A stylized profile of a human face, split vertically. The left side is green and features a large, stylized eye with a black pupil and a brown iris. The right side is brown and features a large, stylized eye with a blue iris and a black pupil. Inside the blue iris is a golden scale of justice. The face is set against a background of green and brown.

El desafío  
democrático de México:  
seguridad  
y estado de derecho

Arturo Alvarado  
y Sigrid Arzt  
Editores

347.02340972  
D4415  
ej.2

EL COLEGIO DE MÉXICO



**EL DESAFÍO DEMOCRÁTICO DE MÉXICO:  
SEGURIDAD Y ESTADO DE DERECHO**

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIOLÓGICOS

EL DESAFÍO DEMOCRÁTICO  
DE MÉXICO: SEGURIDAD  
Y ESTADO DE DERECHO

*Arturo Alvarado y Sigrid Arzt*

Editores



EL COLEGIO DE MÉXICO

347.9972

D441

El desafío democrático de México: seguridad y Estado de derecho / Arturo Alvarado y Sigrid Arzt, editores. -- México : El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, 2001.  
234 p. ; 21 cm.

ISBN 968-12-1025-5

1. Justicia, Administración de la -- México. 2. Derechos civiles -- México. 3. Seguridad pública -- México. 4. Gobierno federal -- México. 5. Violencia -- México. 6. Democratización -- México. I. Alvarado, Arturo ed. II. Arzt, Sigrid, coed.

*Libro editado gracias al apoyo del programa latinoamericano del Woodrow Wilson International Center for Scholars (Washington, D.C.), de la fundación Konrad Adenauer Stiftung, sede México y de El Colegio de México.*

Portada de Irma Eugenia Alva Valencia

Primera edición, 2001

D.R. © El Colegio de México  
Camino al Ajusco 20  
Pedregal de Santa Teresa  
10740 México, D.F.  
[www.colmex.mx](http://www.colmex.mx)

ISBN 968-12-1025-5

Impreso en México

## ÍNDICE

Prólogo, *Arturo Alvarado y Sigrid Arzt* 9

### ESTADO DE DERECHO Y GARANTÍAS CIUDADANAS

Reflexiones sobre la consolidación democrática y las garantías ciudadanas en América Latina, *Juan E. Méndez* 29

Las reformas policiales y la consolidación democrática en América Latina, *Hugo Frühling Ehrlich* 37

Seguridad pública y democracia: hacia la seguridad ciudadana —relativizar al poder frente a la libertad—, *Ernesto López Portillo Vargas* 67

### FEDERALISMO, CAMBIO POLÍTICO Y SEGURIDAD PÚBLICA

Seguridad ciudadana y justicia penal frente a la democracia, la división de poderes y el federalismo, *Miguel Sarre* 83

Cambio político, inseguridad pública y deterioro del Estado de derecho en México: algunas hipótesis en torno del proceso actual, *Arturo Alvarado y Diane Davis* 115

Percepciones sobre la inseguridad y la violencia en México. Análisis de encuestas y alternativas de política, *René Jiménez Ornelas* 145

LAS POLÍTICAS ESTATALES  
DE SEGURIDAD PÚBLICA

La experiencia de los gobiernos de Acción Nacional en materia de seguridad pública, <i>Arturo Chávez Chávez</i>	175
El desafío de la seguridad pública en el Distrito Federal, <i>Samuel del Villar</i>	189
Seguridad pública y participación ciudadana, <i>Pedro José Peñaloza</i>	199

SEGURIDAD, CRIMEN ORGANIZADO  
Y RELACIONES BILATERALES

El combate a la delincuencia organizada en México, <i>Sigrid Arzt</i>	217
---	-----

## PRÓLOGO

*Arturo Alvarado\* y Sigrid Arzt\*\**

### EL DESAFÍO DE MÉXICO: LA CONSTRUCCIÓN DE UN RÉGIMEN DEMOCRÁTICO DE DERECHO

México transita por un periodo de cambio político que ha afectado su gobernabilidad, sus garantías de consolidación democrática, de forma tal que hoy día es pertinente preguntarse sobre la factibilidad de crear un Estado democrático de derecho. Los avances en ámbitos de la democracia electoral enfrentan el obstáculo de que las nuevas autoridades legítimamente electas se muestran incapaces o desinteresadas en garantizar a sus electores condiciones mínimas que permitan el mantenimiento y protección de su seguridad personal y jurídica la de sus bienes así como la convivencia pacífica entre ciudadanos.

En estos tiempos hemos presenciado un incremento al parecer incontenible de la violencia y de la criminalidad en todos los sectores y ámbitos de la vida social y pública. Aun con las medidas implementadas por los distintos gobiernos federal, estatal y municipal, la tendencia continúa en aumento.

Frente al incremento de la inseguridad, la delincuencia y la violencia, nos encontramos con situaciones donde los gobiernos y sus actores parecen carecer de capacidad institucional y de voluntad política para cumplir con efectividad las normas legales; además, en muchas situaciones nos encontramos con que dicho ordenamiento jurídico está rezagado,

\* El Colegio de México.

\*\* Universidad de Miami.

desactualizado o impone reglas a la conducta que contravienen el interés y el bienestar ciudadano.

Cabe así preguntarse cuáles son las alternativas que tiene el presente régimen, sus autoridades nacionales y estatales así como otros actores políticos como los partidos y los ciudadanos, para construir condiciones de gobierno y ejercicio del poder público eficaz y legítimo, que permitan establecer garantías mínimas a las personas.

Igualmente, cabe preguntarse cuál es la relación que existe entre el proceso de cambio político e institucional (*i.e.* la transición partidista, la descentralización política, el fortalecimiento del federalismo, la reorganización y profesionalización de los cuerpos de seguridad pública) y las condiciones de respeto a las garantías ciudadanas; asimismo, qué efecto real tiene el surgimiento de una nueva forma de participación ciudadana en el contexto del cambio y en la lucha contra la creciente delincuencia.

Transitamos hacia un nuevo régimen político en donde los derechos ciudadanos están amenazados tanto por la violencia social, como por la incapacidad de los cuerpos de seguridad pública para combatir la delincuencia o, por la lentitud y dificultades con que el gobierno federal reacciona a dichos eventos o, en otros casos, por el hecho que las autoridades no orientan su actuación en función de los objetivos prescritos por la ley o por la búsqueda del bienestar ciudadano.

Ante este fenómeno el actual gobierno mexicano evidencia una incapacidad para consolidar la democracia y garantizar un mínimo respeto a las garantías ciudadanas. La esencia del Estado se ha visto deteriorada; muestra de ello es la inmovilidad que presenta para salvaguardar sus más básicas prerrogativas: garantizar la seguridad de los ciudadanos y de la propiedad privada, preservar el respeto a los derechos humanos así como disciplinar a las fuerzas de seguridad pública para que cumplan su cometido o en su defecto rindan cuentas claras o sean en consecuencia castigadas por cometer delitos.

Las acciones del gobierno parecen insuficientes e incompatibles con las demandas y necesidades de los ciudadanos ante ámbitos como la seguridad pública e incluso la seguridad nacional que se vive en estos tiempos.

El presente libro ofrece una visión nueva del problema de la seguridad, el orden público y las garantías ciudadanas; original en cuanto a la definición y diagnóstico de los problemas. Propone discutir y dilucidar qué se entiende por un estado democrático de derecho y en qué forma el problema de la llamada inseguridad pública surge como una agenda de

interés político primordial, que rebasa las fronteras ideológico-partidarias y también las divisiones sociales y regionales en México.

Sería erróneo partir de un concepto único de seguridad pública y Estado democrático de derecho. A lo largo del texto el lector encontrará distintas definiciones de lo que los autores entienden por seguridad pública y por la política gubernamental referida al ejercicio de acciones para prevenir y castigar la delincuencia (a través de los sistemas de procuración e impartición de justicia y de los sistemas de policías). En el libro pretendemos no atender únicamente al proceso de elaboración de la política pública, sino ahondar en el diseño de la política como una acción política. Igualmente las distintas contribuciones del libro consideran de manera particular la noción de Estado democrático de derecho, abordando aspectos como el respeto a las personas y a sus bienes, así como la existencia de un mecanismo mínimo de resolución de controversias entre los ciudadanos y el Estado y entre los ciudadanos mismos.

El presente libro es un esfuerzo de reflexión complejo y multidisciplinario sobre los problemas planteados, elaborado con una finalidad propositiva. Los contribuyentes a la obra colectiva analizan los efectos que tienen los cambios institucionales como la alternancia política, el fortalecimiento o reordenación del federalismo, la reorganización de la seguridad pública y el proceso de construcción de una democracia electoral en México.

Las aproximaciones de análisis se encuentran unidas por una dimensión común: el surgimiento de una nueva autoridad pública democrática en un contexto de ausencia de un Estado de derecho, no tanto respecto de la representación y la participación ciudadana sino en lo que toca a las garantías y derechos humanos básicos.

El libro ofrece una perspectiva donde se busca analizar objetivamente las condiciones político-organizativas del presente político; constituye un ejercicio propositivo de los distintos alcances que estas materias emprenden en los ámbitos nacional, estatal y municipal.

Cuando hablamos de consolidación democrática y construcción de una nueva gobernabilidad buscamos ver qué se entiende por ellas, y cómo éstas se vinculan con el Estado de derecho, más allá de la capacidad de garantizar la alternancia del poder o de los pactos políticos.

En una segunda aproximación abordamos el desafío que significa fortalecer el proceso de reformas al régimen federal para crear un sistema equilibrado y legítimo de poderes. Aquí proponemos examinar cuáles son las implicaciones de la reorganización de la federación, de las

políticas de descentralización, municipalización, etcétera, en la construcción de un nuevo balance entre autoridades nacionales y estatales.

En particular nos interesa analizar los efectos de las recientes reformas jurídicas e institucionales que ha instrumentado la federación para procurar mejorar la seguridad ciudadana en todos los ámbitos federales así como en los estados y municipios; cuáles son sus consecuencias en el ejercicio de las tareas de seguridad, vigilancia y respeto a los derechos ciudadanos y en las propuestas de coordinación de los cuerpos de seguridad. A partir de esto se discuten las políticas de descentralización y municipalización de los cuerpos de seguridad; las nuevas medidas de coordinación entre policías nacionales y estatales; igualmente, se examinan las alternativas de combate a la delincuencia que efectúan las autoridades federales y locales, los medios para profesionalizar sus cuerpos policíacos y de combate al crimen, así como también algunas alternativas de participación ciudadana en el combate a la delincuencia. Se analiza en particular la problemática que encuentran las autoridades locales para combatir la delincuencia y el crimen organizado cuando sabemos que éste se genera y organiza en niveles que superan sus ámbitos de competencia y su capacidad estratégica de combatirlo, cuando incluso opera en el interior de las instituciones públicas.

En un tercer ámbito, vincula estos temas con la seguridad nacional. Entender cuáles son las dimensiones específicas de los desafíos de la seguridad nacional ante amenazas como la penetración del crimen organizado en las instituciones políticas como las Procuradurías y las Fuerzas Armadas. En este renglón, las principales interrogantes son: ¿cuenta el Estado mexicano con la capacidad institucional, jurídica y normativa, para garantizar legítimamente su seguridad y emprender el fortalecimiento del Estado de derecho ante la penetración de fenómenos como el crimen organizado en dichas instituciones?; ¿ha sido acertado el uso de las Fuerzas Armadas para combatir estos desafíos?, y ¿cuáles han sido las consecuencias de las políticas públicas previas (profesionalización de las policías, militarización, reordenación de los cuerpos policíacos de los estados y municipios) en el combate a la delincuencia común y al crimen organizado?

#### *Las contribuciones de los autores*

El libro está organizado de acuerdo con cuatro temas generales relacionados con la formación de un régimen de garantías y la transición política.

En primer lugar, se encuentran las contribuciones relativas a la reflexión sobre un régimen de garantías ciudadanas en América latina, que forma parte troncal de un Estado de derecho. En segundo lugar, se aborda la problemática de las vinculaciones entre el cambio institucional y político, el federalismo y la seguridad pública. En tercero, se presentan algunas experiencias de combate a la delincuencia en los ámbitos estatales. Finalmente, se aborda el tema del narcotráfico y el crimen organizado.

#### ESTADO DE DERECHO Y GARANTÍAS CIUDADANAS

El primer texto corresponde a Juan E. Méndez: "Reflexiones sobre la consolidación de las democracias y las garantías ciudadanas en América Latina". Expone las consecuencias que en el presente contexto internacional tiene la relación entre los derechos humanos, la democracia y el derecho internacional. A partir de una reflexión de las características básicas que debe contener un régimen de derecho, entre las cuales apunta la separación y equilibrio de poderes, el respeto a las personas y grupos a su organización autónoma, una adecuada respuesta a cada violación de un derecho fundamental, la rendición de cuentas de las autoridades y la práctica de elecciones periódicas de las mismas, el autor evalúa la situación actual de América Latina.

