea o Armada laborando en la PGR, no gozarán de sueldo adicional al devengado por sus actividades y responsabilidades. Segundo, estos mismos elementos no tienen derecho al ascenso correspondiente, hasta no volverse a incorporar a la Secretaría de la Defensa Nacional o a su ramo correspondiente. Entonces, de cumplirse su estancia en la PGR (seis años), los generales, coroneles y tenientes coroneles no tienen derecho al ascenso que podría corresponderles, porque aún no están incorporados a la SEDENA. Tercero, los militares en labores civiles no gozarían de los derechos de su ramo por estar bajo licencia, es decir, no tienen acceso al ISSFA,⁴⁶ poniendo en riesgo la seguridad social a la cual tenían derecho sus familiares.

Todas las limitantes legales expuestas con anterioridad han generado presiones al interior de las FAM y, por

⁴⁵ *El Universal*, “Marinos desinteresados por PFP y PJF”, 13 de diciembre de 2001.

⁴⁶ Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

consiguiente, han originado, entre otros, los siguientes conflictos.

*Tensiones internas en las FAM
y en su relación con la PGR*

En los hechos, el Ejército es la institución con la responsabilidad de encabezar la guerra contra la delincuencia organizada. En teoría, se supone que las FAM sólo se desempeñan como apoyo a las autoridades civiles, pero en la realidad tienen el control de estas tareas operativas. Además, la administración Fox se ha caracterizado por la existencia de mayor coordinación entre las FAM y la PGR en este tipo de actividades. La SEDENA, por ejemplo, estableció su Estrategia para el Combate Integral para las Drogas,⁴⁷ y cuenta con una línea de acción dedicada en exclusiva al “combate contra el crimen organizado” y más recientemente a las operaciones antisecuestro. Como resultado de esta línea de acción, las FAM han logrado la detención de varios de los principales capos de la droga, entre quienes destacan Óscar Malherbe de León, operador del cartel del Golfo, y Benjamín Arrellano Félix, líder del cartel de Tijuana. De acuerdo con el propio secretario de la Defensa Nacional, general Vega García, los éxitos se deben al uso de los sistemas de inteligencia del propio Ejército, y a la colaboración de la PGR. Un procurador de origen militar, la labor de los mandos militares en las direcciones de intercepción terrestre, marítima y de operaciones dependientes de la FEADS, y la cooperación del CENDRO⁴⁸—cuyo titular también es un militar—han sido clave para el combate a la delincuencia organizada. Es muy revelador que las FAM pongan a disposición de la lucha

⁴⁷ *El Universal*, “Ejército combate narcotráfico”, 11 de marzo de 2002.

⁴⁸ Centro de Planeación para el Control de Drogas de la PGR.

contra el crimen organizado alrededor de 21 mil elementos, mientras la PGR apenas despliega a unos tres mil.

*Falta de continuidad
en la profesionalización militar*

La carrera militar puede resultar desvirtuada si los procesos de profesionalización de las FAM se ven truncados por la distracción de las actividades propias de su función castrense. A fin de ilustrar este punto, muestro el ejemplo del vicealmirante José Luis Figueroa Cuevas, quien cuenta con capacitación en materia de seguridad y unidades de elite en Estados Unidos e Israel. En 1994, Figueroa Cuevas se desempeñó como encargado del CENDRO, después estuvo comisionado al Estado Mayor Presidencial para cuestiones de seguridad operativa. En el 2000 fue ascendido por el presidente Ernesto Zedillo, y hoy como almirante fue el responsable de la seguridad durante la Conferencia de Naciones Unidas celebrada en Monterrey. También está el caso del contraalmirante Wilfredo Robledo, quien fuera el segundo en importancia en el CISEN,⁴⁹ durante la administración del presidente Zedillo, y que posteriormente se haría cargo de la Policía Federal Preventiva. En el presente, Robledo se desempeña en el Estado Mayor Presidencial. Estos hombres de armas dedicados a la seguridad pública, están dejando de lado otro tipo de capacitación y experiencia útiles en sus respectivos procesos de profesionalización como militares.

Afectación en las labores de inteligencia

En la actualidad, el aparato de inteligencia se concentra cada vez más en desarrollar una política de inteligencia

⁴⁹ Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

criminal y se desvirtúa la política de inteligencia en seguridad nacional. ¿Cuál es la capacidad real de las FAM ante un problema de guerrilla o de terrorismo internacional? ¿Cuál es el verdadero potencial para delimitar una inteligencia criminal con respecto a la acumulación de inteligencia de Estado? Por el momento no se han establecido fronteras sobre la definición de un concepto de seguridad nacional claro, en el cual se conozca de una ley que regule tanto a autoridades civiles como militares en el ejercicio de estas tareas. Por otro lado, la creciente participación de las FAM en la lucha contra la delincuencia organizada propicia la necesidad de crear marcos de política criminal por parte de esa institución, los cuales no son de su haber y conocimiento, desvirtuando así lo propiamente estricto de la disciplina militar.

*Las FAM son sujetas a la corrupción
y a la impunidad*

El inmiscuir a los militares en el combate a la delincuencia organizada podría derivar en la descomposición de la institución castrense y, por ende, en la pérdida de su prestigio. Un ejemplo de este riesgo es el escándalo de la llamada “narcotropa” donde se encarceló a 48 elementos del LXV Batallón de Infantería del Ejército destacado en Sinaloa. Ahora bien, tanto el presidente Fox como el general secretario Vega García han reiterado que quien deshonre al Ejército, será puesto de inmediato a disposición de las autoridades. No obstante, de nuevo se observan las ambigüedades a la hora de la aplicación de la ley, porque estos elementos que claudican a la corrupción debieran ser juzgados por autoridades civiles y no en tribunales militares. Sin embargo, con excepción del arresto del general Jesús Gutiérrez Rebollo, como un militar de alto rango, la gran mayoría y particularmente aquellos de alto perfil,

que se ven relacionados con asuntos del narcotráfico han sido entregados a la justicia militar y no a la civil. Esto le da una gran esfera de control a las FAM y mantiene a los civiles fuera de ello (Pereira, 2001). De aquí se desprende claramente el sostenimiento de una prerrogativa por parte de la elite militar para conservar el recurso de ser ellos mismos quienes “laven sus trapitos sucios en casa”; y aplicar una política de control de daños en términos de imagen y mensajes al interior de la institución castrense. Desafortunadamente, esta discrecionalidad da pie a la impunidad y a la falta de transparencia en el manejo de los casos de militares sospechosos de delitos contra la salud. En abril de 2003, el periódico *Reforma* publicó que en los últimos seis años, 95 militares han sido encarcelados o investigados por su presunta colaboración con los cárteles de la droga.⁵⁰ Unas semanas después de esa publicación, un importante número de militares fueron detenidos y acusados de estar vinculados con el cártel de Osiel Cárdenas y Gilberto García Mena, del cártel del Golfo. Estos elementos castrenses se suman a la lista de elementos de las FAM señalados por tener nexos con la delincuencia organizada. Todos estos casos recrudecen la dinámica de descomposición enfrentada ya de por sí por la PGR desde hace mucho tiempo.

SALDOS: LOGROS Y RESULTADOS DE CARA A LA RELACIÓN BILATERAL MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

A pesar de los inconvenientes ya delineados, el proceso de militarización también ofrece saldos favorables, los cuales, por ejemplo, impactan en la relación bilateral

⁵⁰ *Reforma*, “Polemizan papel militar contra narco”, 14 de abril de 2003.

entre México y Estados Unidos. Es fundamental destacar esto porque, al arranque de la lucha contra las drogas —finales de los setenta— el papel de las instancias de seguridad y justicia mexicanas fueron en gran parte como respuesta a las presiones estadounidenses. Pero, conforme se iban dando estas presiones se evidenciaba la precariedad y profunda fragilidad de las instituciones gubernamentales mexicanas dedicadas al combate a la delincuencia organizada, así como la penetración del dinero sucio de los cárteles. Ante esta realidad, Estados Unidos vio con buenos ojos la participación de las FAM en tareas de seguridad pública, en particular en el combate a la delincuencia organizada y el narcotráfico.

Sin duda, una parte importante de la relación de seguridad en el marco de la bilateralidad de México con Estados Unidos, se basa en los resultados / logros en materia de combate al crimen organizado y tráfico de drogas. Prueba de ello son las expresiones favorables de funcionarios norteamericanos con respecto a los resultados alcanzados por la PGR y la SEDENA misma. Así, las interrogantes que guían esta sección son: ¿sirve o no sirve la participación abierta de los militares en la lucha contra la delincuencia organizada?; ¿afecta positiva o negativamente la participación de las FAM en el combate al crimen organizado en términos de la cooperación bilateral? Esto debe ser analizado en el corto y mediano plazo, en especial a partir de los riesgos políticos asumidos ante la anuencia del gobierno estadounidense para que las FAM continúen participando en estas actividades.

Con la disolución del proceso de certificación anual que realizaba el Congreso de Estados Unidos, aunado a la coyuntura originada por los eventos del “11 de septiembre”, y del giro del gobierno de Estados Unidos —principalmente— al concentrar un considerable porcentaje de su aparato de seguridad interna y externa en la guerra

contra el terrorismo, México ha debido ajustarse a un nuevo escenario. Ante estas circunstancias, se desprenden tres puntos importantes:

- a) Intensificación de la colaboración con Estados Unidos en cuestión de intercambio de información e inteligencia. Esto ha sido particularmente evidente en las tareas en la lucha contra el terrorismo, aunque en detrimento de las labores de combate al narcotráfico, las cuales han pasado a un segundo plano de prioridades.
- b) Mayor fluidez en términos de contacto y apoyo de parte de autoridades estadounidenses, lo cual se ha traducido en capacitación y asistencia técnica de expertos de Estados Unidos para los militares mexicanos.⁵¹
- c) Mayor integración entre militares mexicanos y sus contrapartes estadounidenses en tareas de combate a la delincuencia organizada, sobre todo en la vinculación que Estados Unidos hace en relación a la lucha contra el terrorismo.

Tanto el general Vega García como el procurador Macedo de la Concha, han visitado a sus contrapartes en Estados Unidos para afinar los términos de nuestra relación bilateral en temas de seguridad y lucha contra el crimen organizado. Dichas visitas, en particular, han dado importantes frutos. Primero, el gobierno de Washington ha expresado en reiteradas ocasiones su satisfacción con el papel desempeñado por las FAM en las tareas contra el narcotráfico; en segundo término, los contactos y capacitación, así como la asistencia técnica entre las respectivas

⁵¹ *Cfr.* Cuadro 8. Militares entrenados en Estados Unidos de 1983-2001.

contrapartes, han seguido su curso. De hecho, durante su estancia en Estados Unidos, el general Vega García realizó una gira por las academias donde se entrena a personal mexicano.

Este ambiente de cordialidad y buena relación no puede pasar desapercibido sin destacar los importantes logros en el combate a la delincuencia organizada, entre los cuales se cuentan las capturas de grandes capos de las drogas. Los eventos del “11 de septiembre” disminuyeron la concentración de las presiones políticas ejercidas por parte de la administración estadounidense, respecto a la consecución de logros en el ámbito del combate al narcotráfico, y la prioridad cambió a las tareas contra el terrorismo. Por tanto, en la actualidad, es innegable la considerable reducción del peso específico de los resultados en materia de narcotráfico en la relación política entre México y Estados Unidos. El lente de nuestro vecino país está concentrado no sólo en los compromisos de cara a la lucha antiterrorista, sino sobre todo en las acciones y medidas emprendidas por el gobierno de México para el control de su territorio, a fin de evitar que éste en ningún momento sea plataforma de un atentado terrorista.

