

para impactar en los problemas de seguridad y desarrollo. La complejidad de los retos de seguridad en la frontera sur obliga a soluciones de participación multisectorial: instituciones sociales, cuerpos policíacos, fuerzas armadas y sociedad civil. Sin un acercamiento ni la apertura de espacios de diálogo y comunicación, no se podrán construir alternativas que estén a la altura de los desafíos presentes.

37. Dilemas de la seguridad pública en la Ciudad de México y su vínculo con la Federación

Asael Santos¹⁸⁰

La reforma política-electoral de 1996 fue la clave para el arribo de la izquierda al gobierno de la Ciudad de México en las elecciones de 1997. A pesar de que la inseguridad es motivo de queja entre los ciudadanos, los distintos esfuerzos de tres administraciones perredistas han sido frenados por las políticas de corto plazo de los jefes de gobierno, vinculados a sus aspiraciones para postularse a la presidencia, las herencias del pasado régimen en materia de persecución del delito, corrupción estructural, ausencia de áreas de investigación del ministerio público, policías poco profesionales y sobre todo, la descoordinación entre los sistemas penales, judiciales y de seguridad pública del gobierno del Distrito Federal con los del gobierno federal (PRI y PAN).

Los esfuerzos del primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Cuauhtémoc Cárdenas (1997-2000), fueron limitados. En materia de seguridad, los principales retos de su administración consistieron en abatir los altos índices de delincuencia y restituir la confianza en las instituciones encargadas de la seguridad pública. Las líneas de acción que se establecieron en el Plan General de Desarrollo (PGD) 1998-2000 para responder a esos desafíos fueron: a) fortalecer la presencia de la policía; b) desarticular las organizaciones criminales; c) profesionalización de los cuerpos de seguridad pública; d) integración del aparato judicial y e) elaboración de un nuevo marco jurídico para los servicios de seguridad pública.

De igual modo, el gobierno del DF inició un proceso de reestructuración y profesionalización del personal de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y de la Procu-

¹⁸⁰ Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

raduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), ambas instituciones encargadas de prevenir y perseguir el delito. Asimismo, con el objetivo de restituir los vínculos entre la sociedad y las instituciones, en 1998 se creó el Consejo Consultivo en Procuración de Justicia y Seguridad Pública, el cual se conformó por comités ciudadanos. A pesar de dichos esfuerzos, la administración cardenista se enfrentó ante estructuras y prácticas del sistema anterior, que impidieron consolidar el proceso de reestructuración de los cuerpos de seguridad pública de la ciudad.

Respecto a los índices de criminalidad, estos disminuyeron en 33.3%, de 255,533 en 1997 a 176,747 en el año 2000. Sin embargo, la denuncia del delito se redujo a lo largo de su administración (1998: 25%, 1999: 23.5% y en 2000: 19%).¹⁸¹ Estas cifras demuestran la desconfianza de la sociedad hacia el aparato de administración e impartición de justicia del DF, que se concatenó con la escasa duración de la administración cardenista preocupada en su carrera por la presidencia de la República y los intereses del pasado anidados en los aparatos de seguridad y de justicia capitalino.

Por otro lado, la administración de Andrés Manuel López Obrador, en su Plan General de Desarrollo (2001-2006), en el apartado “Seguridad Pública y Justicia Penal” —documento en donde se relacionan las causas de la delincuencia con la pobreza—, se esbozaron las principales líneas en la materia: a) persecución del delito; b) profesionalización y capacitación de las fuerzas policíacas; c) combate a la corrupción; d) combate al crimen organizado; e) coordinación intergubernamental y f) información y participación ciudadana a través de comités. A pesar de los esfuerzos citados, la definición real de la política de seguridad pública se hizo hasta finales de 2001 cuando la iniciativa privada (el negocio inmobiliario en particular) optó por involucrarse en este tema. En consecuencia, se decidió contratar la asesoría de Rudolph Giuliani, ex-alcalde de Nueva York, conocido por su política de “cero tolerancia” contra el crimen.¹⁸² Giuliani propuso 146 recomendaciones entre las que se encuentran la aplicación irrestricta de la ley, el uso de tecnología —área predilecta de Marcelo Ebrard—, más facultades a las corporaciones policíacas y el combate a las actividades de los sectores más marginados de la ciudad.¹⁸³ Las estadísticas reflejaron los resultados de una política de seguridad altamente punitiva, mientras que los delitos denunciados habían pasado de 171,469 en 2001 a 149,273 en 2006, disminuyendo un 14.8%.¹⁸⁴ Por otro lado, la población carcelaria se incrementó de 22,055 internos en