Sobre la base de esta caracterización el autor concluye que las transiciones latinoamericanas han producido una democracia insuficiente, porque prevalecen el autoritarismo en las relaciones sociales y en el ejercicio del poder, la impunidad de los funcionarios en perjuicio de los ciudadanos y la inexistencia de una justicia que responda a los requerimientos ciudadanos. Los mejores ejemplos de la insuficiencia son el combate a la criminalidad y a la impunidad, así como la llamada democracia delegativa practicada por los nuevos gobernantes electos, que continúan con prácticas excluyentes política, social y económicamente. Abunda además en el problema de la inseguridad y sus efectos en la preservación del régimen democrático y apunta que mantener las garantías democráticas es responsabilidad primaria del Estado, y sus organizaciones deben ser confiables y respetar las libertades públicas.

El texto de Hugo Frühling: "Reformas policiales y la consolidación democrática en América Latina", analiza y compara los procesos de transformación de las instituciones de seguridad y de las policías en varios

países de América Latina. Plantea que los cambios son respuestas a los desafíos de la transición democrática de estos países, a la legitimidad de las nuevas autoridades y a la creciente delincuencia. Para evaluar estos procesos y contribuir con el de reformas, el autor considera varios aspectos: por una parte una definición de las policías y su papel en un Estado democrático; además, describe los procesos de reforma policiales y los esfuerzos de profesionalización en algunos países del continente, y apunta finalmente los problemas que enfrentan los modelos teóricos provenientes de países desarrollados al confrontarse con la realidad latinoamericana.

El autor propone un nuevo concepto para analizar la doctrina policial en América Latina, lo cual significa que la policía se atiene a un código de conducta aceptable en términos del respeto a los derechos humanos y no simplemente al cumplimiento de la legalidad, realiza sus tareas con fines y orientación de servicio público, es plenamente responsable de las infracciones al derecho y existen mecanismos que así lo aseguran. También el autor establece que la policía es responsable ante el público respecto de las estrategias que utiliza para protegerlo, la eficiencia y acuosidad con la que despliega sus tareas y el respeto que demuestra por las percepciones, intereses y valores de la población. La responsabilidad policial va más allá del cumplimiento de obligaciones legales y requiere del funcionamiento de múltiples mecanismos de fiscalización y control sobre sus funciones desempeñadas.

Frühling compara distintos procesos de reforma policial implementados en América Latina a raíz de profundas crisis delictivas y abuso policial. La crisis que enfrenta la policía en el continente es grave, y los procesos de reforma apenas empiezan a ofrecer resultados como parte de una dinámica gradual de abandono del paradigma tradicional de organización policial en la región.

El artículo de Ernesto López Portillo: "Seguridad pública y democracia: hacia la seguridad ciudadana", reflexiona sobre el problema de la seguridad en un Estado de derecho. El autor discurre acerca del concepto de seguridad pública y propone cambiarlo por el de seguridad ciudadana, en donde ésta sea razón de ser y destinataria de la política en materia de seguridad y garantice las libertades expresadas y la protección de los derechos humanos, cuya responsabilidad recae en el gobierno y en los gobernados por mecanismos de organización horizontal. El autor destaca cómo el consciente colectivo en México ha entrado en una condición donde poco importa la situación objetiva de la inseguridad, lo

que claramente abre espacio a posturas autoritarias, que “impongan el orden”. Ante este contexto se dificulta la construcción abierta y rigurosa sobre los fundamentos de la seguridad de una democracia. La seguridad es el conducto hacia la libertad, en tanto garantiza el ejercicio de los derechos, por ello, el respeto a las libertades fundamentales es una especie de requisito para la democracia.

El autor plantea que es innegable la ineficiencia de las instituciones públicas responsables de la seguridad pública, la cual es tan vieja como su existencia misma, cuando menos vista desde su obligación con el ciudadano. Por ello la seguridad no es un problema solamente de la aplicación de la ley sobre un sujeto que ha delinquido, sino que es un derecho ciudadano que, al proyectarse hacia lo colectivo, se traduce en una condición social de libertad y respeto a los derechos del individuo.

#### FEDERALISMO, CAMBIO POLÍTICO Y SEGURIDAD PÚBLICA

Continúa el tema de la seguridad ciudadana en un sistema democrático y en un funcionamiento cabal de las instituciones y relaciones intergubernamentales. El texto de Miguel Sarre: “Seguridad ciudadana y justicia penal frente a la democracia, la división de poderes y el federalismo”, reflexiona sobre dichos problemas. El autor parte de la disparidad entre el avance político en México y la situación del aparato de justicia, donde no se aprecia un desarrollo similar en los servicios públicos en materia de lo que él define como seguridad ciudadana, ni en la administración de la justicia penal.

El autor revisa la forma en que algunas características de la democracia, la división de poderes y del régimen federal deben informar el funcionamiento de los sistemas de seguridad ciudadana y de justicia penal.

Sarre propone analizar el problema partiendo del concepto de seguridad ciudadana, preferible a la expresión predominante en México y en el lenguaje oficial que es la de seguridad pública, en tanto que el calificativo *ciudadana* coloca a la persona y no al estado como el centro de la seguridad. Esto hace que se aprecie con mayor claridad que la seguridad no sólo comprende la protección personal, sino el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales. Propone entender *ciudadanizar* como el escrutinio público, el control, supervisión, participación y cooperación de los ciudadanos en los servicios de seguridad, lo que se inscribe en un horizonte democrático.

A partir de esta definición, Sarre aborda los problemas y distorsiones de las relaciones intergubernamentales y sus efectos contra la seguridad ciudadana. Critica lo que considera la *visión sistémica* de la seguridad pública de la que se nutre la legislación y los diversos programas nacionales relacionados que tergiversan las imprescindibles distinciones entre seguridad pública y justicia penal, e inciden en distintos aspectos de la relación entre división de poderes y seguridad pública.

También aborda el problema de la vigencia del sistema federal en el actual debate sobre la seguridad pública y el Estado de derecho. Para él existen múltiples formas de interdependencia —a la manera de vasos comunicantes— entre la seguridad ciudadana, la justicia penal, la democracia, el federalismo y la división de poderes. Una posible redefinición de las competencias normativas en la materia es un tema que se vincula estrechamente con el federalismo judicial y con la revisión de resoluciones jurisdiccionales locales.

En el caso de México, los servicios de seguridad ciudadana deben organizarse bajo este principio político-administrativo adoptado en la Constitución, que responde a la necesidad de “dividir el poder para salvaguardar la libertad”. En este sentido, discute y propone que, para fortalecer la infraestructura de seguridad en el país, la Policía Federal Preventiva no deberá rebasar directa ni subrepticamente sus límites de competencia en detrimento de los ámbitos estatal ni municipal o colocarse en el papel de coordinadora o superior de ellos: se requiere sustraerla del ámbito eminentemente político de la Secretaría de Gobernación.

Por otra parte, debe modificarse el control que las Secretarías de Gobernación y de la Defensa Nacional, con la Procuraduría General de la República, ejercen en materia de seguridad, porque de lo contrario todas las policías locales y estatales quedarían supeditadas al gobierno federal, lo que vulnera el federalismo y la vida democrática de las entidades federativas.

Finalmente, el autor incursiona en el tema de la petición de elegir jueces y procuradores y sobre la autonomía del ministerio público, asuntos planteados al debatirse la democratización de la justicia penal y que representan un peligro a la imparcialidad inherente a la función judicial. Igualmente propone varias medidas para mejorar la situación presente, por ejemplo, que se elimine el círculo vicioso en la contratación de policías y propone utilizar un método llamado *reverse selection*, que sustituye las convocatorias abiertas.

En el texto de Arturo Alvarado y Diane Davis: “Cambio político, inseguridad pública y deterioro del Estado de derecho”, se examina el impacto de dos procesos que tienen lugar en México: por una parte, el cambio político de élites y de estructuras institucionales sobre la evolución de la seguridad pública, el creciente abuso de poder militar y policial y el deterioro del Estado de derecho. Para analizar el efecto mutuo de la seguridad y el cambio político en el Estado de derecho, estudian la evolución reciente de la delincuencia y comparan el efecto de variables sociales, culturales y políticas, para aislar y determinar en qué medida este proceso está provocado también por las acciones de las policías y los militares.

El trabajo se centra en dos dimensiones institucionales del Estado en transformación y consideran que contribuyen de forma sustancial al incremento de la inseguridad pública y el deterioro del estado de derecho: *a)* la transformación de las estructuras institucionales de gobierno en los niveles municipal, estatal y federal, con énfasis en la construcción de una nueva gobernabilidad en México y sus impactos en la política de seguridad pública, y *b)* la emergencia de un nuevo sistema de partidos y el declive del sistema unipartidista; en particular, sus efectos sobre el comportamiento de los políticos, la búsqueda de actividades rentistas y el bloqueo a mecanismos que las obliguen a rendir cuentas por sus actos.

En relación con la primera dimensión, se busca comprender las formas en que los cambios institucionales y políticos afectan las formas de control de las policías y los militares y modifican las relaciones de autoridad, abriendo espacios para la arbitrariedad, la corrupción y el desorden público.

En relación con la segunda dimensión, los autores exploran dos procesos paralelos: *a)* el desanudamiento del poder centralizado del PRI, especialmente, el lento declive del presidencialismo y de la fuerza de la coalición interna dentro de dicho partido, que agrupaba a los militares y al personal policial. Su preocupación es conocer las formas en que los cambios internos del partido modifican el control político de tal manera que facilitan una mayor autonomía de los cuerpos policiales y con ello la realización de acciones arbitrarias. Y *b)* examinan el crecimiento de la oposición y la alternancia política en los gobiernos municipales y estatales, principalmente en el Distrito Federal, y cómo estos gobiernos buscan alterar las estructuras de poder sobre las policías (y parcialmente los militares) sin lograr controlarlos o hacerlos responsables ante las nuevas autoridades.

René Jiménez en su texto: "Percepciones sobre la inseguridad y la violencia en México. Análisis de encuestas y alternativas de política", aborda una dimensión central de la problemática de la violencia y la delincuencia, que se refiere a la forma como la ciudadanía percibe el fenómeno y a las alternativas que tenemos para captarlo y medirlo en su exacta dimensión. En México, como en la mayor parte de los países latinoamericanos, los costos del fenómeno violento reportan un creciente número de víctimas en todas las capas sociales, sin embargo su estudio científico se ve soslayado y limitado lo que se refleja en políticas públicas con escasos resultados.

En el contexto anterior, el autor describe las acciones e investigaciones que se están realizando bajo el marco del Proyecto de Investigación Interinstitucional sobre Violencia Social en México en la Universidad Nacional (PIIVOS-UNAM), en ellas se analizan los distintos aspectos del fenómeno violento, desde su conceptualización y análisis histórico hasta la asociación con fenómenos macrosociales como la desigualdad, sin olvidar las fuentes de datos y su cuantificación.

Jiménez explora la amplitud de problemas que son asociados a la conducta violenta; el desarrollo de su trabajo se centra en el estudio de la victimización, percepción de la seguridad pública y generación de soluciones alternativas. Para ello, analiza el potencial que tienen algunas encuestas, como la Encuesta Nacional sobre Victimización y Percepción de la Seguridad Pública, pues genera conocimiento que permitirá elaborar un diagnóstico nacional sobre las víctimas y los grados de seguridad percibidos por la población; además, la información permite reconstruir las características del victimario y las particularidades donde se desarrolla el delito. Su trabajo establece la necesidad de generar y analizar información, y su consideración por los sectores público y privado para el desarrollo de políticas y programas que disminuyan los costos sociales, económicos y emocionales que afectan a la población mexicana a causa de la violencia.

#### LAS POLÍTICAS ESTATALES DE SEGURIDAD PÚBLICA

Es propósito del libro ofrecer no sólo reflexiones académicas sino también releer algunas experiencias en materia de combate a la criminalidad en el contexto del cambio político e institucional. Por ello, a continuación se presentan algunas reflexiones sobre lo que ha sido el acceso de la oposición a los gobiernos estatales y los retos que enfrentan para

ofrecer a la sociedad una mejoría en la procuración de justicia y en su seguridad.