Sin embargo, la política de Estados Unidos de favorecer el uso de las fuerzas armadas en las tareas de seguridad es un arma de doble filo. Por un lado, se extiende un cheque en blanco por parte de Washington para que continúe la labor de las FAM en el combate a la delincuencia organizada, sin importar los costos políticos y consecuencias internas de esta expansión sobre la democracia mexicana; por otro lado, pareciera aceptarse inevitablemente que la capacidad institucional real de cara a la demanda de seguridad interna, no puede recaer en este momento en otra institución distinta a la castrense.

Indudablemente, el momento político en Estados Unidos frente a la lucha antiterrorista ofrece un respiro a

México. No obstante, en la medida en que se vaya consolidando la gran transformación del aparato de seguridad interna estadounidense encarnada en la creación del Departamento de Seguridad Interna (DSI), y se definan con claridad las atribuciones de esta dependencia en materia de seguridad, se pondrá de nuevo en juego la dinámica de la relación bilateral.

LA MILITARIZACIÓN DE LA PGR BAJO LA PRESIDENCIA DE VICENTE FOX

El triunfo de Fox y su decisión de nombrar a un general al frente de la PGR, le permitió inicialmente capitalizar importantes logros en materia de combate al narcotráfico, en especial a partir de la colaboración y coordinación entre las FAM. Sin embargo, estos logros / éxitos deben ser examinados a la luz de una variable fundamental a la cual denomino temporalidad / ciclo político. Esto resulta clave porque hoy, como en el pasado, la lucha contra la delincuencia organizada ha estado sujeta a ciclos políticos y vaivenes partidistas. La batalla contra el crimen no escapa de ser politizada y partidizada. Por ello, no es de extrañar que determinados logros o temas de la agenda de seguridad pública se publiciten en tiempos electorales, y en el pasado, en tiempos del proceso de certificación antidrogas realizado cada año por el Congreso estadounidense.

Sin duda, los innumerables arrestos de importantes capos de la droga al inicio de la administración Fox, le sumaron considerables votos políticos al presidente. Estas acciones se percibieron como una señal de un gobierno de cambio, compromiso y buena voluntad. A la par del reconocimiento hacia el gobierno de Fox, las FAM se erigieron como una alternativa real que por fin “pondría un alto” a la criminalidad. Una manera de reconocer estos

exitosos votos, se puede observar en las calificaciones recibidas en las encuestas sobre funcionarios públicos, donde uno de los mejor calificados es el Procurador General de la República. Por desgracia, el procurador, así como otros servidores públicos de alto nivel en México, parece haber caído en el juego de atender a estas evaluaciones para conducir su política de reforma ante los medios. Esta tendencia se refleja a tal grado que recientemente declaró ser un “empleado del país, y no del Presidente”.⁵²

De esta forma, la evaluación crítica del proceso de militarización debe hacerse a partir del examen minucioso de dos frentes: el mediático y la atención al problema de la inseguridad. Este segundo es crítico porque es aquí donde se dejan sentadas las reformas institucionales de fondo, y donde, hasta este momento, no existen elementos para ponderar la verdadera disminución en la fragilidad institucional de la PGR y en los índices de criminalidad relacionados con el tráfico de drogas, armas o precursores. Es inevitable observar que la PGR aún carece de cuerpos civiles profesionales, y todavía se sigue viendo un problema de corrupción e impunidad por parte de los funcionarios de esta institución.

Vale la pena abrir un nuevo paréntesis y rescatar los señalamientos de Maltz (1990), quien habla de las dificultades para medir con efectividad los resultados en la lucha contra la delincuencia organizada. Estas complicaciones se deben, en primera instancia, a una realidad clara de la dinámica propia de cómo se combate a la delincuencia organizada, es decir, que así como esta actividad es clandestina, la lucha contra la misma no es del todo del conocimiento público, y requiere del sigilo de

⁵² *La Jornada*, “Yo soy empleado del país, no del Presidente, dice Macedo”, 29 de junio de 2003.

las autoridades para poder ser exitosa. Por consiguiente, cuando nos enteramos de un gran desmantelamiento o de la captura de un capo, por dar un ejemplo, lo que la ciudadanía conoce es el hecho ya consumado de la acción de la autoridad, no los preparativos o planes de una operación, como resulta obvio. Por tal motivo, poco se conoce acerca de cuántos otros operativos fueron fallidos, del por qué fracasaron y, una vez realizada la captura, si se logra la sentencia de parte de la autoridad judicial para castigar a los infractores.

Paradójicamente, en las pasadas administraciones se señalaba con insistencia a innumerables políticos involucrados en actividades como el tráfico de drogas, mientras que, en la actualidad, no hay ninguna figura pública de peso enfrentando siquiera un proceso similar. Por el contrario, los casos de militares y miembros de las FAM procesados por estos mismos delitos han aumentado y, por consiguiente, han tenido la atención de los medios.⁵³ Esta cuestión apenas es una muestra de la profunda problemática que enfrenta el Estado ante el proceso de militarización de la seguridad pública. A pesar de estas señales, sigue sin atenderse el “todo” del fenómeno de las drogas y la fragilidad institucional del aparato de combate a la delincuencia organizada en México. Por ejemplo, según cifras de la Oficina de la Presidencia para Políticas Públicas, entre el 1 de diciembre de 2000 y el 28 de marzo de 2003 se han arrestado en total a 18 920 personas relacionadas con los principales cárteles del narcotráfico con operaciones en territorio mexicano. Entre los capturados se cuentan líderes, operadores financieros, sicarios, colaboradores, distribuidores al menudeo e incluso funcionarios. No obstante, de este último

⁵³ *El Universal*, “El Ejército se abre y revela información”, 24 de junio de 2003.

rubro, sólo un total de 131 funcionarios públicos están en proceso, mientras que el 98 por ciento son colaboradores y distribuidores al menudeo en la cadena del tráfico de drogas.⁵⁴

Sin duda, son encomiables éxitos como los arrestos de los Arellano, de Osiel Cárdenas y de Malherbe, pero esto no mitiga la dimensión real de la penetración del narcotráfico tanto en las instituciones públicas como en la sociedad en su conjunto. De acuerdo con los patrones de consumo reportados en el marco del Día Internacional de la Lucha Contra el Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas, el secretario de Salud de México, Julio Frenk, revelaba que el consumo de marihuana se ha controlado pero el de cocaína y metanfetaminas continúa avanzando entre la población de 12 a 65 años de edad.⁵⁵ Asimismo, según datos de la Encuesta Nacional sobre Adicciones de 2002, cerca de 3.5 millones de personas entre los 12 y 65 años de edad han usado drogas, y alrededor de medio millón son adictos. Por último, otro dato revelador son los 1 495 391 casos de varones entre los 18 y 34 años de edad reportados como consumidores de drogas. Aquí valdría hacer la pregunta: ¿en realidad la política criminal contra la delincuencia organizada es la adecuada para mitigar, ya no sólo el tráfico de drogas, sino también su producción interna y consumo? Esta inquietud surge sobre todo porque la PGR es la responsable de esas tres esferas de acuerdo con el Programa Nacional de Combate a las Drogas, 2003-2006.

Ante estos hechos insisto: no se debe perder de vista que tanto la renovación institucional del aparato de segu-

⁵⁴ Presidencia de la República, “¿Cómo vamos a dos años del inicio de la administración?”, Oficina de la Presidencia para Políticas Públicas, abril 2003.

⁵⁵ *El Universal*, “Lucha frontal contra el narcomenudeo”, 27 de junio de 2003.

ridad y justicia, así como la lucha contra la delincuencia organizada, se da fundamentalmente en dos arenas:

- a) La político-mediática.
- b) La del avance real del crimen organizado.

Una arena es tan palpable como la otra, aunque la primera tiene un peso muy importante para impulsar a las autoridades a demostrar su eficiencia con respecto a las tareas que tienen encomendadas. Sin embargo, y esto es clave subrayarlo, los logros mediáticos son eso, impactos públicos, aunque no atienden necesariamente el fondo de la integridad del fenómeno de la inseguridad pública y tampoco resuelven la urgencia de fortalecer y profesionalizar al aparato de seguridad en un contexto democrático.

ESCENARIOS DE CARA A LA MILITARIZACIÓN

Con el examen preeliminar realizado en las páginas anteriores, es posible plantear tres escenarios contruidos a partir de la continuación de la política de militarización en el aparato de seguridad y justicia en México:

- 1) Con la continuación de la política de militarización sólo como una política de respuesta *ad hoc* al fenómeno de la inseguridad pública, no se presentarán mayores cambios institucionales. Además, se recrudecerá la carencia de un personal civil profesional capacitado para cuestiones de seguridad. Las FAM definirán la agenda de seguridad pública sin el cuerpo civil correspondiente y, más serio aún, en ausencia de contrapesos civiles que monitoreen claramente las tareas, éxitos, y fallas en la participación de los militares en estas tareas

de seguridad, es decir, no habrá un verdadero escrutinio democrático.

- 2) Buscar la construcción de alternativas reales de política pública que detengan el proceso de militarización y disminuyan los costos de exposición de la institución castrense. De no avanzar en este sentido se podría poner en riesgo la democracia mexicana. Las implicaciones inmediatas son la presencia de delicadas tensiones que se producen al interior de las FAM, cuyas consecuencias pueden ser mayores en el espíritu de cuerpo, integridad y reconocimiento social de la labor desempeñada por las FAM. No obstante, en el largo plazo serán sólo las FAM quienes sin protección alguna de los propios políticos que los orillaron a tener una mayor participación en el campo de la seguridad pública, se defiendan ante los efectos propios de su extensa participación en el campo de la seguridad: violaciones a derechos humanos, corrupción, impunidad y, muy probablemente, desprestigio.
- 3) La instrumentación de una política de largo plazo, que trascienda el ciclo político del sistema, que permita entrar en un proceso para “civilizar” a las fuerzas policiacas, logrando un control civil real por medio de distintos actores institucionales. Estos órganos civiles fungirían como contrapesos a las acciones emprendidas por las FAM, las cuales no están sometidas a un monitoreo y rendición institucionalizada de sus acciones. Esta rendición y seguimiento de parte de los civiles debe ir mucho más allá de las medidas que pueda instrumentar el propio Ejecutivo, porque para ser un monitoreo claro, éste debe ir acompañado de la participación de la sociedad.

En suma, el proceso de militarización plantea riesgos políticos pero, como también se mostró a lo largo de este trabajo, también presenta ventajas. Es por ello que el combate al crimen organizado debe interpretarse y analizarse desde las dos dimensiones expuestas: la política simbólica-mediática, y la dinámica real del poder del crimen organizado, las cuales no necesariamente coinciden, pero se condicionan una a la otra.

Finalmente, en la medida que se adolezca de una política que establezca la temporalidad de las fuerzas castrenses en los ámbitos de la seguridad pública, en esa medida se mantendrá un estado de fragilidad democrática.