181 Citado en Pablo Martínez et. al. “Las políticas de combate a la inseguridad pública en el Distrito Federal: 1997-2000”, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/20021/pr/pr5.pdf>

182 Ver Diane E. Davis, “El factor Giuliani: delincuencia, la ‘cero tolerancia’ en el trabajo policiaco y la transformación de la esfera pública en el centro de la ciudad de México”, *Estudios Sociológicos* 75, Vol. xxv, num. 3, septiembre-diciembre, 2007. http://revistas.colmex.mx/revistas/8/art_8_1159_8822.pdf

183 Recomendaciones 119, 122, 123, 124 y 126. El punto más álgido como consecuencia de la visión de la seguridad pública plasmada en el PGD y del exalcalde de Nueva York, se reflejaría en los hechos de 20 de junio de 2008.

184 “Denuncias del fuero común, total y por cada 100 mil habitantes”, “Registro ante agencias del ministerio público de las entidades federativas”, tomado de ICESI 2007: <http://www.icesi.org.mx>.

2001, a 32,684 en 2006, aumentando en 67.4%.¹⁸⁵ Esto muestra que la política de seguridad pública que comprende este período dejó de lado el carácter preventivo de la seguridad y privilegió el carácter punitivo. Asimismo, se estableció una visión de la seguridad pública que respondía en parte a los intereses del sector privado, poniendo en riesgo el carácter público de la seguridad conferida al Estado.

Las acciones que se llevaron a cabo fueron la rehabilitación de los principales corredores turísticos de la Ciudad de México, como eje principal, así como el aumento y renovación del personal policial. En lo que corresponde a la legislación, en 2003 se emitió la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, la cual sentó las bases para su reorganización, y en 2004 fue aprobada la Ley Contra la Delincuencia Organizada en el Distrito Federal.

La llegada de Marcelo Ebrard al poder de la Ciudad de México presenció un ligero avance conceptual sobre el tema de la seguridad. El PGD 2007-2012, en el Eje 3 “Seguridad y Justicia Expedita”, se sostiene en una reconceptualización de la seguridad pública, vista como una estrategia integrada, donde se identifican las diferentes amenazas, y se busca una mayor coordinación local, incluyendo la protección civil como una de las instituciones claves de la seguridad pública. Las principales líneas de acción son: a) identificar las diversas amenazas a la seguridad pública; b) establecer diferentes acciones para combatir el crimen organizado; c) mejorar la infraestructura e incorporar innovaciones científicas y tecnológicas; y d) acciones dirigidas a la prevención y atención de emergencias.

En 2008 se decretó la “Ley que Regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal”. Asimismo, se incorporaron nuevas tecnologías en el combate a la inseguridad, con el objetivo de establecer una mejor coordinación local entre las Secretarías de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia para lograr la reducción de la delincuencia. En mayo de 2008 se constituyó el Sistema de Coordinación Policial del DF (UNIPOL).¹⁸⁶ Con base en la anterior reforma sucedió el lamentable incidente de 20 de Junio de 2008 en la discoteca *New's Divine*, tras un operativo que tuvo como resultado la muerte de nueve jóvenes y tres policías. El informe elaborado por la Comisión de Derechos Humanos del DF (CDHDF) señaló que el operativo no previó escenarios de riesgo, existió falta de coordinación operativa, hubo abuso de la fuerza pública, se observó una falta de capacitación en primeros auxilios, no se contó con elementos de protección civil y existió incapacidad de actuación ante situaciones de emergencia.¹⁸⁷ En consecuencia, la CDHDF concluyó

¹⁸⁵ *Informe Sexenal de Actividades*, Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal 2000-2006. Gobierno del Distrito Federal, México, p. 19. <http://portal.ssp.df.gob.mx/Portal/ComunicacionSocial/Informes/InformeResultadosSexenaldeSP20002006.htm>.

¹⁸⁶ *Gaceta Oficial del Distrito Federal* no. 338, Décima séptima época, 21 de mayo de 2008, p. 3-4. http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/pdf/MAYO_21_08.pdf.

¹⁸⁷ CDHDF, “Informe Especial sobre violaciones a los derechos humanos en el caso *New's Divine*”, México D.F., Julio 2008.

que la forma cómo se diseñó y ejecutó el operativo, provocó la muerte de jóvenes y servidores públicos.