Arturo Chávez Chávez en su trabajo: “La experiencia de los gobiernos de Acción Nacional en materia de seguridad pública”, expone las políticas de los gobiernos emanados del Partido Acción Nacional (PAN), en materia de seguridad pública, en particular en el caso del estado de Chihuahua. El autor, quien fungió como Procurador General de Justicia del Estado de Chihuahua durante la administración del gobernador Francisco Barrio, describe las condiciones en las que recibió las instituciones de seguridad y procuración de justicia en Chihuahua. Su situación, menciona, era similar a las que se viven en todo el país, con las características de corrupción generalizada e impunidad de los cuerpos policiacos producto de una discrecionalidad deliberadamente originada por nulos sistemas de control o seguimiento de las acciones de dichos elementos.

Chávez expone los mecanismos implementados en Chihuahua para intentar mejorar la procuración de justicia y las relaciones entre el estado, la federación y los municipios, así como para crear condiciones que permitieran armar y continuar planes conjuntos y eficientes para combatir mejor los problemas de lo que él llama una sociedad moralmente extraviada.

La primera acción de su gobierno fue elaborar un manual de descripción de puestos, para definir si las atribuciones y obligaciones de cada funcionario correspondían a la responsabilidad encomendada, a los resultados esperados y al sueldo asignado. Se estableció que el ejercicio de prácticas hasta entonces toleradas pero igualmente ilícitas, como pedir al usuario retribución por el servicio, auxiliarse de meritorios o madrinas, utilizar para beneficio del servicio automóviles robados o armas aseguradas, quedaban estrictamente prohibidas y se procedería penalmente en contra de quien o quienes cometieran un delito sin distinción de posición o rango.

Para dar seguimiento a las disposiciones emitidas, se creó la Subprocuraduría General de Asuntos Internos, con atribuciones para investigar y revisar a la procuraduría. Paralelamente se diseñaron y aplicaron programas integrales de selección de personal y evaluación del desempeño, los cuales permitieron equilibrar la actuación sancionadora de los altos mandos y albergaban expectativas de crecimiento y mejoría. Lo anterior provocó que la policía judicial exigiera la presencia del ministerio público en sus operativos a efecto de que, por instrucción y conducción de éste, se realizaran las acciones apegadas a derecho, alcanzando así la aplicación de la obligación impuesta por el artículo 21 Constitucional.

Además, se constituyeron grupos especializados en la investigación y esclarecimiento de delitos específicos. Entre ellos destacan tres: el homicidio, donde se esclarecieron más de 80% de los casos, y el secuestro, dado que en todos los casos se logró rescatar a la víctima con vida gracias al uso de esquemas de colaboración con las diferentes autoridades. Además, a solicitud expresa, participaron activamente en el esclarecimiento de secuestros ocurridos en Sonora, Sinaloa, Coahuila y Jalisco, y así se creó un grupo similar para las Procuradurías de Coahuila y Jalisco. Finalmente, el de robo de vehículos, grupo que obtuvo reconocimientos nacionales e internacionales por su alta eficiencia al presentar el nivel de recuperación más alto de la República. Esta forma de hacer las cosas trascendió fronteras y así, durante la administración colaboraron con los gobiernos de Panamá y Guatemala para la implantación del "modelo Chihuahua" de procuración de justicia. Adicionalmente ocurrió un descenso de violaciones a los derechos humanos.

Por otra parte, menciona las propuestas de cambios de ley estructurales que se elaboraron y presentaron al congreso local, entre las que destacan una nueva ley contra la delincuencia organizada, una ley del servicio civil de carrera, reformas en materia de derecho penal, la creación del fideicomiso amigo y el decreto para pensionar a las viudas de elementos caídos en el cumplimiento del deber. Sin embargo, constata que el hecho de que el congreso local estuviera integrado con mayoría parlamentaria distinta a la del Ejecutivo chihuahuense constituyó un obstáculo para realizar sus propias propuestas partidarias de reforma judicial.

Igualmente describe cómo se realizaron ejercicios de planeación, ejecución, revisión y análisis de las tareas en su procuraduría. Por ejemplo se creó un sistema de evaluación del desempeño para eliminar el nulo seguimiento a la actividad individual y ascenso de elementos que causaban mediocridad y amafiamiento; el sistema de evaluación cuenta con un mecanismo de reclutamiento y selección de personal y con programas académicos, y además se crearon programas de capacitación y de evaluación permanente del personal. Al finalizar la administración, todos los mandos de la Policía Judicial, sin excepción, alcanzaron sus puestos mediante la aplicación de exámenes de oposición.

Entre otras medidas de reforma está el programa de asignación y ejecución de órdenes de aprehensión. Hasta el inicio de la administración panista, el manejo de las órdenes de aprehensión constituía uno de los principales focos de corrupción, porque eran sometidas a subasta,

definiendo la suerte de las mismas la postura pagada más alta de las presentadas entre el ofendido y el presunto responsable.

Para eliminar esta práctica se diseñó un nuevo sistema por medio del cual las órdenes notificadas por el juez al ministerio público eran enviadas de inmediato a la oficina del procurador o del subprocurador, en donde se registraban y se asignaban formalmente a una pareja del grupo de órdenes de aprehensión, firmando para constancia el día y la hora en que este evento tenía lugar. Si una pareja acumulaba tres órdenes ejecutadas por asuntos internos en un periodo de seis meses, sin mediar causa justificada, era dada de baja de la corporación. Como resultado se abatió la corrupción y el rezago en la ejecución de las órdenes. También se efectuó un seguimiento personalizado a cada ministerio público para definir su grado de eficiencia y se implementaron programas de asesoría a la ciudadanía sobre sus derechos.

Para el autor, los gobiernos de Acción Nacional insisten en la necesidad de estrechar lazos de comunicación y colaboración con las autoridades municipales y federales a efecto de evitar duplicidad de acciones que crean los espacios de indefinición o incompetencias que, al no poder ser subsanados por otra autoridad, constituyen áreas aprovechadas por los delincuentes. Por ello, se tomó la decisión de trabajar con las autoridades municipales y federales combatiendo todos los delitos. Así, con los municipios, se le dio vida al Consejo Estatal de Seguridad Pública y con la Procuraduría General de la República, a instancias del gobierno del estado, se firmó en 1995 un convenio de colaboración, en aquel entonces único en el país, que permitió la constitución de grupos mixtos, federación, estado y municipio interesado.

En el caso de los estados fronterizos del norte del país, sus relaciones con los estados vecinos de Estados Unidos distaban mucho de la institucionalización, se limitaban a relaciones personales entre comandantes de corporación. Se solicitó que la Procuraduría General de la República utilizara una de sus acreditaciones consulares para establecer una subrepresentación de la institución en la ciudad de El Paso, Texas, y canalizar todos los requerimientos, problemas y soluciones a través de la misma; la propuesta fue aceptada y se implementó creando un canal institucionalizado y legal.

Con la sociedad se diseñaron esquemas de coparticipación activa, manteniendo informadas a las cámaras y organismos no gubernamentales de la actividad judicial; se propuso crear la subprocuraduría de atención a la víctima, proyecto que desafortunadamente no se concretó.

Con base en su experiencia, Chávez se pregunta si la prioridad debe ser únicamente prevenir el delito; igualmente, se cuestiona si es más adecuado que la procuración de justicia esté dentro de la esfera del Ejecutivo y por tanto sujeta a su temporalidad administrativa y a los embates políticos de los partidos de oposición.

El texto de Samuel del Villar: "El desafío de la seguridad pública en el Distrito Federal", al igual que el de Arturo Chávez, representa un testimonio de las tareas y retos que enfrentan las autoridades para mejorar las condiciones de seguridad en sus estados para con sus gobernados. El que fuera Procurador General de Justicia del Distrito Federal establece los que fueron los ejes de la estrategia de combate a la delincuencia y la criminalidad en la capital del país.

Del Villar realiza un balance de sus actividades al mando de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en 1998 y explica el marco que se enfrentaba cuando se inició la administración perredista del Distrito Federal en 1997; luego describe cómo se enfrentó el problema de la seguridad en ese primer año, cuáles fueron sus resultados, y finaliza señalando cuáles deben ser los caminos de reforma institucional y de persecución de la delincuencia.

El autor hace énfasis en la situación jurídica normativa que vivía el D.F. en 1997. El punto de partida que se tuvo que confrontar era el crecimiento explosivo y descontrolado del índice de criminalidad en la ciudad de México, pues en menos de cinco años, ese índice prácticamente se duplicó de 366 delitos cometidos en promedio diariamente en 1993, a más de 700 en 1997.

Asimismo, examina varios antecedentes legales e institucionales para tratar de explicar la situación actual. En 1993 se modifica la competencia de la Secretaría de Seguridad Pública; por un lado, se le quita la competencia para mantener el orden en la vía pública y se asigna dicha tarea a las delegaciones políticas bajo un marco de inspección no uniformada. Por otra parte, se elimina la competencia para supervisar el cumplimiento de la legalidad en lo que hace al transporte público y se asigna dicha tarea a la Secretaría de Transporte. Esta fracturación de las responsabilidades de la Secretaría de Seguridad Pública limitó consecuentemente su funcionamiento.

En el más alto grado del procedimiento penal, el autor considera que se produjeron diversos desatinos al modificar los artículos 16 y 19 constitucionales, con lo que se alteró profundamente el procedimiento

penal en México. Además de dichas reformas se estableció una nueva división arbitraria de lo que entonces se definió como un delito grave y otro que se considera leve, con profundas consecuencias para el ejercicio de las acciones en materia de prevención y persecución del delito.

Para poner un ejemplo muy significativo: todos los delitos asociados con la corrupción del servicio público fueron considerados como delitos leves. Se estableció así una causa de impunidad extraordinaria para una criminalidad que ciertamente tiene una peligrosidad muy alta, como los muy recientes casos lo pueden acreditar.

Finalmente, el autor apunta algunos retos que enfrenta la prosecución de la justicia en la ciudad capital, para lo cual la estrategia puede desdoblarse en acciones punitivas así como en acciones de reestructuración de las actividades de la PGJDF. Entre ellas destacan la creación de un servicio público de carrera, un sistema con base en méritos, en contraste con los nombramientos discrecionales. Adicionalmente, se articuló un programa de moralización, regularización y profesionalización del personal y se impartieron cursos de capacitación. Otro aspecto importante ha sido establecer un marco de cooperación funcional con autoridades gubernamentales de nivel local dentro del D.F. y con la Secretaría de Seguridad Pública y con las autoridades de las entidades vecinas y de la federación.

El programa de trabajo de la procuraduría ha tenido como premisa y objetivo central el acercamiento con la comunidad, de forma tal que sea a partir de sus intereses e iniciativas que se pueda estructurar un marco nuevo de combate a la delincuencia. Finalmente, el autor reseña una serie de importantes reformas legales que llevó a cabo la Asamblea Legislativa del D.F. a fin de reconstruir un marco jurídico de derecho que revirtiera las deformaciones que se produjeron en las administraciones anteriores con las leyes, la procuración de justicia y la actuación de los ministerios públicos y la policía judicial.

El texto de Pedro Peñaloza: "Seguridad pública y participación ciudadana", analiza desde la experiencia de gobierno la "epidemia" de violencia que se ha convertido en el fenómeno de mayor peligrosidad vivido en el mundo. El texto ofrece también la perspectiva de un funcionario público dentro del gobierno perredista, pues Peñaloza se desempeñó como Coordinador General de Participación Ciudadana para la Prevención del Delito del Gobierno del Distrito Federal hasta 1999.

Peñaloza aborda dos paradigmas que dan sustento hoy a la política de seguridad: el punitivo y el preventivo. Además, menciona que la

principal debilidad de las políticas actuales de seguridad pública radica en poner énfasis en el castigo y no en el diagnóstico y previsión de las causas sociales. La visión preventiva ofrece la oportunidad de disminuir la delincuencia y recuperar espacios públicos, calles y barrios e impedir que los jóvenes caigan en manos de las redes criminales. Este reto involucra en el tema no sólo a policías y delincuentes, sino al entorno social, familiar e individual y valora los múltiples factores que inciden en la delincuencia. Según el autor, para prevenir el delito se debe tener una visión global e integral de la sociedad, lo que significa aceptar que nuestra convivencia pasa por la conducta individual pero está necesariamente asociada a la colectividad.

Para él, la política de seguridad debe ir más allá de la prevención de conductas ilícitas y se articula con todo el proceso de justicia; hace énfasis en la coordinación entre instituciones políticas, económicas y sociales y procura implantar una política territorial, local y nacional coherente.

Peñaloza critica el uso del paradigma punitivo en las políticas federales de seguridad pública, así como las propuestas de una Cruzada Nacional Contra el Crimen y la Delincuencia y, sobre todo, la creación de la Policía Federal Preventiva que se inscribe más en el plano represivo que preventivo.