BIBLIOGRAFÍA

- AGÜERO, Felipe (1998), "Legacies of Transitions: Institutionalization, the Military and Democracy in South America", *Mershon International Studies Review*, 42, 383-404.
- ARZT, Sigrid (2002), "New Democracy, Old Arrangement: the Civil-military Relations under Fox". Ensayo presentado en Brasilia, Brasil, 7 y 8 de agosto de 2002. Center for Hemispheric Defense Studies.
- (1993), "La política norteamericana en el combate al narcotráfico; los casos de México y Colombia". Tesis de licenciatura de Relaciones Internacionales, México, Universidad Iberoamericana.
- BASOMBRÍO IGLESIAS, Carlos (1999), "Militares y democracia en la América Latina de los noventa (una revisión de los condicionantes legales e institucionales para la subordinación)", en Rut DIAMINT (ed.), *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Universidad Torcuato di Tella, Nuevohacer, Grupo Editor Latinoamericano.
- COSSÍO, José Ramón (2002), "Delincuencia organizada, seguridad pública y fuerzas armadas", en *Revista de Justicia Mexicana*, México, sexta época, núm. 4, Procuraduría General de la República.

- MALTZ, Michael D. (1990), *Measuring the Effectiveness of Organized Crime Control Efforts*. Office of International Criminal Justice, Chicago, University of Illinois at Chicago.
- MOSKOS, Charles, WILLIAMS, John Allen y SEGAL, David (2000), *The Postmodern Military, Armed Forces after the Cold War*, Nueva York, Oxford University Press.
- PEREIRA, Anthony (2001), "Virtual legality: Authoritarian Legacies and the Reform of Military Justice in Brazil, the Southern Cone and Mexico", *Comparative Political Studies*, vol. 34:5 (junio).
- STEPAN, Alfred (1998), *Rethinking Military Politics*, Princeton, Princeton University Press.
- UNGAR, Mark (2002), *Elusive Reform, Democracy and the Rule of Law in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- ZAVERUCHA, Jorge (2002), "Brazil's New Old Order", en *NACLA Report on the Americas*, vol. 35:4 (enero / febrero).

ANEXO

Cuadro 1. Estructura de la Procuraduría General de la República hasta el 24 de junio de 2003

Procurador General de la República* PGR Total de personal: 18 mil 931 elementos Oficina del Procurador: 327 plazas** Secretario Particular: mayor José Carlos Beltrán Benítez Secretario Técnico: mayor Raúl Quintanilla González Coordinador de Asesores: general brigadier Jorge Serrano Jefe de la Unidad de Planeación Estratégica: teniente coronel Eduardo Enrique Gómez García Coordinador del CENDRO: general brigadier Carlos Fernando Luque Luna	
<i>Abreviatura</i>	<i>Concepto</i>
SCGD	Subprocuraduría de Coordinación General y Desarrollo (1 503 plazas) Dra. María de la Luz Malvido (Desaparece a partir del nuevo reglamento 25/06/2003) • Dirección General de Coordinación Interinstitucional: coronel Rafael Cázares Ayala • Dirección General de Coordinación de Servicios Periciales (701 plazas) • Dirección General de Organización y Control de Personal Ministerial, Policial y Pericial • Dirección General de Informática y Telecomunicaciones: teniente coronel Carlos Bibiano Villa Castillo

Continúa...

...continuación

<i>Abreviatura</i>	<i>Concepto</i>
	• Instituto de Capacitación: general de división retirado Alfonso Mancera Segura
SJAI	Teniente coronel Alejandro Ramos • Instituto de Capacitación: general de división retirado Alfonso Mancera Segura • Dirección General Contencioso y Consultivo • Dirección General Asuntos Legales Internacionales • Dirección General Amparo • Dirección General Constitucional y Documentación Jurídica • Dirección General Normatividad Técnico Penal • Agregadurías
SPPA	Subprocuraduría de Procedimientos Penales “A” (448 plazas) Dr. Gilberto Higuera Bernal (ex procurador de Sinaloa) • Dirección General de Control de Procedimientos Penales “A” • Dirección General del Ministerio Público Especializado “A” • Delegaciones Estatales Zona “A” Sonora: coronel Ernesto García Guerrero
SPPB	Subprocuraduría de Procedimientos Penales “B” (318 plazas) Dr. Jorge Campos Murillo (ex procurador de Durango) • Dirección General de Control de Procedimientos Penales “B” • Dirección General del Ministerio Público Especializado “B” • Delegaciones Estatales Zona “B”

SPPC	Subprocuraduría de Procedimientos Penales “C” (65 plazas) Dr. Felipe Arturo Camarena García (ex procurador de Guanajuato)
	• Dirección General de Control de Procedimientos Penales “C” • Dirección General del Ministerio Público Especializado “C” • Delegaciones Estatales Zona “C”
FEPAD	Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (188 plazas) Dra. María de los Ángeles Fromow Rangel • Dirección General Jurídica • Dirección General de Averiguaciones Previas • Dirección General de Control de Procesos y Amparo • Coordinación, Desarrollo e Innovación Gubernamental • Dirección General de Información y Política Criminal
FEADS	Fiscalía Especializada de Delitos contra la Salud (1 779 plazas) Dr. Mario Estuardo Bermúdez hasta marzo de 2003 Interino: Lic. Eduardo Luna Alonso • Coordinación Ejecutiva – Dirección General de Desarrollo y Procedimientos Jurídicos • Coordinación de Investigaciones – Dirección General de Ministerio Público Federal Especializado • Coordinación de Operaciones: general de división retirado José Rubén Rivas Peña – Dirección General de Intercepciones: teniente coronel Alex Melgarejo Torres

Continúa...

...continuación

<i>Abreviatura</i>	<i>Concepto</i>
	♦ Director de Intercepción Terrestre: teniente coronel Agustín Lira Pérez ♦ Director de Intercepción Marítima: capitán de fragata de infantería Rafael Vilchis Calzada ♦ Director de Operaciones Aéreas: mayor Joel Guzmán Molina – Dirección General de Erradicación de Cultivos Ilícitos: teniente coronel Arnoldo Ríos Salas • Dirección General Administrativa
OM	Oficialía Mayor (1 254 plazas) General Germán Gallegos Gutiérrez • Dirección General de Programación y Operación de Presupuesto • Dirección General de Recursos Humanos • Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales • Dirección General de Control y Registro de Aseguramientos Ministeriales: teniente coronel Hilario Mejía García • Dirección General de Servicios Aéreos (mil 770 plazas): general piloto aviador Víctor Manuel Noble Contreras
CI	Contraloría Interna (339 plazas) Lic. Marcos Molina Castro • Auditoría Interna • Área de Responsabilidades • Auditoría, Control y Evaluación

	• Área de Quejas • Dirección General de Evaluación
DGCS	Dirección General de Comunicación Social (83 plazas) Mayor Manuela de la Rosa Aguilar
UECLD	Unidad Especializada contra el Lavado de Dinero (42 plazas) Lic. María de la Luz Núñez Camacho • Coordinación General de Integración y Seguimiento • Coordinación General de Análisis y Dictámenes Especializados
UEDO	Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada (336 plazas) Dr. José Luis Santiago Vasconcelos (Se eleva a subprocuraduría) • Coordinación General de Investigaciones – Coordinación General de Inspección “A” – Coordinación General de Inspección “B” – Coordinación General de Inspección “C” – Coordinación General de Apoyo a Procesos – Coordinación General Jurídica – Coordinación de Investigación y Secuestros – Coordinación General Técnica
AFI	Agencia Federal de Investigaciones (Personal: 6 312 plazas) Ing. Genaro García Luna en sustitución del general Guillermo Álvarez Nara • Dirección General de Despliegue Regional Policial • Dirección General de Investigación Policial

Continúa...

...continuación

Abreviatura	Concepto
	• Dirección General de Análisis Táctico • Dirección General de Operaciones Especiales • Interpol • Dirección General de Planeación Policial
VG	Visitaduría General Lic. Ángel Buendía Buendía • Dirección General de Visitaduría • Dirección General de Inspección Interna: coronel Félix Peralta Juárez

* *Idem.* Ocupan militares de importancia cargos a los cuales están “comisionados” y que cobran en esta institución. De acuerdo con el reportaje se detectan por lo menos 227, de los cuales unos 20 ocupan la titularidad de coordinaciones, direcciones operativas, una subprocuraduría y el mando de la dependencia.

Los elementos castrenses mejor posicionados en la institución son seis generales, ocho tenientes coroneles, dos coroneles, cuatro mayores, y un capitán de fragata.

Del total 107 están asignados a la FEADS, 42 a la AFI, 8 al CENDRO, y 70 a otras áreas.

** *Idem.* Son el número de plazas que se presupuestaron para 2003.

Cuadro 2. Confianza en las instituciones mexicanas

<i>Cuanta confianza le tiene usted a:</i>
Ministerio Público: 40%
Procuraduría General de la República: 40%
Policía: 32%
Ejército: 53%
Noticias de la radio, televisión y medios impresos: 62%
Tres de cada 10 ciudadanos expresó tener en alto su reconocimiento por las fuerzas armadas. Contrasta con la poca confianza o desconfianza que les causan los partidos políticos. La mitad de los encuestados expresaron no tener nada de confianza en los partidos políticos.

Fuente: *Milenio*, 5 de diciembre de 2000, “La Iglesia católica y el Ejército se llevan las palmas”.

Cuadro 3. Percepciones de la sociedad en relación con las Fuerzas Armadas

<i>Institución (por la que los encuestados expresaron (mucha o bastante confianza)</i>	<i>1981</i>	<i>1990</i>	<i>1994</i>	<i>1997</i>
Fuerzas Armadas	48.1%	47.0%	48.05%	71.0%
Policía	31.4%	32.0%	25.0%	42.3%
Gobierno Federal	23.0%	28.2%	37.0%	50.0%

Fuente: George Grayson (1999:73). University of Michigan World Values Study groups (ICOSR 61-60), “World Values Survey”, 1981-1984, y 1990-1993.

Cuadro 4. Presupuesto Federal asignado
durante la administración del presidente
Ernesto Zedillo (1994-2000) y del presidente
Vicente Fox (2001-2006)

Años	<i>Presupuesto de las Fuerzas Armadas</i>		
	<i>PGR</i>	<i>SEDENA</i>	<i>SM</i>
1996	1 727 633 200	9 903 535 800	3 430 803 900
1997	2 538 910 000	12 110 610 000	4 419 400 000
1998	3 485 930 600	14 220 780 100	5 883 545 400
1999	3 970 865 600	16 593 440 000	6 606 990 000
2000	4 875 030 000	20 400 873 690	7 971 606 100
2001	5 594 400 000	22 424 626 000	8 873 400 000
2002	6 932 500 000	22 705 420 000	8 518 470 000
2003	7 154 300 000	22 831 496 500	8 899 171 701

Fuente: *Diario Oficial de la Federación* (cantidades en pesos nacionales). Para 2001, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 2000; para el 2002, *Diario Oficial de la Federación*, 1 de enero de 2002; y para el 2003, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 2002.

Cuadro 5. Percepciones en la PGR (principales instancias)

<i>Cargo</i>	<i>Percepción en bruto</i>
<i>Servidores públicos superiores</i>	
Procurador General de la República	\$224 557.10
Oficial Mayor	\$213 190.89
Subprocurador	\$213 190.89
Fiscal Especializado	\$213 190.89
Subprocurador General de la República	\$207 991.11
Visitador General	\$176 682.90
Contralor Interno	\$160 620.82
Director General	\$160 620.82

Continúa...