El informe no sólo mostró la crisis de seguridad pública que padece el DF —ya que todas las fallas anteriormente expuestas son los ejes principales sobre los que se había venido trabajando—, sino además, alertó sobre la política de seguridad pública, la cual, “pone en riesgo de pre-delinuencia a la juventud”,¹⁸⁸ particularmente la que pertenece a los sectores populares. Esto evidenció los rezagos estructurales de la seguridad —a pesar de una mejor conceptualización en su plan de gobierno inicial—, que vincula sin distinción, en la práctica, la delincuencia con la pobreza, por lo cual, convierte a toda persona en dicha situación en potencial infractor. El caso *New's Divine* develó que las estructuras del gobierno de la ciudad de México necesitan cambios estructurales que atiendan de forma integral y amplía los rezagos en la inseguridad y la procuración de justicia que se heredaron del régimen anterior.

Llama la atención que los tres jefes de gobierno del PRD fueron miembros activos del Partido Revolucionario Institucional y que, en el fondo, todo posible cambio sustancial de las condiciones de seguridad deben pasar por una coordinación con la federación. Respecto a dicha coordinación, el gobierno de la ciudad de México, al ser de un partido de oposición distinto al de la presidencia de la República desde 1997, y además por ser sede de los poderes de la Unión, también congrega la principal actividad económica del país. No obstante, desde esta fecha una característica de las relaciones entre el gobierno local y el gobierno federal es un bajo nivel de coordinación en materia de seguridad, a pesar de que existen bases legales para la concertación de la seguridad pública. Muestra de ello fueron los eventos ocurridos en 2005, cuando dos agentes de la Policía Federal son linchados en la delegación Tláhuac, lo que provocó la remoción de Marcelo Ebrard de su responsabilidad como secretario de seguridad pública capitalino. Esto evidencia que el problema de la seguridad pública capitalina se trastoca con los temas de la seguridad nacional y a la inversa, lo cual requiere forzosamente una efectiva comunicación entre gobiernos locales y el federal ante este tipo contingencias. Por todo lo anterior, es claro que las instituciones y los aparatos de seguridad no han pasado por una profunda reforma democrática donde la seguridad no esté subordinada a intereses partidarios, tanto del gobierno de la Ciudad de México como del federal.

Como conclusión, podemos afirmar que el DF, al ser el corazón político y económico del país, requiere establecer reformas profundas para la correcta imbricación entre la seguridad pública del gobierno capitalino y la seguridad pública a nivel federal. Además debe haber coordinación con las instancias de seguridad nacional, encabezadas por el presidente de la República. Más allá de la firma de acuerdos sobre

188 *Ibid.*, p.22.

la seguridad y la legalidad a nivel federal y nacional firmados entre los gobiernos de los estados y el federal, debe existir un intercambio de información permanente, una estrategia común de combate a los delitos del crimen organizado y del fuero común, así como planes de contingencia frente a emergencias que les permita actuar de forma conjunta.

38. Desafíos a la seguridad en Nuevo León

*Gerardo Palacios Pámanes*¹⁸⁹

José Natividad González Parás rindió protesta como gobernador constitucional del estado de Nuevo León el 3 de octubre de 2003, sin imaginar que la violencia ejercida por el crimen organizado se volvería tema prioritario en su agenda. Como candidato, su plataforma electoral y promesas de campaña se caracterizaron por una visión progresista que podemos resumir en cuatro vectores: 1) ciudad del conocimiento; 2) desarrollo económico; 3) salud y deporte; 4) infraestructura y vialidad. En el mismo tenor, el Plan Estatal de Desarrollo fue elaborado, conteniendo, ciertamente, objetivos y ejes estratégicos relacionados con la seguridad pública. De hecho, un logro esencial de su administración fue consagrar el cambio de paradigma en la impartición de justicia, pasando del sistema escrito e inquisitorio, al oral y acusatorio.

Para poder costear el Foro Universal de las Culturas (compromiso internacional ineludible) fue necesaria la construcción de museos, puentes, carreteras, pasos deprimidos y hospitales. En consecuencia, se redujo el personal de áreas estratégicas, como el sistema penitenciario. Ciertamente, no hubo recorte de custodios, pero sí de personal técnico cuyo trabajo procura la reinserción de sentenciados, impactando en el nivel de reincidencia. La frase “no hay dinero” se volvió una sentencia condenatoria para los titulares de las áreas que conforman el sistema de administración de justicia.

Al poco tiempo del inicio de la administración de González Parás, el país quedó inmerso en una guerra sin cuartel, librada por grupos criminales en disputa por plazas comerciales y vías para el tráfico de drogas ilegales. Nuevo León no se pudo sustraer

¹⁸⁹ Universidad Autónoma de Nuevo León.