Por último, menciona y compara programas implementados en varias ciudades del mundo desarrollado y de algunos países de América Latina y muestra cómo ha sido posible reducir la delincuencia y hasta generar relaciones de solidaridad entre los vecinos. Afirma entonces que dichas experiencias internacionales demuestran que la lucha contra la delincuencia tiene como premisa la amalgama de gobierno y sociedad. Para lograrlo se requiere la coordinación entre las instituciones gubernamentales y los organismos de justicia y las organizaciones comunitarias. Por lo tanto, propone una política moderna de seguridad que se base en tres ejes: política social del gobierno que evite la interacción de factores de riesgo con la delincuencia (dirigida especialmente a jóvenes y niños); participación autónoma y organizada de los ciudadanos y profesionalización y saneamiento de la policía. Afirmó que la oferta "innovadora" del gobierno perredista en la Ciudad México radica en dichos principios. Precisamente a partir de estas premisas afirma que la Coordinación a su cargo promovió la creación de comités ciudadanos para la prevención del delito, la columna organizativa de la estrategia del gobierno en el Distrito Federal.

## SEGURIDAD, CRIMEN ORGANIZADO Y RELACIONES BILATERALES

El cuarto tema sobre la problemática de la seguridad y el combate al crimen organizado es explorado por la maestra Sigrid Arzt. En su ensayo "El combate a la delincuencia organizada en México", la autora busca construir una semblanza examinando los desafíos que enfrenta el Estado mexicano, en particular la institución responsable de combatir a la delincuencia organizada, la Procuraduría General de la República (PGR), a partir de la ausencia de un cuerpo profesional de agentes y de la falta de solidez institucional para combatir el fenómeno del crimen organizado, particularmente aquel vinculado con el narcotráfico y lavado de dinero.

La maestra Arzt ubica dos factores clave en la dificultad para combatir el crimen organizado en México. El primero, la carencia de una aproximación sólida al significado de la criminalidad organizada y la comprensión de su espacio transnacional, entendiéndolo por lo anterior, un acercamiento al fenómeno de la narcodelincuencia organizada a partir de una perspectiva transfronteriza.

El segundo aspecto que resalta es la debilidad institucional de la PGR. Los métodos que utiliza la institución, una transformación interna lenta y con muy pocos resultados al no contar con un cuerpo de profesionales para combatir a la delincuencia organizada, son factores que debilitan cualquier tarea en este sentido. De acuerdo con su análisis, la institución sigue sujeta a los vaivenes políticos lo que impide cualquier ejercicio real de combate a la delincuencia organizada en México.

La autora examina cuatro ejes mediante los cuales el gobierno del presidente Zedillo montó la estrategia federal para combatir el crimen organizado y el narcotráfico. La maestra Arzt subraya la peligrosidad que existe en relación con la militarización de la seguridad pública. Por una parte, la institución castrense está siendo expuesta de lleno a la narcocorrupción; y por la otra, el ejército se mantiene aislado en materia de rendición de cuentas, y por lo tanto, da pie a la impunidad y debilitamiento del Estado de derecho. Hasta el momento se carece de una evaluación que indique los pros y los contras de la integración de las fuerzas armadas a la tarea del combate a la delincuencia organizada.

Finalmente, la autora aborda la brecha que existe entre la concepción del fenómeno de la delincuencia organizada y la capacidad del Estado para combatir este flagelo, debido a esto es necesario que las autoridades adquieran mejor comprensión en los tres sectores de gobierno sobre

las consecuencias que conlleva el componente transnacional de la delincuencia organizada. Con esta visión ampliada es posible que se logren mejores mecanismos de cooperación internacional. Por ahora la Ley Federal contra la delincuencia organizada (DO), es muy limitada en este respecto.

Como el lector apreciará, las contribuciones de los autores permiten explorar una noción distinta de seguridad a la que se ha planteado hasta hoy día en los documentos oficiales y en la política pública en los ámbitos federal y estatal. Este ejercicio busca desechar las viejas visiones del problema de la seguridad pública y atiende a la búsqueda de un estado de derecho. Los trabajos proponen una visión crítica de la problemática contemporánea. Ante todo, los contribuyentes a esta obra ofrecen distintos enfoques en relación con la seguridad pública, estado de derecho y ciudadanía, donde proponen alternativas que se sustenten en el respeto al derecho y garantía de los individuos por encima del ejercicio público centralizado del estado en materia de seguridad pública. Finalmente, apuntan algunos retos y soluciones factibles en el corto y largo plazo para mejorar la actual incertidumbre en el ámbito de la seguridad pública.

Varios de los trabajos aquí publicados fueron presentados en el coloquio "Los desafíos a la consolidación de la democracia: seguridad, cambio institucional y federalismo", que tuvo lugar en El Colegio de México el 27 de enero de 1999. Agradecemos a las autoridades de El Colegio el apoyo brindado para realizar el encuentro así como para publicar el libro. Igualmente debemos agradecer especialmente al programa latinoamericano del Woodrow Wilson International Center for Scholars, a Joseph Tulchin y Cynthia Arnson, quienes nos proporcionaron apoyo financiero para llevar adelante el coloquio, como parte de las actividades del centro. Asimismo, la sede mexicana de la Fundación Konrad Adenauer Stiftung, a cargo del Dr. Wilhelm Boucsein que proporcionó apoyo financiero y logístico para realizar dicho coloquio. El manuscrito fue revisado y evaluado por distinguidos colegas a quienes les agradecemos sus comentarios. El proceso de revisión fue posible gracias al apoyo entusiasta de Susana Soto, secretaria de el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, así como de Jéssica Vega y Amparo Torres y a la Dirección de Publicaciones de El Colegio de México.

México, D. F., octubre de 1999

ESTADO DE DERECHO  
Y GARANTÍAS CIUDADANAS



# REFLEXIONES SOBRE LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA Y LAS GARANTÍAS CIUDADANAS EN AMÉRICA LATINA

*Juan E. Méndez*

## DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS COMO NORMATIVIDAD INTERNACIONAL

Hace ya más de cincuenta años que los estados del continente americano se comprometieron formalmente a adoptar sistemas democráticos de gobierno como obligación recíprocamente exigible por su común pertenencia a la Organización de Estados Americanos. A diferencia del sistema de las Naciones Unidas y en similitud marcada con el de Europa, la carta de la OEA y la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, ambos de 1948, explicitan ese compromiso, adquirido con la solemnidad de un tratado internacional y reiterado en 1979 con la adopción de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Esta relación estrecha entre derechos humanos, democracia y derecho internacional tiene consecuencias jurídicas concretas en nuestra región. Significa que en nuestros países sólo son internacionalmente legítimos los gobiernos que establecen un cierto tipo de estado de derecho, caracterizado por la separación y el equilibrio de poderes, por el respeto a una amplia esfera de autonomía de las personas y las colectividades —especialmente las minoritarias—, por la autolimitación de la autoridad frente a los derechos ciudadanos, por el respeto y el aliento a la espontaneidad de la organización independiente de la sociedad civil, por una adecuada respuesta institucional a cada violación de un derecho fundamental y por la “rendición de cuentas” (*accountability*) de todo funcionario público por la forma en que desempeña su mandato. Tales

notas, y no sólo la elección periódica de autoridades, constituyen la esencia de la democracia.

El mandato democrático de los instrumentos internacionales significa también que las garantías ciudadanas deben interpretarse en un horizonte muy amplio. No basta con la relativa ausencia de violaciones; tampoco es suficiente consignar que las violaciones que ocurren no son parte de un modelo sistemático de conducta de los gobernantes. Se requiere también que el aparato del estado esté organizado de manera que pueda responder adecuadamente a la necesidad de restituir el equilibrio roto por la violación de un derecho. El ciudadano no sólo tiene derecho a exigir respeto a sus libertades sino a demandar, además, un remedio a sus derechos violados. Tiene, en otras palabras, derecho a la justicia.

Si la obligación de derecho internacional es clara, no es menos cierto que en nuestra América la vigencia efectiva de la norma democrática dista mucho de realizar ese ideal de justicia. Pareciera que nuestros gobernantes suscriben tratados internacionales como si sus normas fueran puramente aspiraciones y no con el ánimo de crear obligaciones jurídicas de cumplimiento ineludible. Por lo mismo, los órganos políticos de la diplomacia regional han sido históricamente renuentes a actuar colectivamente para urgir a los países miembros a cumplir. La no injerencia en asuntos internos ha sido, por lo general, una excusa para no tomarse en serio las obligaciones internacionales. Cuando se actuó colectivamente en el pasado (Guatemala en 1953, Cuba en 1962) la motivación fue selectiva y crudamente ideológica y no destinada a proteger la democracia. Los regímenes que se profesaban occidentales y cristianos no fueron objeto de escrutinio alguno, con las excepciones —honrosas para la OEA— de Nicaragua en 1979 y de Haití en los noventa.<sup>1</sup>

La práctica en el plano interno de cada país, en el mismo periodo, fue generalmente todavía más desalentadora. A favor de un entorno internacional signado por la guerra fría, los sectores dominantes de nuestros países no vacilaron en tomar el poder por la fuerza para instituir

<sup>1</sup> Como reflejo del nuevo ambiente democrático, en la década de los noventa la Asamblea General de la OEA adoptó la "Declaración de Santiago" y varias ratificaciones posteriores, con las que se proclama la intención de la acción colectiva y solidaria ante amenazas de interrupción del orden constitucional en cualquier país. La primera aplicación de la Declaración de Santiago, con ocasión del "autogolpe" de Fujimori en el Perú, dejó mucho que desear. Sin embargo, eventos posteriores (Guatemala, Haití) y las reacciones de la OEA nos permiten ser algo más optimistas hacia el futuro.

políticas antipopulares, de exclusión social y económica de las mayorías. Para mantenerse en el poder, las dictaduras militares (con o sin fachada electoral) utilizaron masiva y sistemáticamente la tortura, la detención arbitraria, la ejecución extrajudicial y hasta las masacres de campesinos y pueblos indígenas. Se valieron para ello de un poder judicial subyugado y corrompido, de la "suspensión" de la actividad política plural, de la clausura de instituciones democráticas, y del miedo con el que silenciaban a la opinión pública o imponían un falso "consenso".

Aun en tales condiciones, es justo reconocer que la sociedad civil nunca se dejó doblegar del todo y respondió con la creación de organismos no gubernamentales de defensa de los derechos humanos que se alzaron como barreras a la prepotencia y al despotismo. En el plano internacional, la solidaridad con las víctimas de las violaciones de derechos humanos tuvo en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos un baluarte que ciertamente evitó males mucho mayores. Con el tiempo, se sumó a ese esfuerzo también la Corte Interamericana, creada en 1979. La lucha de la sociedad civil, la protección internacional mediante los órganos del sistema interamericano y el cambio de coyuntura en las relaciones internacionales, forzaron a nuestros países a iniciar transiciones hacia la democracia.

La fragilidad de las transiciones nos llevó a que pidiéramos relativamente poco de nuestras democracias, y a que toleráramos insuficiencias que todavía padecemos. Sin embargo, no se puede dudar que la transición democrática ha sido una de las pocas bendiciones que este continente ha recibido en las postrimerías del siglo. El ambiente de la transición ha sido infinitamente más favorable a la vigencia de los derechos humanos que el de las dictaduras. El problema es que actuamos como si la transición no terminara nunca y por ello permitimos que nuestros gobernantes cumplan sólo a medias con sus responsabilidades democráticas.

#### DEMOCRACIA INSUFICIENTE

El resultado es que nos estancamos en una forma menor e ilegítima de democracia, caracterizada por el autoritarismo en las relaciones sociales y en el ejercicio del poder y por la impunidad de los funcionarios que abusan de sus atribuciones en perjuicio de los ciudadanos. Le llamamos

“democracia insuficiente” porque sus líderes caen en regresiones autoritarias a la menor provocación y no están dispuestos a enfrentar los problemas de la democracia con más democracia.<sup>2</sup> El mejor ejemplo es la actitud de muchos dirigentes ante el problema de la criminalidad, que precisamente convoca hoy a este foro. Con demasiada ligereza se acepta que las reglas de la democracia y del Estado de derecho sean un obstáculo para la prevención del delito, por lo que hay que suprimirlas o al menos modificarlas en sentido regresivo para dar a los ciudadanos una falsa sensación de seguridad.