...continuación

Delegado Estatal	\$117 554.48
Comisionado FEADS	\$176 682.90
Coordinador General FEADS	\$176 682.90
<i>Personal sustantivo</i>	
<i>Delegados</i>	
Delegado Regional	\$63 731.50
Subdelegado Sustantivo o de la FEADS	\$48 195.05
Subdelegado de Apoyo	\$38 606.70
Sustantivo de apoyo FEADS	\$35 314.85
<i>Policía Judicial Federal</i>	
Comandante en Jefe de la PJF	\$37 504.70
Comandante Primero de la PJF	\$33 340.70
Comandante Segundo de la PJF	\$27 911.55
Primer Subcomandante	\$20 455.51
Segundo Subcomandante	\$19 080.84
Agente "A"	\$17 607.09
Agente "B"	\$14 857.09
Agente "C"	\$11 557.09
Investigador de delitos federales	\$14 857.09
<i>Ministerio Público Federal</i>	
Jefe de Unidad Fiscal Especializada	\$49 428.90
Agente del MP Titular	\$37 756.40
Agente del MP Adjunto	\$27 280.40
Agente del MP Asistente	\$22 476.45
<i>Seguridad a funcionario</i>	
Jefe de Agentes de Seguridad	\$43 252.54
Subjefe de Agentes de Seguridad	\$35 887.93
Agente de Seguridad "A"	\$30 386.17
Agente de Seguridad "B"	\$27 794.93
Agente de Seguridad "C"	\$25 216.27

Fuente: Dirección General de Recursos Humanos, Dirección de Presupuesto y Sistematización. Subdirección de Operación del Sistema, PGR, enero, 2002.

Cuadro 6. Grados en el Ejército mexicano

I. Generales en el Ejército A. General de División B. General de Brigada C. General Brigadier	II. Jefes en el Ejército: A. Coronel B. Teniente Coronel; y C. Mayor
III. Oficiales en el Ejército A. Capitán Primero; B. Capitán Segundo; C. Teniente D. Subteniente E. Soldado	IV. Tropa en el Ejército A. Clases B. Sargento Primero C. Sargento Segundo D. Cabo

Fuente: Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea en su Título Quinto, Personal del Ejército y Fuerza Aérea. Capítulo I. "Los Grados", artículo 129.

Cuadro 7. Militares entrenados en Estados Unidos

<i>1983- 1985</i>	<i>1989- 1994</i>	<i>1995- 1997</i>	<i>1998</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>
293	821	1 910	1 085	622	1 363

Fuente: *Reforma*, 7 de noviembre de 1997, y www.us.net/cip/facts/country.htm.

Cuadro 8. Número de probables responsables de delitos del fuero federal

<i>Año</i>	<i>Número de personas detenidas por la comisión de un delito</i>
1990 (Carlos Salinas de Gortari)	21 455
1996 (Ernesto Zedillo Ponce de León)	36 196
2001 (Vicente Fox Quesada)	31 378

Fuente: Presidencia de la República, Carlos Salinas de Gortari, II Informe de Gobierno 1990. INEGI, Estadísticas judiciales.

EXPLORACIÓN DE CAMINOS HACIA LA REFORMA POLICIAL: SEIS RECOMENDACIONES¹

ROBERT O. VARENIK*

En el campo de seguridad pública y vigilancia policiaca, México encara un doloroso dilema que no parece admitir solución. Sus fuerzas de policía carecen por completo de confianza pública. La ciudadanía siente un temor palpable de que el contacto con ésta vulnere probablemente algunos de sus derechos (o bienes) en vez de que los preserven o protejan. En resumen, urge reformar la policía.

Al mismo tiempo, desde fines de los años noventa, el país se encuentra en medio del periodo de delincuencia más difícil de su historia moderna. La percepción generalizada de que la delincuencia está mejor organizada, más peligrosa y fuera de control que antes, sólo exacerba la enormidad del reto que implica resolver los muchos problemas de seleccionar, volver a capacitar, controlar y mejorar radicalmente las fuerzas policiacas del país en todos los niveles. Para los mexicanos, esto equivale a tratar de reparar o reemplazar un paracaídas defectuoso en plena caída libre. Al enfrentar esta doble emergen-

* Director Ejecutivo de la Iniciativa pro-Justicia, Open Society Institute.

¹ Adaptado de una ponencia presentada en la conferencia "Reforming the Administration of Justice in Mexico and the U.S.-Mexican Borderlands", mayo de 2003.

cia, los políticos corren el gran riesgo, en su afán por aplacar a un público que exige acción, de adoptar una estrategia con demasiada precipitación y sin el debido y minucioso análisis. El presidente Calderón ha mostrado una confianza irreflexiva sobre los militares, por lo cual ha desplegado más de 24 000 soldados para enfrentar la violencia del narcotráfico durante los primeros seis meses de su administración.

El que la reforma policial sea una empresa novedosa y se disponga de pocos expertos en las fuerzas policiacas locales, aumenta únicamente el riesgo. Asimismo, el reciente anuncio del presidente Bush de un paquete de ayuda al gobierno de México durante los próximos tres años, por un monto de 1 400 millones de dólares² (llamado “Plan México” por los periodistas a pesar de la ansiedad oficial para eludir comparaciones con el controvertido “Plan Colombia”) proporcionará ayuda de alta tecnología —que incluye equipo de apoyo aéreo para monitoreo y comunicaciones— y otorgará un al parecer inevitable incremento de poder y discrecionalidad en las fuerzas de seguridad profundamente implicadas en escándalos interminables que han establecido una sólida percepción pública de que son corporaciones sin control, corruptas e incompetentes.³

² Para una transcripción del reporte del Departamento de Estado sobre el paquete de ayuda, véase <http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=texttransenglish&y=2007&m=October&x=20071023133144xjsnommis0.5946924&t=livefeeds/wf-latest.html&distid=ucs> (22 de octubre de 2007).

³ Numerosos estudios y encuestas apoyan la evidencia de la baja estima que tienen los mexicanos en sus policías, a pesar de los esfuerzos por mejorarla hasta hoy. Véase, por ejemplo, Brown Benedict y Wilkinson, “Public perceptions of the police in Mexico: a case study”, en *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* (2006), 158-175. La preocupación por la incapacidad gubernamental para desarrollar un programa coherente y efectivo en seguridad pública, ha obligado a los hombres de negocios a tornarse

Los dos gobiernos parecen estar comprometidos en una “*hard line with hardware*” para atender un problema que parece ser más de descomposición institucional que de falta de recursos o capacidad de combate.

México se aproxima al mosaico de fuerzas policiales federales, estatales y municipales de Estados Unidos. El vasto rango de fuerzas independientes refleja la estructura federal y (en contraste con el caso estadounidense) sus vínculos históricos con el modelo continental europeo, que separa a la policía “preventiva” (o de patrullaje), de la judicial (investigadora). Si bien las fuerzas federales destacan a menudo en el combate a la industria de narcóticos, para lo cual están facultadas, en realidad las estatales y municipales son responsables de entre 85-90% del reporte de los delitos.

Con este documento pretendo ofrecer una óptica que nos permita apreciar el reto y, además, poner a consideración de los funcionarios públicos unas cuantas recomendaciones. Éstas se concentran principalmente en iniciar los procesos de cambio y no en las propias reformas específicas.

La mayoría de ellas están sustentadas en experiencias de otros países porque son relevantes y porque en México se carece de experiencia en vigilancia policiaca democrática y responsable, lo que obliga a sus dirigentes a crear una nueva tradición, basada en ideas adaptadas a las realidades locales.

en críticos activos de las policías, y a demandar al gobierno mejorar su desempeño: “Pacta IP impulso nacional; llaman a fortalecer la unidad nacional y establecer políticas de Estado”; *Reforma* (23 de septiembre de 2005). Los inversionistas extranjeros también han expresado las dificultades para invertir capital y trasladar a su personal a México. Los líderes empresariales han dirigido numerosas recomendaciones al gobierno para mejorar la seguridad. Esto muestra las dificultades que ha tenido la nación para atraer más inversión.

REFORMA POLICIAL:
PROPUESTA DE UNA VISIÓN
DEL PROBLEMA SUBYACENTE

Como lo han señalado muchos observadores, la vigilancia policiaca difiere de otros aspectos del proceso de justicia penal (y de hecho, de muchas otras ocupaciones) en dos aspectos esenciales. El análisis del potencial de abuso (o ineficiencia o corrupción) de la policía empieza típicamente por la amplia discrecionalidad que los agentes ejercen continuamente y la escasa visibilidad de sus decisiones diarias.⁴ Ambos difieren del tan mencionado monopolio policiaco del uso de la fuerza, pero la preocupación por esa combinación de gran discrecionalidad y poca visibilidad se multiplica, obviamente, con los enormes riesgos que siempre surgen cuando los agentes del Estado ostentan el derecho a detener, subyugar e incluso matar.

Por comparación, consideremos el trabajo del juez de un tribunal penal. Al desempeñarse dentro de un marco normativo que rige los asuntos sustantivos y, de hecho, constituye un proceso formal para analizar los hechos y aplicar las leyes, los jueces se informan también mediante los datos y el escrutinio que diversos actores colaterales (agentes del Ministerio Público, abogados defensores y tribunales de apelación, entre otros) están obligados a proporcionarles como parte de sus funciones respectivas. La decisión del juez es la culminación de diversos procedimientos formales, argumentos y (al menos eso se espera) una reflexión deliberada que se base en pruebas y leyes, con un ojo cuidadosamente puesto en lo que un tribunal superior pudiera decidir al revisar una posible apelación o mandato judicial.

⁴ Walker, Samuel, *Taming the System: the Control of Discretion in Criminal Justice 1950-1990*, Oxford University Press, 1993, pp. 21-25.

El trabajo de la policía difiere radicalmente de este modelo. Gran parte de la tarea del agente consiste en acciones policiacas al inicio de cualquier proceso legal que requieren, ante todo, reacciones sutiles y rápidas que es virtualmente imposible definir o prescribir *a priori*. Por ejemplo, ¿qué tanta fuerza se justifica usar durante la aprehensión de un presunto delincuente? En la práctica, el agente debe calcular, en tiempo real, factores como la estatura del sospechoso, si está armado o no, con qué está armado, las consecuencias de que eluda la captura y muchos otros datos que sólo se pueden definir (si es que se definen) en mitad del encuentro. Aunque la ley ofrece lineamientos —los principios de proporcionalidad y necesidad—, en última instancia, y en el calor del momento, deja al agente de policía con poco más que su bagaje de experiencia y sentido común. En otras palabras, su discrecionalidad.