La democracia insuficiente es producto de una actitud de los gobernantes electos, que Guillermo O'Donnell llama “sultanista”. Los gobernantes que elegimos no sienten que ejercen un mandato de sus representados, sino que su elección es un acto de *delegación* de poderes por los electores. La “democracia delegativa” (también en palabras de O'Donnell) implica que el gobernante hace lo que quiere, aun en contra de los deseos expresos de sus representados, porque sólo él sabe lo que conviene a sus compatriotas.<sup>3</sup> Además, no se siente responsable ni política ni jurídicamente por la forma en que ejerce el poder; no tiene que rendir cuentas ni ante los electores, ni ante la opinión pública, ni ante la ley. Casi por definición, la democracia delegativa es la antítesis de la democracia participativa, ya que el gobernante ejerce el poder mediante la exclusión de todos los demás de la toma de *sus* decisiones. En foros internacionales, representantes gubernamentales a veces expresan una profunda aversión a las nociones de sociedad civil y de participación política, con el pretexto de que la democracia “representativa” (que es, supuestamente, la única contemplada en los instrumentos internacionales de nuestra región) se contrapone a la democracia participativa. Desde luego, esto es una confusión teórica y una perversión de la lógica. Detrás del subterfugio semántico, sin embargo, la resistencia a la participación política ampliada y a la organización independiente de la sociedad civil no se hace en defensa de la democracia representativa sino de la “delegativa”, y su razón de ser es mantener la exclusión política, social y económica.

<sup>2</sup> IIDH, *Visión del IIDH sobre los derechos humanos y la democracia y sobre su misión*. San José, Costa Rica, junio 1998.

<sup>3</sup> Guillermo O'Donnell, *Delegative Democracy?*, Working Paper, núm. 172, marzo, 1992, Kellogg Institute, Universidad de Notre Dame.

La hostilidad a la noción de sociedad civil también es parte de este exacerbado y equivocado gusto por la "representatividad". Se pretende ignorar a la sociedad civil porque sus organizaciones "no representan a nadie". Supuestamente, los partidos políticos sí deben ser oídos porque son, por definición, "representativos". Esta actitud supone decirle al ciudadano que sólo será escuchado si se encuadra en una de estas instituciones políticas reconocidas como representativas, y a condición de aceptar los mecanismos de intermediación que éstas dan. Al tratar de forzar una función de estas instituciones políticas que debiera ser espontánea y eminentemente participativa, no se fortalece al partido como tal sino a burocracias enquistadas. De esta manera sólo se incrementa el descrédito de los partidos políticos, su insularidad y su transformación gradual pero inexorable en maquinarias útiles sólo para dispensar puestos. Con la pérdida de credibilidad de los partidos, sufren descrédito similar las instituciones que ellos dominan, como el parlamento y, a veces, la justicia misma. Lo que se debilita de esta manera no es sólo un gobierno, sino el mismo Estado de derecho, el cual se vuelve inerte e incapaz de resolver problemas sociales, económicos y políticos.

#### DEMOCRACIA Y SEGURIDAD CIUDADANA

La sensación de inseguridad en nuestras ciudades es real y resulta probable que —si no en todos sí en muchos casos— se corresponda con un alza objetiva de la incidencia de ciertos tipos de delitos. Lo que no es de ninguna manera demostrable es que esa alza tenga que ver con el ambiente democrático que se vive con todo y sus insuficiencias. Sin embargo, no faltan los propulsores de la "mano dura" que alimentan el temor y reclaman medidas extremas contra el crimen. Con mucha ligereza, los demagogos ganan puntos políticos haciendo campañas a favor de la pena de muerte, por el aumento de penas privativas de la libertad, por la revisión de los códigos de procedimiento para reducir las garantías de la defensa en juicio y para limitar la discreción de los jueces en el otorgamiento de libertades provisorias o condicionales.

Estas seudosoluciones de mano dura explícitamente abjurán de la rehabilitación como objeto social de la pena y postulan a las cárceles como castigo. Por ese camino, las poblaciones carcelarias crecen exponencialmente, mientras el gasto en las mismas es la última prioridad del

Estado. Se crean así condiciones carcelarias explosivas por su inhumanidad. Aun si se contemplara una política penitenciaria racional (lo cual no es de ninguna manera el caso), la tendencia de muchos políticos a dar respuestas penales a problemas sociales como la marginación y el desempleo tiene algo de mágico. Como dice Julio B. Maier, “la ‘falacia normativa’, consistente en augurarnos un porvenir dorado y una asociación perfecta, que ha logrado vencer aquellos males sociales mediante normas penales destinadas a combatirlos” se enfrenta a una realidad testaruda que nos avisa “que el problema reside en otro ámbito y que el Derecho Penal sólo consigue echarle más leña al fuego”.<sup>4</sup> Para Maier y para otros, la penalización no sólo no ayuda: agrava la situación de criminalidad. Es una política miope y contraproducente. Pero esta ilusión represiva no sólo distorsiona a nuestro régimen de administración de la justicia penal; también tiende a suspender todo tipo de control social o jurídico sobre las policías, con el argumento de que, ante la crisis de criminalidad, es imperativo “no atar las manos” de los agentes del orden. Así, las fuerzas policiales obtienen rápidamente una imagen de brutalidad y corrupción, lo que a su vez alimenta la espiral de desconfianza de la comunidad hacia ellas.

A pesar de que estas políticas no muestran resultado alguno visible en cuanto a reducción del nivel de criminalidad, se insiste en ellas ante cualquier evento que sacude a la opinión pública, a menudo con la complicidad de medios de comunicación cuyo *rating* depende precisamente de su habilidad para fomentar la histeria colectiva. Entre tanto, sí se aprecian resultados en el deterioro de normas esenciales al estado de derecho, en la erosión de garantías contra la detención arbitraria y que protegen la integridad física y psíquica de la persona y en el agravamiento de las condiciones carcelarias inhumanas.

Es nuestra obligación confrontar el problema de la inseguridad en nuestros hogares, calles y barrios con soluciones coherentes con la democracia y el estado de derecho.

Debemos empezar por reconocer la existencia del problema, por lo menos de la *percepción* de inseguridad, ya que ésta corroe la convivencia democrática sin importar si se corresponde con una situación objetiva o no. También debemos afirmar que la primera responsabilidad para

<sup>4</sup> Julio B. Maier, “Sin rumbo fijo”, en revista *Nueva Doctrina Penal*, INECIP, Buenos Aires, 1998.

restaurar la seguridad es eminentemente estatal y que cualquier delegación a cuerpos privados o a la autogestión de la comunidad en este terreno es altamente peligrosa. Afirmemos que una policía respetuosa de las libertades públicas es una policía creíble y que inspira confianza. A la inversa, la fuerza policial sospechosa de abusos impunes será vista como corrupta y no recibirá cooperación alguna de la ciudadanía, ni siquiera de las víctimas del delito.<sup>5</sup>

Pero también es preciso reconocer que aun una policía impecable no podrá por sí sola resolver los problemas de la criminalidad. Se hará necesario promover el involucramiento de la comunidad en las soluciones, pero un involucramiento serio, ordenado y racional. La demagogia y el sensacionalismo están llevando a nuestras comunidades a una forma de participación en este tema que es contraria a la democracia.

Me refiero a las vigilancias de vecinos, a los ejércitos privados y a los linchamientos, medida extrema que es cada vez más común en nuestras ciudades. Para que el interés legítimo de la comunidad en su seguridad se canalice adecuadamente, hace falta promover estudios objetivos y rigurosos sobre la verdadera tasa de criminalidad y explorar formas de trabajo coordinado entre la comunidad y la policía que permitan establecer condiciones de confianza recíproca. En esto hay experiencias en nuestro continente que el IIDH está interesado en difundir con espíritu de crítica constructiva y para su adaptación a distintas realidades.<sup>6</sup> No se trata, por cierto, de aplicar mecánicamente recetas instrumentadas con éxito en otras latitudes, pero sí de explorar las posibilidades de modelos propios y enriquecidos de "policía comunitaria". De esta manera, el diálogo y el consenso, resultado de una vocación auténtica de participación democrática, generará medidas efectivas tanto a corto como a mediano y largo plazo.

Estamos convencidos de que sólo la participación ciudadana impedirá que la inseguridad tenga un efecto aún más corrosivo sobre nuestro precario estado de derecho. Los ciudadanos, actuando en libertad y con

<sup>5</sup> En encuestas realizadas por el IIDH en Centroamérica en 1998, se encontró que una alarmante proporción de delitos no se denuncia porque las víctimas no creen en la utilidad de cooperar con las autoridades en la prevención y represión del delito.

<sup>6</sup> El 1 y 2 de diciembre de 1998 el IIDH auspició con la Delegación Miguel Hidalgo el "Seminario sobre participación ciudadana para el mejoramiento de la seguridad pública y los derechos humanos", en Quinta Colorada.

espíritu de cooperación, no sólo profundizan en la práctica democrática sino que afirman los valores de la ley. Vale la pena aquí citar unas inspiradas palabras de Luigi Ferrarioli: “Es posible que esta perspectiva se base en una confianza excesiva en el papel garantista del derecho. Sin embargo, yo creo que, con independencia de nuestro optimismo o pesimismo, para la crisis del derecho no existe otra respuesta que el derecho mismo. Esto es así, puesto que el actual paradigma garantista del constitucionalismo democrático no sólo expresa un modelo de derecho y de Estado, sino también un modelo de democracia, y por ello sostiene la fuerza de la razón y de los valores de la libertad, igualdad y justicia, cada vez más universalmente compartidos”.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Luigi Ferrarioli, *Sobre el papel cívico y político de la ciencia penal en el Estado Constitucional de Derecho*, en revista *Nueva Doctrina Penal*, INECIP, Buenos Aires, 1998.

# LAS REFORMAS POLICIALES Y LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA

*Hugo Frühling Ehrlich*

## INTRODUCCIÓN

Una serie de países de América Latina ha venido impulsando procesos de transformación de sus policías en años recientes. Destacan al respecto la creación de nuevas policías civiles en Haití y El Salvador, los esfuerzos por depurar a la policía de elementos corruptos y de establecer una nueva estructura institucional en la Policía Nacional de Colombia, la modificación del sistema de seguridad de la provincia de Buenos Aires y la puesta en práctica de una estrategia de policía comunitaria por la Policía Militar de São Paulo.

Estos cambios son todavía incipientes, pero deben entenderse como respuesta a las graves insuficiencias que presentaban esas policías para enfrentar los desafíos actuales. En un trabajo sobre las relaciones entre la policía y los militares en América Latina, escrito hace cinco años, David Bayley sostenía que una característica presente en muchas policías latinoamericanas era su carácter militarizado (Bayley, David, 1993). Lo que significaba, a su juicio, que la policía no constituía un cuerpo enteramente diferenciado de las fuerzas armadas y en ocasiones asumía una función subordinada respecto de las mismas. De esta característica, el autor derivaba una serie de hipótesis respecto de la relación entre policía y comunidad: primero, que un porcentaje significativo de las peticiones del público que recibía la policía buscaban denunciar la comisión de delitos graves.

En otras palabras, a diferencia de las democracias desarrolladas, el público sólo acudía a la policía cuando le resultaba absolutamente imperativo. Segundo, que la policía respondía mucho más a las necesidades del gobierno que a las demandas de los ciudadanos; tercero, que la policía latinoamericana usaba la fuerza con mayor frecuencia que la policía de países democráticos desarrollados para enfrentar situaciones similares; cuarto, que la fiscalización de la actuación de los policías latinoamericanos era sin duda menor que en los países democráticos; quinto, que el grado de apoyo público que recibía la policía era probablemente bajo y que el funcionamiento y organización internas de la policía reproducían sin duda el modelo militar: esto es, se trataba de un sistema jerarquizado en que el poder se encontraba centralizado en el alto mando, existiendo numerosos grados entre el personal subordinado y el superior. Por otra parte, el primero obedecía órdenes pero carecía de autonomía para desarrollar respuestas creativas frente a los problemas que enfrentaba (Bayley, David, 1993, pp. 33-36).

Sin duda muchas de las apreciaciones de Bayley son correctas, aunque existen diferencias nacionales (Rico, José María, 1998, pp. 173-187). En la realidad, las fuerzas policiales de diversos países de la región, enfrentan serios cuestionamientos y críticas producto del exceso de violencia en el cumplimiento de sus funciones (Mingardi, 1996, p. 283; Zaffaroni, 1993); de corrupción (Schmid, 1996, p. 301; Oliveira y Tiscornia, 1998); de carencia de autonomía profesional respecto del ejército (Costa, 1998), de corporativismo institucional (Frühling, 1998) y de serios problemas de profesionalismo (Pinheiro, Paulo Sergio, 1998, pp. 183-187). Con la relativa excepción de Chile, el grado de confianza que muestran las personas por la eficiencia policial es baja.<sup>1</sup> Con todo, la policía chilena despierta menos confianza que la que tienen los habitantes de Estados Unidos por la propia.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> El proyecto ACTIVA, realizado por la Organización Panamericana de la Salud, descubrió que aquellos que consideraban la eficiencia policial como mala o muy mala, constituían 15.6% de la población de Santiago, 18.1% de la población de San Salvador, 25.1% de la población de Cali, 27.6% de Caracas y 28.7% de Río de Janeiro. Una encuesta realizada en Chile por ADIMARK en 1996, registra un alto grado de apoyo para el General Director de Carabineros y el Director de la Policía de Investigaciones en su lucha en contra de la delincuencia, de alrededor de 70%.

<sup>2</sup> Una reciente encuesta realizada por "El Mercurio" y otros 16 diarios de Estados Unidos y América Latina, determinó que 81% de los encuestados en Estados Unidos de-

Es precisamente esa insatisfacción con los sistemas policiales vigentes, la que ha impulsado contradictorios esfuerzos por refundarlos o reformarlos. Así, es posible observar esfuerzos destinados a crear nuevas fuerzas policiales de carácter civil o a reformar las existentes poniendo en práctica programas de descentralización del mando policial, de acercamiento a la población y de fortalecimiento de los mecanismos de fiscalización de la actuación policial. La primera alternativa ha estado presente en países que acaban de pasar por un fuerte conflicto interno, el que se ha superado con la participación y el apoyo internacional (casos de El Salvador, Guatemala y Haití), mientras que la segunda se intenta en aquellos casos en que el descrédito de la policía afecta la seguridad pública y la legitimidad de las autoridades políticas, en grados que ya no son soportables. La evaluación y documentación de estos procesos de reforma no es todavía completa, aunque se conocen informes que entregan valiosa información al respecto (Costa, 1995; Garst, 1997; National Coalition for Haitian Rights, 1998; Neild, Rachel, 1995; Serrano, Rosso José, 1997; Riedmann, Arnold, 1996). A partir de esas experiencias, se han sistematizado los pasos que deben darse en un proceso de reforma policial (Costa, Gino, 1994, pp. 106-108), así como se han hecho sugerencias destinadas a impulsar el proceso de reformas en ciernes (Mesquita Neto, Paulo de, 1998).

Estos esfuerzos no son enteramente coincidentes y han enfrentado dificultades y en ocasiones han sido revertidos. Así, en años recientes y ante el aumento extremo de la violencia delictuosa, a veces las autoridades civiles han ordenado el patrullaje militar de las calles en El Salvador, Guatemala, Honduras y Río de Janeiro.

En el presente trabajo deseamos contribuir al debate de este proceso de reformas, mediante el análisis de cuatro aspectos de importancia: primero, algunos conceptos básicos definitorios de la policía en un estado democrático moderno. De su análisis, desprenderemos algunos de los desafíos y falencias que enfrentan los cuerpos policiales latinoamericanos. En la segunda sección nos referiremos a las direcciones centrales que asume el proceso de reforma policial que en años recientes viene ocurriendo en países democráticos desarrollados. Al hacerlo, pondremos

---

claró tener mucha o algo de confianza en la policía, mientras que en Chile el porcentaje sólo alcanzó a 38%, en general, en los quince países latinoamericanos participantes, la confianza promedio en la policía no supera 28%. Véase "Espejo de las Américas", en *El Mercurio Economía y Negocios*, 16 de abril de 1998, pp. 8-9.

énfasis en el cambio doctrinal que vive la policía moderna, en la importancia que tiene contar con personal debidamente capacitado y en la trascendencia de la planificación e investigación como motores del actuar policial. Esos cambios constituyen un marco de referencia que influye en el proceso de reforma policial latinoamericana. En la tercera sección haremos una descripción esquemática de algunos de los procesos de cambio en curso, intentando identificar sus rasgos compartidos. Finalmente, abordaremos algunas de las conclusiones que pueden desprenderse de las experiencias existentes, incluyendo los problemas que enfrentan los modelos teóricos provenientes de países desarrollados al confrontarse con la realidad social y cultural urbana de América Latina.

El proceso de reforma policial constituye una necesidad sentida en muchos de los países de la región, sin el cual no será posible garantizar el desarrollo económico ni la calidad de la democracia. Sin embargo, no constituye un proceso fácil, teniendo en cuenta que debe realizarse precisamente en un periodo en que esos países se ven azotados por una ola de fuerte criminalidad, por lo que no faltarán frecuentes llamados a retardar la reforma para enfrentar con fuerza y "a como dé lugar" a la delincuencia. De hecho, en el caso brasileño se han vivido experiencias de aplicación de modelos de policía comunitaria que han sido revertidos, reinstalándose una actuación policial de carácter tradicional al ser electo un nuevo gobernador, como sucedió en el caso de Río de Janeiro.

## NATURALEZA Y ESTRUCTURA DE LA POLICÍA

### *¿Qué es la policía?*

La policía constituye la fuerza pública, pero en términos más precisos es una organización pública, especializada y profesional autorizada para usar la coerción con el fin de restablecer el derecho (Bayley, David H., 1985, pp. 7-14). Instituciones o personajes encargados de salvaguardar el orden público han existido desde los tiempos más antiguos. Sin embargo, sólo en una etapa posterior surge la policía tal como hoy la conocemos: en la edad moderna se organiza un cuerpo público, especializado y profesional que cumple la función que se ha indicado.

La policía es un órgano público porque es mayoritariamente dirigido y financiado por la comunidad o por el estado, está sujeto a la dirección

de dichos órganos públicos y, finalmente, porque sus fines son el servicio al público sin distinción alguna.<sup>3</sup> En su origen la institución policial se encuentra estrechamente ligada al Estado, pues surge debido a la necesidad de crear un órgano capaz de fortalecer el orden cuando la capacidad autónoma de los grupos sociales para mantenerlo se vio definitivamente menoscabada.

Sin embargo, el carácter público del servicio policial se encuentra en proceso de redefinición y sometido a prueba. El creciente flujo de financiamiento privado a las policías latinoamericanas significa que éstas destinan atención y recursos crecientes a los sectores donantes. Análisis muy preliminares respecto del índice de vigilancia policial en diversas comunas de Santiago, demuestran que éste es mayor en aquellas comunas donde los delitos contra la propiedad arrojan pérdidas mayores, esto es, en los barrios más pudientes. La carencia de regulaciones restrictivas de este financiamiento, así como las limitaciones del financiamiento fiscal entregado a las policías contribuyen a este efecto negativo y al deterioro del sentido público de la labor policial.

Un segundo aspecto que se debe analizar sobre la característica pública de la labor policial, se refiere al crecimiento espectacular de la industria de seguridad privada. Los guardias privados carecen de las facultades coercitivas que poseen los policías. Sin embargo, en los hechos realizan tareas de vigilancia que hasta hace algunos años eran monopolizadas por los organismos policiales. Esto se debe por lo menos a tres factores concatenados. En primer lugar a la consolidación de la tendencia al aumento de los delitos cometidos. En segundo lugar, a que los presupuestos públicos asignados a la policía no han respondido proporcionalmente o con la misma rapidez a este incremento de las denuncias. Finalmente, a que parte de las funciones que realizaba la policía son transferidas al sector privado (Rico, José María y Luis Salas, 1988: 137-168).

En un comienzo la seguridad privada se establece en aquellos espacios que la policía había abandonado: el interior de los centros comerciales y de establecimientos públicos y privados, tales como bancos, hospitales e

<sup>3</sup> Se utiliza el concepto de financiamiento público mayoritario, debido al incremento de las fuentes y recursos provenientes del sector privado y que fluyen hacia las policías. Ejemplos de ello son las contribuciones de grandes empresas para la construcción de cuarteles policiales, la contratación de policías como guardias privados por los municipios como el caso de Lima (Carlos Rivera Paz, 1998, pp. 6-7), y el pago del resguardo policial de actividades musicales o deportivas.

industrias. Sin embargo, es patente en la mayor parte de los países de América Latina que la policía privada protege la propiedad privada en general, para lo cual se instala en vías de uso público con el fin de resguardar a las casas y bienes de sus clientes. Ello en particular sucede en los barrios de los sectores de altos ingresos, alterando en forma dramática la ecología de las ciudades y acentuando las divisiones de acuerdo con la posición social de los residentes (Sanjuán, Ana María, 1997, p. 50).

Una segunda característica de la policía moderna, es que constituye una institución especializada en el uso de la fuerza para restablecer el orden social. El surgimiento de la policía va unido a la desaparición del rol militar en el mantenimiento de la seguridad pública. En Europa, ello sucedió definitivamente durante el siglo XIX, debido a dos desarrollos paralelos: por una parte, al aumento de las movilizaciones populares con características de revolución social. En segundo lugar, por la creciente capacidad destructiva de los militares para causar serias pérdidas a sus oponentes. En esas condiciones, parecía más prudente que las tareas de conservación del orden interno se dejaran en manos de fuerzas especializadas que normalmente actuaban sin la intención de destruir a sus enemigos.

La especialización de las fuerzas policiales no fue un proceso de rápido desarrollo. En los países anglosajones la policía se desarrolló desde un comienzo como una fuerza claramente distinguible de las fuerzas armadas. La policía de Londres fue creada en 1829 de acuerdo con características destinadas a obtener el consentimiento y apoyo populares. Para esos efectos el policía británico en general no usa armas de fuego y se relaciona estrechamente con su comunidad local.

En otros países esta especialización o diferenciación respecto de las fuerzas armadas es menos clara, en la medida en que algunas de las fuerzas policiales retienen una disciplina militar, rangos militares y son consideradas como una reserva militar en caso de guerra. Es el caso de la Gendarmería francesa, los Carabineros italianos y la Guardia Civil española.

La separación de la defensa externa, encargada a los militares, de la interna, que se delega en la policía, es esencial para la democracia. De lo contrario, se compromete notoriamente el Estado de derecho y la vigencia de los derechos humanos. Más aún, una policía de ese tipo será muy poco sensible a los requerimientos emanados de la población (Bayley, David H., 1993, pp. 33-36).

La falta de especialidad de las fuerzas policiales latinoamericanas y de diferenciación respecto de las militares en América Latina, va mucho más allá del mantenimiento de jerarquías y usos militares, lo que como dijimos, se encuentra también en policías de países europeos democráticos. Como consecuencia de la falta de democracia, las fuerzas armadas de la región han cumplido de hecho funciones policiales de mantenimiento del orden social y han subordinado a las fuerzas policiales a ese objetivo fundamental y a la represión de carácter militar de la oposición política (Mingardi, Guaracy, 1998, p. 144). En Honduras, y hasta 1995, la Fuerza de Seguridad Pública era un cuerpo militarizado y colocado bajo el mando de las fuerzas armadas (Rico, José María, 1998, p. 177). En El Salvador, al momento de producirse los acuerdos de paz de 1992, existían tres fuerzas policiales: la Policía Nacional, la Policía de Hacienda y la Guardia Nacional, las cuales dependían del Ministerio de Defensa, eran dirigidas por militares y entrenadas casi exclusivamente para enfrentar a la insurgencia, careciendo de capacitación para las funciones policiales (Palmieri, Gustavo Federico, 1998, p. 315).

Esta militarización tiene sin duda un efecto sobre el excesivo uso de la fuerza de la policía, que se traduce, en el caso latinoamericano, en un elevado número de muertes de ciudadanos y en otras expresiones de violaciones a los derechos humanos. Una consecuencia de la militarización es la doctrina policial que asigna escasa importancia a los derechos de las personas.

Una tercera característica de la policía moderna, consiste en que es un cuerpo profesional, en el sentido de preocuparse de mantener un adecuado y evaluable nivel de eficiencia. Ello se expresa en criterios que presiden el reclutamiento del personal, su formación profesional, la reglamentación de los requisitos de ascenso y retiro, así como en el interés y énfasis sustantivo en el conocimiento y uso de tecnología (Bayley, David H., 1985, pp. 47-50).

El proceso de profesionalización parece consustancial a la administración de empresas e instituciones, por lo que no llama la atención que constituya un sello de la organización policial. Sin embargo, por largos periodos históricos éste se ha visto comprometido en América Latina.

El concepto de profesionalismo va unido al de una relativa autonomía de la policía respecto del mando político en el desempeño de sus funciones. La manipulación y dominio políticos de la policía ha sido parte de la historia de diversos países. En Estados Unidos, los partidos

políticos dominaron los departamentos de policía hasta muy entrado el siglo XIX.

El concepto de autonomía profesional no debe confundirse, sin embargo, con la absoluta independencia respecto de la autoridad política electa. Un camino de esa especie conduce naturalmente al corporativismo y al aislamiento.