En segundo lugar, ni la jerarquía policiaca ni el aparato judicial, que tienen facultades definidas para supervisar las acciones del personal de policía, están presentes en el momento de la decisión y la acción. Pocas cosas destacan más las diferencias entre los roles y las modalidades de los jueces y la policía que la supervisión judicial de esta última. La sociedad no sólo ordena a los jueces evaluar retroactivamente al policía, sino que les concede el lujo de disponer de tiempo y distancia, de modo que puedan contemplar cuidadosamente lo que el agente tuvo segundos para decidir, quizás con su seguridad o la de otras personas en riesgo. Aunque se supone que los agentes deben tomar nota de algunas de sus acciones (cómo y con qué frecuencia, varía de un lugar a otro), no hay nada que se compare con las memorias razonadas de las decisiones judiciales. Eso es particularmente claro cuando los agentes deciden no actuar, pues normalmente el policía no registra por escrito su decisión de *no* detener

un vehículo o de *no* imponer una multa. En otros casos, los agentes pueden hacer que ciertas acciones, incluso los encuentros con civiles, sean virtualmente invisibles mediante el simple hecho de no reportarlas, aunque tengan la obligación de hacerlo. Al parecer, los policías de la ciudad de Nueva York (NYPD) recurren con frecuencia a esta táctica: aunque se les exige que llenen un formulario para anotar sus encuentros de “detención y cateo”, existen motivos para suponer que a menudo lo omiten. En realidad, en los lineamientos del NYPD no se exige a los agentes anotar todas sus “detenciones”, lo que hace difícil rastrear las intervenciones de cada agente).⁵ De hecho, para bien o para mal, los agentes pasan la mayor parte de su vida profesional actuando con poca visibilidad y escaso escrutinio, pero con muy altos riesgos. Por ese motivo, los principales retos de la reforma policial son examinar, supervisar y burocratizar ocasionalmente la discrecionalidad, a fin de asegurar que los agentes hagan, día tras día, lo que todos esperamos que estén haciendo, y no lo que tememos.

La rendición de cuentas es el mecanismo, o más bien, el principio operativo que está detrás de una serie de mecanismos, para regular el ejercicio de una amplia discrecionalidad y limitar las omisiones o actos maliciosos o ilegales. En otras palabras, el reto es encuadrar el ejercicio de la discrecionalidad en un sistema de controles institucionales y sociales. Lograr esto es el meollo de una reforma sustentable, pues tiende a asegurar los dividendos de otras inversiones como las mejoras en sueldos, capacitación y equipamiento. Además, precisamente porque cuenta con mecanismos para vigilar la respuesta institucional y la conducta individual, la rendición de

⁵ Véase, por ejemplo, Office of the Attorney General of the State of New York, The New York City Police Department's, “Stop & Frisk Practices” (diciembre de 1999), pp. 71-72.

cuentas es particularmente importante para México, que ha carecido de metodologías sistémicas para la administración pública de las fuerzas policiacas.

Sin embargo, el término “rendición de cuentas” no resulta del todo afortunado. Aunque es el de uso más frecuente, no abarca por completo las dimensiones del concepto que trato de comunicar aquí. En México en particular, al hablar de “rendición de cuentas” se invoca con frecuencia —y quizás siempre— la idea de elaborar un informe sobre la aplicación de los recursos públicos. Por lo tanto, puesto que tiene una connotación de responsabilidad y vigilancia fiscal, en el lenguaje común no necesariamente incluye una idea de respuesta, es decir, un proceso o procesos que establezcan e impongan sanciones si se descubre que una acción es indebida o ilegal. Tal como se usa en este artículo, rendición de cuentas implica revisar una variedad más amplia de conductas, investigar lo necesario, evaluar qué tan apropiadas son las acciones y aplicar sanciones o dar estímulos, según las circunstancias. También implica una atmósfera de transparencia y la entrega de la información necesaria para que los actores del caso puedan tomar decisiones informadas.

La policía no debe interpretar a su propia discreción lo que es importante, ni tampoco la necesidad de mayor rendición de cuentas como un “freno” o restricción que entorpece su capacidad de juicio y acción. La rendición de cuentas comprobable también es la clave de la credibilidad, que se relaciona estrechamente con lo que Lawrence Sherman denomina “vigilancia policiaca objetiva”.⁶ Tal como lo emplea Sherman, el término implica la presencia de mecanismos de evaluación y rendición de cuentas como elementos de los sistemas de control modernos, que

⁶ Sherman, Lawrence, “Evidence-Based Policing”, en *Ideas in American Policing* (boletín), julio de 1998, p. 4.

permiten a la jerarquía policiaca saber qué hacen los agentes, con qué resultados y dónde se deben hacer cambios, pues sin ellos sería difícil demostrar el impacto y, por lo tanto, muy arduo solicitar de manera convincente apoyo público, un verdadero estatus de servicio civil, mayores presupuestos, etc. Independientemente de las estrategias de vigilancia policiaca que se utilicen —sean las llamadas de cero tolerancia, vigilancia comunitaria o vigilancia policiaca de solución de problemas— se necesitan mecanismos efectivos de rendición de cuentas para asegurar a la policía y al público que, entre otras cosas, no se abusa de la inevitable discrecionalidad del agente.

Una vez que se tenga la rendición de cuentas como la óptica con que se mira el reto de la reforma, la siguiente cuestión es por dónde empezar y qué otras experiencias podrían ofrecernos pistas.

¿QUÉ LECCIONES PODEMOS APRENDER DE OTRAS EXPERIENCIAS?

Las reformas más drásticas tienden a ocurrir después de situaciones de conflicto (como en América Central), luego de un acto de independencia (como en Timor Oriental), cuando se desintegran las estructuras de seguridad de un viejo régimen (como en Haití) o con los cambios de paradigma gubernamental (como en Rusia al desintegrarse la Unión Soviética). En tales situaciones existe el empuje político necesario para hacer cambios fundamentales, en vez de efectuarlos por etapas. En muchos casos, el gobierno no puede apoyarse en actores externos como la ONU, la OTAN o la OEA, que desplieguen fuerzas para apuntalar la seguridad durante la transición a una nueva policía. A veces hay donadores dispuestos a financiar gran parte del proceso, así como a solventar partes significativas del presupuesto de la nueva institución. Cuando es necesario

transformar o reemplazar por completo una vieja fuerza totalmente desacreditada, el trabajo tiende a concentrarse en la creación de una nueva policía con ciertas medidas de selección y capacitación profesional, independencia formal del sector militar y condiciones de trabajo razonables; los pilares, por así decirlo, de la vigilancia policiaca democrática. Estos esfuerzos suelen incluir una iniciativa de rendición de cuentas a fin de responder, de alguna manera, al patrón existente de abusos por parte de los agentes de policía.

Las situaciones de “ruptura” o postrauma recién descritas son similares en algunos aspectos, pero muy diferentes en otros, a los grandes esbozos del escenario mexicano (a tal grado que se puede generalizar la situación de México aunque es una república federal con 32 entidades). México no puede darse el lujo de cesar simultáneamente a todas sus fuerzas policiacas, pues carece de los ‘cascos azules’ y la *Internacional Civil Police* (CIVPOL) de la ONU para preservar la seguridad mientras reinventa la policía. Y aunque se invite a expertos del extranjero para que den sus puntos de vista, el proceso de reforma de México tendrá que ser propio, sin la dirección de otros países o instituciones donadoras, como en los otros casos. No obstante, algunas de esas experiencias son relevantes.

En los países estables, incluyendo a los que gozan de una tradición de vigilancia policiaca “democrática”, la reforma tiende a ser más evolutiva, pero episódica. Con frecuencia, los cambios importantes han tendido a relacionarse con asuntos más detallados, la creación o fortalecimiento de mecanismos de control interno o supervisión y la integración de diferentes mecanismos en sistemas. En los casos más afortunados, esos cambios reflejan que se aceptó la rendición de cuentas como veta central del control y la administración pública, y no sólo como un mal necesario para apaciguar las presiones públicas derivadas

de escándalos por derechos humanos o corrupción. Quizás esos sean los ejemplos más adecuados, en particular en los ámbitos de la federación y el Distrito Federal.

De esa amplia gama de experiencias se pueden derivar varias lecciones. Dichas lecciones hablan de los pasos necesarios para darle ímpetu a la reforma, así como de los pasos requeridos para diagnosticar y enfrentar el reto. Dos recomendaciones iniciales se dirigen al proceso de facilitación del aprendizaje y la concertación.

Reconocer los aspectos técnicos de este campo de investigación y ejercicio, y buscar fórmulas para evitar el estancamiento político

Después de 30 años de conflicto en Irlanda del Norte, las partes enfrentaron negociaciones sumamente difíciles que tenían como uno de sus temas centrales la reforma de una fuerza policiaca que, según los católicos —que recibieron la peor parte de sus tácticas—, estaba contaminada por la violencia y la impunidad, pero que para los legitimistas protestantes y el gobierno británico era la principal línea defensiva contra el terrorismo del Ejército Republicano Irlandés (ERI). Era claro que las partes no lograrían resolver la pregunta de qué hacer con la policía, por lo que sería necesario encontrar algún proceso alternativo para poder avanzar. Enfrentadas a la muy factible posibilidad de estancarse y fracasar, las partes encontraron un mecanismo que les proporcionara la sólida base técnica para crear un plan de reforma y encontrar un camino para evitar la parálisis política.

Las partes acordaron los términos de referencia de una comisión encargada de desarrollar recomendaciones para la reforma. En dichos términos no sólo se expresaron los valores inclusivos y democráticos que la comisión —que llegaría a conocerse con el nombre de su jefe, *Patten Com-*

mission— debería enfatizar, sino también diversas mejoras de carácter profesional que se referían directamente a los policías en sí. Los términos instruyen a la Comisión para que haga una amplia consulta, y mencionan específicamente organizaciones no gubernamentales (ONG), a fin de asegurar que los sectores interesados tengan la oportunidad de presentar sus inquietudes y sugerencias.⁷

Entre los miembros distinguidos de la comisión, casi todos expertos en el tema, hubo personas extranjeras. Se les incluyó en parte para asegurar que la consideración de la Comisión se enriqueciera con experiencias internacionales, pero también para que el panel tuviera presencias ajenas a toda causa o grupo local y que ayudaran a asegurar una perspectiva técnica. Los comisionados de Irlanda del Norte, entre ellos algunos del sector privado, se aseguraron de que no se ignoraran por completo las realidades políticas.

La propia experiencia de Irlanda del Norte indicaba, no obstante, que por buenas que fueran la comisión o sus recomendaciones, se lograría poco si ningún político estaba dispuesto a poner en práctica su visión. Las partes adoptaron diversas medidas para prevenir la repetición de los fracasos pasados. En primer lugar, el Acuerdo del Viernes Santo, que estableció el convenio político general y creó la Comisión Patten, fue sometido a un referendo público y obtuvo 71% del voto aprobatorio. En una de sus cláusulas, el Acuerdo subraya la determinación de las partes de que no se frustre su aplicación, estipulando que los signatarios “crearían y apoyarían leyes” para dar efecto a porciones específicas del Acuerdo.⁸

⁷ Independent Commission on Policing for Northern Ireland, *A New Beginning for Policing in Northern Ireland* (1999), Anexo 1.

⁸ Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of Ireland, 10 de abril de 1998, Artículo 1, párrafo iv (“Constitutional Issues”).

Aunque las partes que se refieren a cuestiones policíacas no contienen el mismo lenguaje, una combinación de factores —el referendo, el prestigio de la Comisión y sus integrantes, la transparencia de su trabajo (la Comisión realizó más de 40 reuniones públicas)⁹ y los detallados términos de referencia— crearon un ambiente político en el que era virtualmente imposible descartar el informe de la Comisión y difícil frustrarlo por medios indirectos. La propia Comisión incorporó otra medida: sugirió que un Comisionado Supervisor vigilara la puesta en marcha del plan de reforma, que se creó después de que la Comisión entregara su informe final.

México podría beneficiarse con la adaptación de ciertos elementos de la metodología de Irlanda del Norte. La administración de Fox fue sistemáticamente obstruida en casi todos los frentes legislativos y no demostró haber adquirido un hábito convincente de consulta, ni capacidad para impulsar sus reformas, a pesar de las objeciones de los partidos de oposición, que están determinados a negarle al gobierno cualquier victoria fácil. A pesar del estrecho margen oficial de la elección presidencial, los asesores de Calderón ingresaron al gobierno arguyendo que el Presidente tendría mayor margen legislativo de maniobra que su predecesor; sin embargo, la política partidaria de la era de la transición promete mantenerse salvajemente competitiva por los años venideros. Esto requerirá que el gobierno comparta los costos y las

⁹ Entre los participantes de las reuniones públicas, 14 partidos políticos, empresas y sindicatos hicieron presentaciones verbales. Además de las reuniones formales que la propia Comisión acordó, los comisionados participaron en diversas reuniones organizadas por otros organismos. Además, la Comisión consultó a 29 fuerzas policíacas y se reunió en privado con otras 44 organizaciones, incluyendo ONGs defensoras de los derechos civiles y entidades relacionadas con la Royal Ulster Constabulary o sus miembros.

recompensas políticas de las reformas. Si Calderón está comprometido a navegar exitosamente por este difícil terreno, el mejor uso de su capital político podría ser impulsar un proceso compartido, con la participación de una comisión adecuada donde la puesta en marcha de las recomendaciones fuese responsabilidad compartida de todas las partes. Un grupo serio que cuente con la mezcla justa de puntos de vista internos y externos, y que asuma el reto de estudiar, consultar ampliamente y proponer, podría ofrecer a los mexicanos, en el peor de los casos, una propuesta que sirva de base para un buen debate —y si las partes cumplen sus compromisos, quizás otro gran acuerdo. Desde luego, confiar el futuro de la reforma al sistema tradicional, con sus políticos excesivamente ególatras, sus negociaciones cuasi clandestinas y la exclusión de los sectores afectados de la sociedad, no puede ser la mejor alternativa.

No limitar al gobierno el proceso de aprendizaje

Los agentes policiacos locales deben tomarse en serio la necesidad de participar en la mecánica moderna de control y rendición de cuentas de la policía. El reto de hacer funcionar la policía es real y complejo, lo mismo que el asunto de garantizar la seguridad pública. Puesto que México no cuenta con gran experiencia local en el tema, les corresponde a las autoridades catalizar un proceso de aprendizaje dentro y fuera de las propias instituciones.

Reformar a la policía será un proceso que tardará años. Todos y cada uno de los actores relevantes en el tema están conscientes de ello. Sin embargo, existen razones para dudar que los diagnósticos oficiales sean suficientemente autocríticos, o los planes de reforma, adecuados. Además, sin ideas, críticas y apoyos del exterior, México carecería de un recurso valioso para generar acuerdos

políticos y emprender las acciones necesarias, y sería mucho menos probable que dispusiera de la supervisión necesaria para implementarlas.

Las ONGs de derechos humanos mexicanas, y de otros temas, se han quedado al margen del debate sobre la reforma policial, lo que deja un notorio vacío de participación pública abierta.¹⁰ Los funcionarios de diversas instituciones que están a favor de la reforma han destacado esta ausencia, lamentando lo que perciben como una falta de apoyo en las contiendas legislativas y políticas. La transición de México hacia una política pluralista posee cierta ironía intrínseca: ahora que hay mayor reconocimiento oficial de los problemas institucionales y la necesidad de hacer cambios de fondo, las ONGs, que por años clamaron por esas reformas, han tropezado con dificultades para aprovechar la apertura relativa. Carecen de recursos humanos y financieros, así como la misma falta de experiencia en el tema que caracteriza (por desgracia) a muchos funcionarios.

Sudáfrica nos ofrece un ilustrativo pero infortunado ejemplo al respecto. Durante la era del *apartheid*, allí surgió una impresionante red de ONGs locales llamadas “oficinas de asesoría”, cuya presencia en las llamadas tierras natales, lo mismo que en los centros urbanos, fue una auténtica línea de salvación para las personas detenidas injustamente o victimadas de alguna otra forma por las fuerzas de seguridad. Con la transición a la democracia multirracial bajo la presidencia de Nelson Mandela, los actos de abuso policiaco cambiaron un poco, pero el problema no desapareció. (Las muertes en detención a manos de la policía sudafricana fueron un problema tan grande, si no es que más, como en los tiempos del *apartheid*.) No

¹⁰ La Comisión Senatorial que analizaba reformas sobre los derechos humanos terminó en 2008 por rechazar dos años de trabajo conjunto entre esta Comisión y varias asociaciones civiles (N. del E.).

obstante, cinco años después de la transición, el número de oficinas de asesoría había disminuido de más de 400 a unas 250, pues la atención y el flujo de fondos se apartaron de la sociedad civil organizada una vez que se esfumó el espectro formal del *apartheid*.¹¹

El gobierno desperdicia el potencial de la sociedad civil a cambio de malas políticas y pésima administración. Indudablemente, esta es una de las lecciones que se deben aprender del último siglo de México. De hecho, uno de los mejores libros sobre vigilancia policiaca democrática comparativa es el resultado del esfuerzo de una ONG por apoyar el trabajo de reforma oficial de Irlanda del Norte. En *Human Rights on Duty*, publicado por la Comisión para la Administración de Justicia (CAJ),¹² se recopila información sobre las transiciones de vigilancia policiaca en siete países, gracias a la colaboración de más de cien funcionarios, académicos y defensores de derechos humanos, que llenaron cuestionarios y proporcionaron análisis y materiales. El objetivo de este esfuerzo fue enriquecer el proceso de la Comisión Patten e informar a funcionarios y periodistas, así como a un público cuya única experiencia con la policía había sido una fuerza creada y operada conforme a una doctrina de seguridad nacional.

Al asumir un papel activo en el proceso, la CAJ y otras ONGS ganaron influencia. La participación de ONGS dignas de crédito también ayudó a sostener cierto apoyo social para el plan de reforma, incluso algunas de sus negociaciones inevitables. Algunos de los que habían denunciado tradicionalmente a la policía como irremediabilmente perversa, invirtieron tiempo y recursos en ese esfuerzo

¹¹ Comunicación personal con un miembro de la organización Black Sash, Johannesburgo, julio de 1996.

¹² Committee on the Administration of Justice, *Human Rights on Duty: Principles for better policing, International lessons for Northern Ireland* (1997).

por encontrar medios para mejorarla. En un ambiente tan polarizado, con un rechazo tan visceral de parte de la oposición de casi todas las iniciativas oficiales, este tipo de participación fue significativa.

Algunas de las propuestas mexicanas de reforma policial han sido presentadas sin mucha discusión previa más allá de un círculo de tomadores de decisión, y al parecer sin reflexionar suficientemente sobre las lecciones del mundo. La administración de Vicente Fox lanzó sus propuestas legislativas después de un esfuerzo por incorporar grupos de la sociedad civil. Los debates subsecuentes estuvieron condicionados a mantener la propuesta de Los Pinos, y cedieron o pusieron mucho interés en otras alternativas. Por su parte, durante su trabajo como secretario de Seguridad Pública del Gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard planteó numerosas propuestas de trabajo policial. En el caso de la iniciativa bien divulgada de llevar a la ciudad al grupo de consultores *Giuliani Associates* (el grupo de quien fuera alcalde de la ciudad de Nueva York) para recomendar y reformar a la policía de la capital de México, al parecer ni las organizaciones no gubernamentales ni los académicos tuvieron oportunidades de reunirse y dialogar con los consultores del norte antes de que completaran sus doce volúmenes de hallazgos y recomendaciones.¹³

El tema no se refiere solamente a que la sociedad civil debe tener garantizado un lugar en la mesa de discusiones que afecten la seguridad de los ciudadanos (y esto no debe estar en disputa). México ha desarrollado poco conocimiento profesional en la temática, dentro o fuera del gobierno —muchas décadas estuvieron perdidas en una

¹³ Si bien la oficina de comunicaciones del Secretario envió a un grupo de académicos las recomendaciones para comentarios, para entonces el propio Ebrard anunció que las implementaría todas.

tradición en la que los estudiosos más serios de política pública no dedicaron mucha atención o expectativas en la materia—. La necesidad para aprender ahora es urgente, y después de dos décadas de experimentación internacional que afortunadamente ha madurado. La apertura política de México debería significar que la mayoría de los sectores respondieran a los retos de construir instituciones y políticas inteligentes en estas áreas críticas. Si bien, como parece ser el caso de las organizaciones de derechos humanos, aún hay poco conocimiento profesional en seguridad pública, existe un interés por crear dicha capacidad, compartido por las propias organizaciones, sus donantes y el propio gobierno.

Por ejemplo, los estudios, las visitas y las reuniones gubernamentales que buscan y comparan ejemplos de políticas en la materia podrían fácilmente convertirse en colaboraciones entre la academia, las organizaciones no gubernamentales y el gobierno. Esto podría complementarse con seminarios comparativos, organizados para traer expertos del extranjero a diversos foros en México. Grupos de trabajo pudieran encargarse de revisar y debatir textos importantes para generar nuevas ideas e identificar unas cuantas áreas de investigación más específica. Las organizaciones de la sociedad civil participantes, especialmente las orientadas a derechos humanos, podrían aportar los elementos necesarios para construir un nuevo y adecuado papel para sí, como un avance importante en un campo que ha carecido notoriamente de sus análisis y propuestas. Por parte del gobierno, una valiosa y seria manera de invertir tiempo y dinero sería catalizar una colaboración tangible entre sus funcionarios y la sociedad civil organizada, pues se trata de algo que ésta ha buscado, al menos en su retórica. Ninguna de las partes tendría que renunciar a su derecho de disentir, incluso públicamente de ser necesario. El único derecho

afectado sería el derecho a la abstención en asuntos de interés público.

Adoptar el lenguaje del Estado de derecho y la seguridad

El propio formato del discurso público sobre la seguridad de la ciudadanía es uno de los mayores obstáculos para la suma de fuerzas en esta materia. Por obviedad natural, son dos los valores principales que prevalecen en el tema: la protección de la población contra la delincuencia y los delincuentes (lo que implica, a su vez, la prevención, persecución y sanción de los actos delictivos), y el respeto a los derechos de cada persona, sea la víctima, un testigo, el imputado o el acusado. Cuando se asume, como sucede a menudo, que los dos conceptos son incompatibles y están en competencia, se forman bandos rivales que defienden uno u otro de dichos valores. En este artículo no expondré los muchos argumentos que se esgrimen contra tal dicotomía y en su lugar sugeriré que todos los actores reconozcan en público, en cada oportunidad, la importancia de ambos valores.

Los grupos mexicanos de derechos humanos han logrado algo muy importante al respecto: en los comentarios públicos de los altos funcionarios policiacos raramente se omite alguna mención sobre la relevancia de proteger los derechos humanos, ni deja de afirmarse que el hacerlo así es parte de las normas y prácticas oficiales. Aunque uno podría poner en duda la aplicación de tales políticas en el terreno de los hechos, es importante reconocer que el lenguaje oficial ha cambiado y felicitar a las autoridades que han dado ese primer paso al adoptar la retórica de la protección de esos derechos.

Al mismo tiempo, a las ONGs les corresponde subrayar la legítima y necesaria idea de que la policía debe ser

eficaz y al mismo tiempo justa. Así, los defensores de los derechos civiles podrían ayudar a cambiar el modo en que ellos perciben a la policía y son vistos por ella. Sin abstenerse de hacer críticas, podrían colaborar para sentar las bases de un diálogo más productivo sobre cómo satisfacer en mayor grado ambos valores, lo que debe interesarles por igual al activista y al policía.