Si bien no resulta posible generalizar, la historia de buena parte de los cuerpos policiales latinoamericanos refleja el predominio de criterios particularistas para el proceso de selección, ascensos y remoción de agentes policiales, los que dependen muchas veces de la adscripción o lealtad con partidos, grupos y autoridades. Se señala que una situación de esta especie afecta sin duda a las policías venezolanas dependientes del Ejecutivo, las que además se caracterizarían por ser agencias que prioritariamente prestan servicios al gobierno y sólo secundariamente a la población (Santos Alvins, Thamara, 1998, pp. 211-212). Al lanzar un plan de completa reorganización de la policía de la provincia de Buenos Aires, el actual ministro de Justicia, León Arslanián, sostenía que, pese a los esfuerzos realizados con anterioridad, la policía se las arreglaba para reproducir de manera constante a un personal que mantenía el estado de corrupción e ineficiencia (Arslanian C., León, 1998, p. 63). En el caso brasileño, un autor señala un conjunto de críticas al funcionamiento del sistema policial, que son sin duda aplicables a otros países de la región: ineficiencia y mala calidad de los servicios policiales, ausencia de control externo de los secretarios de seguridad, ausencia de cooperación y conflictos entre la policía militar y la civil de cada Estado, precariedad de las investigaciones policiales (Pinheiro, Paulo Sergio, 1998, pp. 184-187).

En América Central se vive un proceso de profesionalización que es esencial para que la policía responda al derecho vigente, a las concepciones de la sociedad donde opera, pero manteniendo un nivel importante de objetividad profesional y autonomía respecto de intereses especiales.

La creación de nuevas policías civiles en Guatemala, El Salvador y Haití parece ser demostrativa de algunos de estos problemas. Un autor señala, para el caso guatemalteco, que la presión por poner policías en la calle ha redundado en un proceso de selección de nuevos reclutas que ha carecido de rigurosidad. En el mismo sentido, se sostiene que han existido serios problemas en la capacitación de antiguos miembros de la poli-

cía o las Fuerzas Armadas que se incorporan a la nueva Policía Nacional (Garst, 1997, pp. 6-8).

En referencia al caso de Haití, se ha hecho notar que la nueva policía ha ganado experiencia y confianza, pero que existen vacíos de liderazgo en su interior, lo que sería consecuencia de que los oficiales fueron seleccionados con criterios meramente académicos, pero que carecían de toda experiencia en el manejo y administración de recursos humanos y materiales (National Coalition for Haitian Rights, 1998, p. 14).

Para resumir lo dicho hasta el momento: las fuerzas policiales latinoamericanas reflejan severas insuficiencias en lo referente a los tres rasgos característicos de la policía moderna, que son su carácter público, especializado y profesional. Estas insuficiencias se hacen notar con especial seriedad en el contexto actual en que en general se percibe la necesidad de realizar modificaciones importantes en la doctrina y gestión policiales. Las policías de los países democráticos desarrollados han iniciado un proceso de cambios tendientes a enfrentar el aumento de la delincuencia y del temor de la población. Algunos de esos cambios se describen brevemente a continuación.

#### LAS NUEVAS CARACTERÍSTICAS DE LA INSTITUCIÓN POLICIAL MODERNA

El aumento de la delincuencia tanto en Europa Occidental como en Norteamérica a partir de los años cincuenta, abre paso a un proceso de reflexión sobre las nuevas estrategias necesarias para asegurar el orden en la sociedad moderna de los países desarrollados, la necesidad de crear nuevas estructuras de relación entre los cuerpos policiales y la sociedad y acerca del imperativo de contar con estrategias modernas de administración de recursos para asegurar la eficiencia policial. De este proceso de debate, reflexión y cambio se deduce la necesidad de reformas y énfasis particulares (Goldstein, Herman, 1977; Bayley, David, 1994; Bayley, David H. y Clifford D. Shearing, 1996; Foro Europeo para la Seguridad Urbana, 1996).

Algunos aspectos que definen ese proceso de cambios son la modificación de la doctrina policial, de manera que los policías incorporen valores democráticos a su actuación y puedan relacionarse de manera igualitaria con los ciudadanos, el énfasis en un proceso de reclutamiento

y capacitación de funcionarios policiales que permita contar con funcionarios mejor capacitados, y el esfuerzo por poner en práctica una planificación e investigación policiales que permitan responder con precisión a las demandas del público (Frühling, Hugo, 1998).

### *Una nueva doctrina policial*

Las policías en general quieren creer que profesionalismo significa que la labor policial se realiza para hacer efectivo el derecho, pero sin considerar los valores políticos o sociales que van más allá de éste. Al parecer, bastaría con la mera adhesión a la legalidad vigente para considerar que se está realizando la defensa de valores propiamente democráticos. De alguna manera, esa concepción conduce al fracaso. Inevitablemente traerá consigo una crisis de confianza en la actuación policial.

Esta manera de interpretar el profesionalismo encuentra su origen en que la formación policial es esencialmente legalista. La legalidad vigente es el fundamento de la autoridad de los oficiales sobre sus subordinados, de la policía sobre el público y de la autonomía policial respecto de la posible interferencia indebida del poder político. El respeto a la legalidad permite argumentar que la policía es una institución totalmente profesional, que restablece el orden público en cualquier circunstancia y que apoya la estabilidad de cualquier gobierno. En el profesionalismo legalista, sin embargo, no se da connotación positiva a conceptos como democracia y derechos humanos. Se aceptan en la medida en que son ratificados por la ley vigente, pero sólo muy lentamente se asumen sus consecuencias sobre el actuar policial. La falta de esa orientación positiva hace que la policía sea normalmente muy desconfiada respecto de los vecinos y que no los considere en su estrategia para combatir el crimen. El concepto democrático de la doctrina policial significa simplemente lo siguiente: que la policía se conforma a un código de conducta aceptable en términos del respeto a los derechos humanos; que el policía realiza su tarea con fines y orientación de servicio público; que los policías son plenamente responsables por las infracciones al derecho y que existen mecanismos que así lo aseguran, y que la policía también es responsable ante el público respecto de las estrategias que utiliza para protegerlo, la eficiencia o acuciosidad con la que despliega sus tareas y el respeto que demuestra por las percepciones, intereses y valores de la población.

Tal y como lo afirman Stone y Ward, la responsabilidad así definida va mucho más allá del cumplimiento de las obligaciones legales y requiere del funcionamiento de múltiples mecanismos de fiscalización y control de la policía que superan con mucho a los meramente judiciales (Stone, Christopher y Heather Ward, 1998: 2-5).

De acuerdo con este esquema, la policía como organización y sus miembros en lo personal son responsables tanto por obtener una reducción de la inseguridad y del temor, como por la conducta corrupta o impropia de sus miembros. En la primera materia la línea de responsabilidad se dirige hacia arriba, a los funcionarios gubernamentales encargados del orden público y tranquilidad ciudadanas, a los jueces y fiscales encargados de las investigaciones. Sin embargo, la policía también es responsable ante la sociedad: los comités de seguridad ciudadana de carácter vecinal que pueden formarse, las juntas de vecinos, los medios de comunicación de masas.

En materia de abusos, los policías deben responder ante los mecanismos de control interno, ante sus mandos y los tribunales de justicia, si han cometido delitos (Stone y Ward, 1998, p. 4).

En esta concepción, la policía no sólo está sujeta a control por sus actuaciones ilegales, sino que también por la eficiencia y oportunidad de sus acciones. Por otra parte, este control es ejercido tanto por instituciones cuyo único objetivo es el de supervisar a la policía (por ejemplo, los comités de ciudadanos que procesan quejas en contra de la policía en Estados Unidos), como por otras entidades que no realizan esa actividad de manera exclusiva.

Los mecanismos destinados a asegurar el control disciplinario de la policía se han diversificado. Mientras que en los países de Europa continental y América Latina tal control sigue siendo esencialmente interno, en Canadá y en Estados Unidos el control disciplinario y administrativo de la conducta policial tiene un fuerte componente externo, a través del funcionamiento de comités de ciudadanos que procesan las quejas del público en contra de la policía y recomiendan sanciones que son a su vez aplicadas por la jefatura policial.

La existencia de estos comités encuentra su fundamentación en la falta de transparencia de las investigaciones internas realizadas por la propia policía (Kravetz, Katharine, 1998); (Lapkin, Gerald S., 1998). En los últimos años, en América Latina se han creado instituciones destinadas a ejercer un control externo de la actuación policial que es comple-

mentario al realizado por los tribunales en caso de delitos. En São Paulo se ha establecido la Ouvidoria da Polícia da Estado de São Paulo, que cumple funciones propias de un ombudsman para la policía y edita informes públicos respecto de quejas realizadas en contra de la institución policial. En El Salvador, la Procuraduría para la Defensa de Los Derechos Humanos, que no es un órgano que reciba quejas en contra de la policía exclusivamente, publica también informes anuales y canaliza las denuncias por actuación policial a diversos órganos públicos (Palmieri, Gustavo, 1998, pp. 329-332).

Asimismo, en años recientes el control de la eficiencia de la actuación policial se ha trasladado de las autoridades políticas al que realizan ciudadanos. Así, comités consultivos de ciudadanos funcionan en Suecia y Dinamarca, cuya función es la de interactuar permanentemente con la policía, al acercarle los puntos de vista ciudadanos respecto de la labor que realizan.

En el caso del proyecto de policía comunitaria del estado de São Paulo que describiremos, tanto su diseño como su puesta en práctica se han realizado con participación de comisiones específicas de composición social bastante amplia. Se formó una comisión de asesoramiento para la implantación de la policía comunitaria que, en diálogo con la policía, iba evaluando los problemas que ocurrían durante la implementación de este modelo de accionar policial. Aunque su establecimiento constituye sin duda un logro, el funcionamiento de la relación entre los miembros pertenecientes a la sociedad y la policía no fue fácil, como relata Paulo de Mesquita Neto (Mesquita Neto, Paulo de, 1998, pp. 69-71). En esas reuniones la policía tomaba nota de los problemas, pero rara vez hubo un seguimiento riguroso de las medidas adoptadas para solucionarlos. Por otra parte, y por decreto del gobierno estatal, se establecieron consejos comunitarios de seguridad, que organizan sus objetivos y forma de trabajo de manera autónoma. Estos consejos sesionan mensualmente y resumen la reunión en un acta que es enviada a la Coordinadora de Consejos de Seguridad Pública, que es un órgano de la Secretaría de Seguridad del Estado. Al parecer, el diálogo que se produce entre policías y ciudadanos en el interior de esos consejos no es del todo productivo, aunque de todas maneras son un principio de control ciudadano (Mesquita Neto, Paulo, 1998, pp. 71-74).

El esfuerzo por socializar nuevos conceptos democráticos en las policías, ha llevado a desarrollar la enseñanza en derechos humanos para

la policía. En algunos casos, como en São Paulo, tal enseñanza ha sido proporcionada por integrantes de organizaciones de derechos humanos. Ahí donde se han creado nuevas fuerzas policiales, el entrenamiento lo han realizado asesores internacionales.

### *Énfasis en la capacitación del personal policial*

En la medida en que quedan en evidencia las limitaciones que enfrenta la policía para reducir el crimen, se pone mayor énfasis en mejorar la calidad del personal que realiza funciones policiales. El punto central es que no está enteramente claro el tipo de personal que se busca, más allá de los requisitos de estudio y de salud mínimos.

El problema no es banal, ya que en distintos periodos históricos se ha requerido de policías distintos a aquellos con los que se cuenta. Es común escuchar de antiguos policías en Chile que, con anterioridad, la fuerza contaba con reclutas provenientes del sector agrícola, amantes de los símbolos patrios, no contaminados por las experiencias de la gran ciudad. Ese comentario sugiere una extraordinaria valoración de la disciplina, por encima del conocimiento del escenario urbano.

Es importante definir desde un comienzo las características de la doctrina policial y de las grandes estrategias donde se pondrá énfasis en la protección de la seguridad de los ciudadanos. De estas definiciones derivará la necesidad de contar con personas disciplinadas y obedientes, de fuerte ascendiente o personalidad o la de aquellas que poseen habilidades en materia de relaciones interpersonales y que muestran capacidad inventiva.

En otras palabras, no resulta obvio el tipo de persona que se requiere reclutar para la policía y determinarlo supone decidir previamente quiénes serán buenos policías de acuerdo con los fines y características que deberá tener la fuerza.

Naturalmente que los reclutas deberán tener un grado demostrable de estabilidad emocional medido por pruebas psicológicas o entrevistas; asimismo, contar con un nivel mínimo de educación escolar, pues su labor requerirá de una comprensión adecuada de la legislación que deben aplicar, y parece prudente establecer si el postulante tiene antecedentes policiales o de otra índole que puedan estar en contradicción con la profesión que asumirá.

En los países democráticos desarrollados han aumentado las exigencias educativas hechas a los funcionarios policiales, particularmente a los oficiales que ocupan posiciones de mando. Después de todo, la policía no sólo tiene mucho poder, sino que maneja habitualmente una gran cantidad de recursos humanos y materiales.