Uno de los frutos más útiles en esta materia es la creciente aceptación del término “*accountability*” (al juzgar por el uso del término en los discursos en México entre un pequeño pero creciente número de fuerzas policiales que han sido sometidas al escrutinio por sus organizaciones internas), como un término que vincula la brecha entre las preocupaciones por los derechos ciudadanos y la efectividad de la policía. Cuando este concepto es visto concretamente como uno que motiva una revisión continua de la experiencia policial para crear una evolución consistente de las políticas y las prácticas policiales, entonces, se vuelve más claro que el marco de referencia del “*accountability*” podría beneficiar a los administradores de las policías al igual que a las organizaciones de derechos humanos. Los procesos de avance en esa dirección deberían ser utilizados tanto por la policía como por las organizaciones de la sociedad civil que desean superar las diferencias tradicionales entre ellos y asegurar un entendimiento mutuo de estos temas.

Desarrollar mecanismos y normas de información

Una de las preocupaciones que expresan frecuentemente los funcionarios policiales mexicanos se refiere a cómo cambiar la imagen pública negativa de la policía. Para ellos es evidente que esto exigirá más que transformar a la policía en sí; algunos frustrados funcionarios policiales se

quejan de la poca atención que atraen los cambios que han logrado. Las políticas informativas (que hasta la fecha han sido relativamente ignoradas en las reformas) podrían facilitar el logro de ambos objetivos: lograr un cambio positivo y hacer que el público empiece a notarlo. Internamente hay espacio para grandes mejoras en el control de datos sobre, por ejemplo, conducta y supervisión de los agentes y aplicación de los recursos. Y lo más importante, esta información podría vincularse con las consecuencias (positivas y negativas) que serían el incentivo para mejorar. En última instancia, los datos procesados podrían mostrar tendencias e impactos, fortalezas y debilidades que indiquen la necesidad de sostener o cambiar ciertas políticas y métodos operativos; en otras palabras, dar a los funcionarios policiales un sentido constante de integridad institucional.

Subsanar los problemas de rendición de cuentas no es la única opción al alcance de la policía cuando ésta intenta lograr la confianza pública. Existen muchas estrategias de vigilancia policiaca y cada una tiene sus partidarios. Antes de optar por reprimir la delincuencia a golpes, debemos considerar que los índices delictivos nunca han sido elásticos en el corto plazo ni han disminuido con rapidez como consecuencia de acciones policiacas únicamente. Es indudable que la policía influye en la delincuencia, pero su efecto sobre un fenómeno decididamente social es por necesidad parcial, no hay manera de entenderlo por completo y no es necesariamente reproducible, pese a las muchas y drásticas disminuciones de sus índices en las ciudades de Estados Unidos. Y es aún menos probable que los resultados se materialicen a tiempo cuando los ciclos políticos son excesivamente cortos, y casi imposible cuando se tiene una policía tan llena de fallas, que ni remotamente se aproxima a la superación de sus múltiples defectos. Si los funcionarios policiales no pueden apoyarse

en estadísticas delictivas muy mejoradas, que hablen por sí solas, vale la pena considerar otra manera de demostrar la voluntad de cambio: un proceso transparente de limpieza y fortalecimiento de la institución, castigos para la mala conducta y estímulos para la buena.

Los departamentos de policía deben crear mecanismos de seguimiento y reporte que informen activamente, vía Internet y otros medios, sobre diversos asuntos, como la manera en que la policía atiende las quejas ciudadanas u otros procedimientos administrativos relativos al mal comportamiento. Esto puede hacerse sin proporcionar al público datos que permitan identificar a la víctima o al presunto delincuente, ni infringir las normas de confidencialidad. Esta práctica es normal, de hecho, en muchas fuerzas policiacas, pero en general se considera adecuado proporcionar, en privado, la queja con información más detallada. Los altos funcionarios policiacos pueden crear competencias virtuosas si ordenan los datos por sectores de policía o unidades administrativas, de modo que el público esté consciente de qué unidades destacan por recibir el menor número de quejas o por hacer el manejo más adecuado de las que surjan. Asimismo, la distribución de cuestionarios simples entre los quejosos puede aportar información muy valiosa sobre las experiencias del público con la policía y el proceso de rendición de cuentas, lo que se puede rastrear por periodos y áreas geográficas.

En general, disponer de sistemas y procedimientos de información más ágiles y transparentes ayuda a las fuerzas policiacas a alcanzar varios objetivos medulares para el logro de su misión principal, por ejemplo, mejorar la percepción pública de la policía:

- Evaluar el esfuerzo y los resultados que logran los agentes de policía y sus supervisores.

- Detectar e interpretar patrones de conducta en el ámbito individual, delegacional e institucional, a fin de generar la retroalimentación necesaria para modificar los procedimientos de reclutamiento y capacitación o las reglas de operación. En resumen, crear una base de información que permita definir cómo mejorar la institución.
- Sensibilizar y educar al público sobre los esfuerzos de la policía por identificar y atender los problemas institucionales y, por consiguiente, ayudar a ajustar sus expectativas a las profundas dificultades de esta transición. Vale la pena destacar que un público bien informado en esos temas puede dar gran apoyo a un proceso de reforma que encontrará, inevitablemente, cierta resistencia interna.
- Ayudar a la policía a entender de manera confiable qué acciones y servicios espera el público de ella. Aquí también, disponer de más información puede generar diferentes exigencias a la policía. Si ésta dispone de un buen menú de servicios (prevención, asistencia, etc.), es de suponer que la demanda pública evolucione hacia una fuerza que define sus directivas de modo menos exclusivo en términos de arrestos y ofrece, en su lugar, otras funciones diversas.

Crear mecanismos externos de auditoría y asesoría específicos para la policía

Los funcionarios mexicanos deben considerar, como una de sus primeras prioridades, la creación de un organismo público autónomo. Las comisiones oficiales de derechos humanos no pueden desempeñar este papel, pues sus mandatos abarcan transversalmente al gobierno y están orientadas a casos individuales. Se necesita un órgano

específico para la policía, que cuente con personal cuya capacitación y experiencia le permitan apreciar las dificultades del trabajo policial y evaluar, al mismo tiempo, el desempeño institucional.

Disponer de tal experiencia y supervisión puede significar enormes beneficios no sólo para los altos dirigentes policiales, sino también para la tropa. Un ejemplo excepcional es el del Consejo Especial del Departamento de Alguaciles del condado de Los Ángeles (LASD), California. Éste está compuesto por 88 municipalidades, entre las cuales figura la ciudad del mismo nombre. El LASD es responsable de ejercer la vigilancia policiaca en casi 50 de dichas municipalidades, mientras que el Departamento de Policía de Los Ángeles (LAPD) cubre exclusivamente la ciudad de Los Ángeles.

Las dos fuerzas comparten muchas similitudes. Cuentan con personal de policía equivalente (LASD, 8 900 elementos; LAPD, 10 000 elementos) y patrullan poblaciones similares (LASD, 2.7 millones; LAPD, 3.5 millones). Cuando ocurrió el incidente de Rodney King en 1991 (en el que cuatro agentes de LAPD golpearon atrozmente a un afroamericano en presencia de al menos diez de sus colegas), ambos departamentos se caracterizaban por su brutalidad. Sin embargo, motivados por los altos costos de los litigios derivados de tal barbarie, que ascendían a decenas de millones de dólares y ponían en riesgo de bancarrota al condado de Los Ángeles, sus altos funcionarios decidieron crear un Consejo Especial que examinara los problemas institucionales internos del LASD. Este Consejo Especial, que hace las veces de auditor externo y tiene amplio acceso a los datos, procesos y personal del LASD, publica informes semestrales formales, cuyos resultados de mayor trascendencia acompaña siempre con recomendaciones pormenorizadas para mejorar el control del departamento y evitar los problemas que tanto lo han afectado.

Los resultados para el LASD, lo mismo que la marcada diferencia post Rodney King en el LAPD, que iba de escándalo en escándalo, son impresionantes. El LASD redujo a la mitad el número de civiles a los que sus agentes dieron muerte entre 1991 y 1998. Por años a partir de entonces, el LAPD ni siquiera tuvo datos completos sobre los tiroteos en que participaron sus agentes. No obstante, seis años después de que el LASD creó su Consejo Especial, el número total de tiroteos en que participaron agentes del LAPD resultó 30% mayor que el del LASD. En la década de 1991-2001, el número de personas baleadas por agentes del LASD disminuyó de 56 a 12, mientras que el número de policías abatidos a tiros se redujo de 10 a dos).¹⁴ De hecho, la actitud relativamente abierta del LASD en cuanto a la mala conducta de sus agentes, mientras que el LAPD tendía a solapar los malos incidentes, aunada a la disminución de las balaceras con participación de agentes del LASD mientras que los del LAPD aumentaron entre 1991 y 1998, motivaron que *LA Weekly* se preguntara en 1999: “¿Por qué el LAPD no puede ser más como el Departamento de Alguaciles?”¹⁵

Hay una nota interesante en esta comparación, que ilustra la duda entre la mayor rendición de cuentas y la agresividad de la policía contra la delincuencia. Los datos del periodo de 1997 a 2001 indican que el LASD tuvo mayor proporción de aprehensiones (expresado como un porcentaje del número de delitos) que el LAPD.¹⁶ A partir

¹⁴ *LA Weekly*, “Departmentally Disturbed”, 12 al 18 de noviembre, 1999, <http://www.laweekly.com/ink/99/51/city-haeefe.php>.

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ Prendergast, Canice, “Selection and Oversight in the Public Sector, with the Los Angeles Police Department as an Example” (artículo para una conferencia), se encuentra en http://www.worldbank.org/research/projects/service_delivery/paper_prendergast.pdf.

de 1998, cuando el peor escándalo de su historia lo obligó a investigar más a fondo las quejas civiles como parte de un régimen de rendición de cuentas más estricto, el LAPD empezó a tener menos casos de uso excesivo de la fuerza, a disminuir sus costos de litigio y a proyectar, poco a poco, una imagen más positiva en la comunidad.

En México, ni el organismo de lucha contra la corrupción (Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo), ni las contralorías internas de cada dependencia que son sus homólogas, pueden sustituir al auditor de rendición de cuentas. Puesto que el énfasis ha estado principalmente en el aspecto fiscal de la rendición de cuentas, en lo referente a la policía se ha hecho poco para evaluar o estimular avances en otros frentes clave, específicos para la policía, como el desarrollo de sistemas para supervisar el uso de la fuerza, los hábitos de seguridad de los agentes, etc. Además, los experimentos mexicanos en materia de rendición de cuentas y combate de la corrupción se han apegado en buena medida a la experiencia general de América Latina: la creación de innumerables requisitos adicionales y niveles burocráticos tan rígidos que disminuyen la eficiencia y equidad sin producir una mejora correspondiente en el servicio. Como señalan Esteban Moctezuma Barragán y Andrés Roemer, autores de una obra reciente sobre el servicio público en México, el gobierno acaba pagando más para hacer lo mismo.¹⁷ Existe la continua y urgente necesidad de un mecanismo que ofrezca al público una visión clara y coherente de los problemas específicos y una descripción significativa de las acciones adoptadas o necesarias.

¹⁷ Moctezuma Barragán, Esteban y Roemer, Andrés, *Por un gobierno con resultados*, Fondo de Cultura Económica, México, 2a. ed., 2000, p. 23.

¿Auditor policial o departamento de quejas?

Un mecanismo de auditoría reeditaría en grandes beneficios, lo que es prioritario desde el punto de vista del fortalecimiento de los sistemas institucionales. Por la índole de su trabajo, el auditor supervisa el desempeño de los mecanismos de control, lo que influye en gran medida en la eficacia de la supervisión interna. Las investigaciones académicas, encuestas de agentes policiacos y observaciones basadas en la experiencia subrayan el importante rol de los supervisores y comandantes al definir lo que se entenderá internamente como buen o mal desempeño.¹⁸ Desde este punto de vista, contar con una innovación diseñada para evaluar los resultados de la comandancia en la creación de una cultura de respeto y rendición de cuentas, sería una prioridad aún más urgente que la creación de una entidad externa dedicada a recibir denuncias y quejas públicas contra la policía. Casi seguramente, será necesario contar con un departamento de quejas (a pesar de las actuales comisiones de derechos humanos), pero sus recomendaciones tendrían mucho mayor impacto si se contara con sistemas internos que las atendieran, algo que un mecanismo de auditoría bien diseñado ayudaría a generar.

Aun así, las autoridades mexicanas de todos los niveles deben estudiar seriamente la posibilidad de contar con un *ombudsman* policial. Otros países han experimentado con diversas formas de este modelo: Irlanda del Norte nombró un *ombudsman* policial como resultado de su Acuerdo del Viernes Santo. Sudáfrica creó una Dirección de Quejas independiente para complementar diversos mecanismos internos diseñados con el fin de regular y

¹⁸ Véase, por ejemplo, Warren Christopher *et al.*, "Report of the Independent Commission on the Los Angeles Police Department" (julio de 1991).

vigilar el uso de la fuerza. En Queensland, Australia, se creó una Comisión de Justicia Penal para supervisar la conducta de la policía después de una serie de grandes escándalos de abuso y corrupción. En seguimiento de las averiguaciones de una comisión pública, así como diversos reportes gubernamentales emitidos en la década de 1980, Israel creó en 1992 un Consejo de Quejas externo. Colombia, cuyos índices de violencia gubernamental se contaban entre los mayores del mundo, nombró una (efímera) comisión de quejas con elementos internos y externos. Incluso la policía de la ciudad de Nueva York, que por largo tiempo se opuso a un Consejo de Revisión de Denuncias Civiles independiente, aceptó finalmente un consejo autónomo en 1993. En 2001, el ex alcalde Rudolph Giuliani respondió al descontento general por las frecuentes decisiones del Comisionado de Policía, de ignorar las recomendaciones del Consejo en casos que ameritaban sanción, con la propuesta de aumentar las facultades del Consejo para que persiguiera administrativamente esos casos, en sustitución de los policías que antes asumían esa responsabilidad. Canadá cuenta desde 1988 con un consejo de quejas, pero únicamente para la legendaria Real Policía Montada Canadiense (RCMP), que se encarga de efectuar investigaciones independientes, pero complementarias, de los procedimientos disciplinarios internos de la RCMP. Perú creó un *ombudsman* policial de otra índole: la oficina se dedica a defender los derechos de los agentes y atiende casos que van, desde impugnar abusos en los procedimientos administrativos disciplinarios, hasta ayudar a los cónyuges sobrevivientes a recibir las pensiones que les corresponden.

La realidad de los mecanismos de supervisión ciudadana es que no han bastado para generar los cambios institucionales necesarios. Por un lado, es difícil llegar a un acuerdo político en lo referente a sus facultades, en

particular las herramientas necesarias para que sean eficaces a pesar de la resistencia. La moraleja esencial de la experiencia es, al parecer, que tales mecanismos son parte de la solución y deben compartir necesariamente autoridad con la policía. Representan un mecanismo potencialmente poderoso de supervisión, pero no son un sucedáneo de la aplicación interna de los estatutos normativos.

Quizás la manera más prudente sería optar por la creación de un mecanismo de auditoría, al mismo tiempo que se analizan diversas opciones para contar con un *ombudsman* policial. Deben evaluarse las experiencias de las comisiones de derechos humanos en México, poniendo atención en la relación entre ellas, el mecanismo de auditoría y un posible *ombudsman*. Se puede recurrir a diversos modelos para cumplir la función de recibir e investigar las quejas ciudadanas. Quizás el logro de un equilibrio entre las distintas fuerzas internas y externas sea aún más importante que el diseño específico. Los agentes de policía y funcionarios de gobierno reconocen en privado que muchos policías desprecian a las comisiones y ONGs de derechos humanos, pues las consideran implacablemente hostiles. Aunque comprensible, esta actitud parece basarse en una percepción deformada. El grado en que tales organizaciones le parezcan a la policía demasiado críticas, demasiado inmiscuidas en sus actos, posiblemente se deba a la regla de que la política pública aborrece los vacíos. Las fuerzas policiacas de México no ofrecen al público suficientes evidencias tangibles de estar concentradas en la auto corrección y, por lo tanto, los demás actores se sienten obligados (a menudo por la presión pública) a demostrar que ellos están llenando ese hueco. Considérese una alternativa que es un escenario inmensamente preferible: los sistemas internos de rendición de cuentas empiezan a

demostrar que están ejerciendo un control efectivo sobre las acciones de la policía y los actores externos comienzan a sentirse más libres de cambiar el énfasis de su trabajo, dedicando recursos a otros aspectos de la policía o a atender otro conjunto de problemas. Por ejemplo, es poco probable que los grupos externos sientan la necesidad de continuar como antes si un mecanismo de auditoría empieza a reportar que hay mayor disciplina y mejoras en el desempeño de la policía.

Diseñar un organismo federal que apoye experimentos e investigaciones

Las repúblicas federales encaran retos relativamente desconocidos para los sistemas unitarios. La división de responsabilidades y recursos entre tantas y tan diversas jurisdicciones, así como la variedad de los marcos normativos e institucionales, pueden hacer sumamente difícil la coordinación. Por otro lado, las federaciones tienen la oportunidad extraordinaria de aprovechar las experiencias de los niveles estatal y municipal. Al actuar en su ámbito nacional único, los funcionarios federales deben crear una entidad que recoja ese recurso potencial mediante la promoción de estudios, experimentación y difusión de los resultados de experiencias locales.

Washington, D. C. nos ofrece un ejemplo útil. Al igual que en México, el gobierno federal de Estados Unidos y sus diversas fuerzas policiacas (FBI, INS, Border Patrol, etc.) tienen jurisdicción limitada, de modo que sólo atienden delitos considerados de orden federal, mientras que la mayoría de los delitos callejeros están en manos de las fuerzas locales. No obstante, a partir de 1968 Washington ha asumido un importante papel de apoyo, lo que ha sido esencial para el desarrollo de técnicas de vigilancia policiaca estatal y local.

En la década de 1960, luego de décadas sin figurar significativamente en el radar político, la delincuencia (y las múltiples tensiones sociales que la acompañan) obligaron al presidente Lyndon Jonhson a nombrar una comisión técnica (véase la Recomendación 1) de “Vigilancia del cumplimiento de la ley y administración de justicia”, que capturó, en una sola frase, buena parte del problema de las entonces prevalecientes y anticuadas prácticas de vigilancia policiaca: “la revolución del descubrimiento científico fue ampliamente rebasada por los problemas de la delincuencia y el control de la misma”.¹⁹ El Congreso respondió con la creación del National Institute of Justice (NIJ). En sus 35 años de operación, el NIJ ha financiado incontables estudios y proyectos piloto, acuciosamente documentados y a disposición de cualquier académico, funcionario policial o lector interesado. Vale la pena destacar que, en general, el Instituto no respalda ni controla los descubrimientos, opiniones o políticas que proponen los proyectos, que a menudo tocan temas espinosos para los funcionarios policiales de los tres niveles de gobierno. El efecto neto es ofrecer una rica variedad de investigaciones académicas y experiencias concretas que emanan de la mejor cualidad del federalismo: una diversidad de laboratorios estatales y locales para poner a prueba nuevas ideas y —con el apoyo del NIJ— una conversación virtual permanente entre ellos.

Estas recomendaciones no pretenden ser soluciones. Son ideas que, aunque sean llevadas a la práctica, apenas tocan superficialmente las decisiones que tienen que encarar los funcionarios policiales a la hora de abordar los desafíos de vigilancia policiaca que tienen frente a sí. Incluso en el campo de la rendición de cuentas existen

¹⁹ Para conocer los antecedentes de la creación de la NIJ, véase el cronograma “Tracking an Era”, en http://nij.ncjrs.org/timeline/time_60.html.

opciones difíciles: qué clase de mecanismos, qué grado de transparencia pública, qué mezcla de controles internos y externos son necesarios (y deseables). Este artículo tiene por objeto definir algunas de esas preguntas y ofrecer una base para abordarlas. Es virtualmente imposible predecir a dónde nos conducirán los procesos de reforma, pero quizás no lo sea tanto el decidir por dónde empezar. Los retos de México son propios, mas no completamente únicos, así que es mucho lo que se puede aprender del resto del mundo.

La reforma de la justicia en México
se terminó de imprimir en el mes de agosto de 2008
en los talleres de Reproducciones y Materiales, S.A. de C.V.
Presidentes 189-A, col. Portales, 03020 México, D.F.
Portada: Irma Eugenia Alva Valencia.
Tipografía y formación: Irma Martínez Hidalgo.
Se imprimieron 1 000 ejemplares
más sobrantes para reposición.
Cuidó la edición Arturo Alvarado, bajo la supervisión
de la Dirección de Publicaciones de
El Colegio de México.

La presente publicación propone una interpretación novedosa de las instituciones de justicia y del sistema policial y revisa críticamente las recientes reformas constitucionales. Tiene un propósito plural y multidisciplinario. Articula cuatro ejes temáticos, que incluyen desde análisis históricos sobre la justicia y la delincuencia, en donde los autores ofrecen interesantes analogías con el periodo actual, pasando por diagnósticos sobre la violencia, la criminalidad, hasta un examen crítico de las policías, un eslabón trascendental de la cadena productiva de la justicia, crucial para entender el producto de décadas de gobierno, que utilizaba esta organización para efectuar una aplicación selectiva de la justicia. Las veintidós contribuciones muestran cómo aún después de años de transición política y de las reformas constitucionales, la justicia es el tema más apremiante para consolidar el nuevo estado democrático de derecho. Este libro ejemplifica cómo para construir la justicia no sólo requerimos un buen arreglo institucional, sino que también precisamos deliberar y decidir sobre las diversas alternativas institucionales en las que hemos luchado a lo largo de nuestra historia nacional, que aún manifiestan grandes divisiones en la sociedad. Las contribuciones de los autores ponen de manifiesto estas diferencias, históricas y contemporáneas y muestran cómo no existe una noción universalmente aceptada del estado de derecho. Cada uno de ellos y la obra colectiva sugiere caminos para acceder a un régimen más justo. Esperamos que nuestras ideas contribuyan a forjar nuevas instituciones de justicia y de seguridad pública, que mejoren el trabajo del gobierno democrático, que replacen la vetusta concepción autoritaria de la seguridad pública y de acceso selectivo a la justicia.

"Ilustración de portada: Rodrigo Oscar Rivera Meneses."