En Inglaterra, en la actualidad, por lo menos la mitad de quienes están en posición de mando tienen un título universitario. En Estados Unidos, la educación promedio del funcionario policial subió considerablemente entre 1969 y 1990. Mientras que en 1969 el promedio de años de estudio llegaba a la licencia secundaria, en 1990 alcanzaba dos años de estudio universitario (Bayley, David H., 1994, p. 85). En el caso de los carabineros de Chile, el oficial de policía estudia tres años. Quienes aspiran a ser nombrados coroneles deben pasar por un curso adicional de dos años en el Instituto Superior de Carabineros.

Ciertas fuerzas policiales, como la japonesa, admiten a graduados universitarios, los que después de un año de entrenamiento en la escuela de policía pasan a ocupar puestos de importancia y mando, especialmente en tareas de planificación y administración. Todas éstas son posibilidades abiertas y no pueden evaluarse en el vacío, puesto que se requiere conocer la estructura de la fuerza policial de que se trata: con reclutamiento estratificado por rango o con reclutamiento igualitario, que permite a todos alcanzar las más altas jerarquías de acuerdo con el mérito y la antigüedad.

Por otra parte, la calificación educacional del personal policial dependerá de la oferta de candidatos disponibles y éstos, a su vez, de las condiciones de empleo que pueda ofrecer la policía. En ocasiones deberá optarse por lo posible, y esto será siempre menos que lo necesario.

Existen ejemplos de mejoramiento de la policía que pueden ser señalados como exitosos. Tal es el caso de Desepaz, iniciativa desarrollada en la ciudad de Cali, Colombia. Ahí un diagnóstico inicial demostró que los agentes de policía tenían un nivel medio de dos años de secundaria. Como respuesta, el Programa para la Paz y la Seguridad Ciudadana organizó un proyecto para que todos los agentes tuvieran secundaria completa en el lapso de 18 meses (Guerrero, Rodrigo, 1996, p. 7).

El reclutamiento de policías requiere en lo posible contar con un amplio número de candidatos, quienes deberían provenir de contextos culturales y sociales distintos. Si el propósito es introducir estrategias innovadoras en materia policial, resulta deseable contar con funcionarios que carezcan de prejuicios respecto de la labor que desempeñarán.

Un último aspecto por considerar aquí es la calidad y contenido del entrenamiento que recibirán los nuevos policías. El tema supera con mucho las posibilidades que ofrece este espacio. Valgan, sin embargo, algunas consideraciones generales. Primero, mientras más deficiente es la preparación escolar con la que cuenta el recluta, más larga o intensa debiera ser la preparación recibida en la academia policial. Segundo, la enseñanza debe combinar los conocimientos teóricos (especialmente legales) con la aplicación de conocimientos en casos concretos y con ejercicios prácticos. Especial énfasis debe ponerse en el análisis fundamentado de situaciones peligrosas en las que el policía deberá ejercer su buen juicio: arresto de sospechosos, reacción frente a un ataque, etcétera (Goldstein, Herman, 1977, p. 274). Muchos abusos futuros sobre los derechos humanos y bajas de funcionarios policiales pueden prevenirse mediante un adecuado entrenamiento de tiro o de control de situaciones como el arresto de sospechosos peligrosos. Por último, es importante que el entrenamiento se acerque en la medida de lo posible a las que serán las experiencias reales que deberán confrontar los policías. Esto es, prepararlos a respetar los derechos de personas que pueden ser violentas, y a actuar con rapidez en situaciones de mucho estrés; de lo contrario, el nuevo policía enfrentará la inevitable divergencia entre lo que se le ha enseñado y la práctica.

### *Planificación e investigación policiales*

El éxito policiaco en el contexto social moderno requiere de un esfuerzo intensivo destinado a anticipar problemas, a planificar estrategias desarrolladas para resolverlos, a evaluar diariamente resultados y a adoptar las modificaciones organizativas que parezcan necesarias.

La policía debe cambiar de ser una fuerza acostumbrada a realizar procedimientos preestablecidos y rutinarios para convertirse en un organismo flexible que se moviliza en función de metas a obtener, que combina tareas tradicionales destinadas a hacer efectivo el derecho, como arrestos e interrogatorios de sospechosos, con la entrega de otros servicios sociales, como información relativa a la prevención del delito, organización de clubes juveniles, etcétera.

La trascendencia de la investigación y planificación en el enfrentamiento del delito es patente. La policía debe conocer al detalle la

distribución espacial y en el tiempo de los hechos delictuales, debe tener una visión realista respecto de los cambios que experimentan los padrones de criminalidad y, finalmente, conocer su desplazamiento geográfico. William Bratton, ex director de la Policía de Nueva York, resume así las tareas que se impuso al asumir el cargo: determinar dónde suceden los delitos, a qué hora y en cada día. Una vez que éstos se encuentran ubicados en un mapa, es necesario coordinar los esfuerzos de las diversas divisiones de la policía a fin de llegar a ellos con rapidez.

Antes de que la policía llegue al lugar, es esencial saber qué tácticas utilizará para enfrentar los hechos criminales: ¿investigación de delitos ya acaecidos? ¿Gran despliegue policial focalizado tendiente a disminuir la actividad criminal en un sector determinado? ¿Inicio de un programa de policía comunitaria?

El último elemento presente en este punteo de estrategias es un conjunto de otras preguntas evaluativas: ¿las tácticas puestas en práctica, producen resultados? ¿El jefe policial local coordinó sus esfuerzos con otros oficiales? Y, por último, ¿cómo evolucionan las estadísticas de delitos conocidos por la policía después de aplicadas las estrategias respectivas? (Bratton, William y Peter Knobler, 1998, p. 224).

La planificación, por cierto, no sólo debe hacerse centralizada, sino que debe recorrer los distintos niveles de la fuerza y por supuesto, alcanzar los distintos cuarteles de policía. Hoy parece claro que la descentralización policial es crucial. Sin embargo, los jefes locales de la fuerza siempre enfrentarán limitaciones cruciales: no disponen de autoridad para seleccionar a su personal y deben operar con un presupuesto y medios que ellos no deciden. La descentralización del proceso de planificación debiera llevar a hacer más explícitas las necesidades locales en relación con las centrales.

Por otra parte, la evaluación del servicio policial se extiende rápidamente. Hoy es realizada por organismos públicos, por la propia policía, por organismos privados de investigación y por universidades. En 1992, por ejemplo, la policía de Kent realizó un sondeo entre 4 000 personas atendidas por la policía, a fin de obtener una medida de su opinión respecto de áreas tales como: *a*) satisfacción pública con el servicio policial entregado; *b*) nivel percibido de presencia policial; *c*) satisfacción de las víctimas con la atención recibida; *d*) porcentaje de delitos descubiertos en relación con los delitos cometidos; *e*) rapidez en la contestación de llamados; *f*) satisfacción de los denunciantes con las acciones

tomadas; g) rapidez de reacción ante llamadas de emergencia; h) satisfacción de toda la gente que ha tenido contacto con la policía, e i) críticas hechas a la policía (Bayley, David H., 1994, pp. 94-95).

El auge de la investigación aplicada para enfrentar el delito en el seno de algunas fuerzas de policía no sólo hace el trabajo más eficiente, sino que crea condiciones para un ambiente de trabajo más creativo y exigente para el policía. Éste, en definitiva, se formará en una práctica profesional en que su esfuerzo es evaluado más por los resultados y por la opinión del público y mucho menos por su cercanía con sus jefes.

Resulta importante destacar, asimismo, que los indicadores utilizados para evaluar la eficiencia policial cambian, dejando de ser exclusivamente el número de detenidos, o la cifra de delitos, para poner énfasis en aspectos cualitativos de la labor policial, a los que se considera igualmente importantes.

Quienes proponen la reforma policial combinan entonces, y a veces de manera no del todo complementaria, una preocupación por la utilización de modernas técnicas de gestión de organizaciones, a fin de resolver los nuevos desafíos sociales, con una valorización de los derechos de las personas afectadas o que pueden ser afectadas por la acción policial. Estos énfasis también se encuentran presentes en América Latina, claro que en un contexto diferente.

## LA REFORMA POLICIAL EN AMÉRICA LATINA

Los esfuerzos destinados a reformar las fuerzas policiales tienen sin duda características diferentes. Aquí describiremos brevemente tres ejemplos de reforma en curso, enfatizando aquellos aspectos que parecen serles comunes.

### *La transformación del sistema de seguridad de la provincia de Buenos Aires*

Durante 1997 ocurrieron dos hechos que contribuyeron a la intervención en la policía de la provincia bonaerense. En primer lugar, un incremento notorio de la preocupación ciudadana por el crimen, y en segundo, la probada participación de miembros de la policía bonaerense en el aten-

tado contra la sede de la comunidad judía AMIA y en el crimen del reportero gráfico José Luis Cabezas (Saín, Marcelo, 1998, p. 70).

En lo fundamental, el Poder Ejecutivo procedió a intervenir la policía de Buenos Aires, al constituir un ministerio de seguridad desde el cual se dirigiría el proceso de desarticulación de aquélla. Se pasó a retiro a toda su plana mayor y se dispuso el retiro de más de 300 comisarios generales y mayores. La policía única fue reemplazada por 18 policías departamentales de seguridad, una policía de investigaciones, un servicio de traslado y custodia de detenidos y se propuso, además, la creación de una policía vial municipal. Las policías departamentales de seguridad funcionarían autónomamente y se relacionarían entre sí, siendo su función principal la de prevenir la ocurrencia de delitos (gobierno de la provincia de Buenos Aires, 1998). En buenas cuentas, el proyecto buscaba disolver las redes de corrupción a través de un proceso de diferenciación funcional, de creación de una pluralidad de organismos policiales que realizarían las funciones que antes realizaba uno solo y de descentralización del mando.

Como una manera de asegurar el control externo de la eficiencia y modalidades del trabajo policial, se crearon consejos departamentales de seguridad, compuestos por un representante de los Defensores Municipales de la Seguridad de los Municipios, un diputado y un senador provinciales, dos titulares de los departamentos ejecutivos de los municipios componentes del departamento judicial, el fiscal de cámaras de éste, un representante del Colegio de Abogados, además por representantes gremiales, empresariales y de instituciones religiosas. Sus funciones, establecidas por una ley provincial, consisten en fiscalizar y evaluar el funcionamiento y las actividades de los cuerpos policiales provinciales, solicitar informes a las jefaturas de las diversas policías establecidas e, incluso, intervenir en la regulación de los conflictos sociales por la vía pacífica.

Adicionalmente, se proponía la creación de foros vecinales de seguridad, integrados por aquellas organizaciones o entidades comunitarias no gubernamentales de reconocida participación social, quienes participarían y evaluarían el funcionamiento y las actividades de los cuerpos policiales provinciales y que podrían intervenir en los planes de prevención de actividades y hechos delictivos o vulneratorios de la seguridad pública.

Por último, se creaba el defensor municipal de la seguridad, con la misión de defender los derechos individuales o colectivos de los habi-

tantes, frente a los hechos u omisiones provenientes de la administración pública, los cuerpos policiales o las policías privadas.<sup>4</sup>

En materia de control interno de la conducta policial, se establecía el nombramiento de un comisionado de asuntos internos, dependiente del ministerio o Secretaría de Seguridad, así como el establecimiento de un tribunal de ética.

### *La reforma de la policía colombiana*

A diferencia de la situación de la provincia de Buenos Aires, la reforma de esta policía tradicionalmente considerada como corrupta, ineficiente y penetrada por el narcotráfico, provino del propio liderazgo institucional y no del poder político. Hoy los resultados son considerados en general como muy positivos y tanto los observadores internacionales como la opinión pública nacional han elevado considerablemente su opinión respecto de la confiabilidad del cuerpo policial (LaFranchi, Howard, 1998).

El proceso de reforma se inicia con el nombramiento del mayor general Rosso José Serrano como jefe de la Policía Nacional de Colombia, en 1994. Éste consiguió obtener facultades del congreso para dar de baja a aquellos funcionarios sobre quienes existían fundadas sospechas de que habían incurrido en hechos de corrupción. Alrededor de 7 000 funcionarios policiales fueron despedidos. Frente a otros procesos de purga, éstos fueron creíbles y no sólo afectaron al personal subordinado.

Un segundo paso ha consistido en modificar la estructura y la cultura de la fuerza, introduciendo conceptos de administración propios de la cultura empresarial moderna. Para ello, la policía ha contado con la colaboración del Departamento de Administración de la Universidad de Los Andes.

El Plan Estratégico Institucional de 1998 consulta seis políticas institucionales: la participación de la comunidad, una nueva cultura de trabajo, el fortalecimiento de la capacidad operativa, el desarrollo gerencial, la potenciación del conocimiento y el manejo del sistema administrativo. De estas políticas se derivan metas estratégicas y tareas que correspon-

<sup>4</sup> De particular interés para conocer en mayor profundidad el papel del defensor de seguridad, son los textos encabezados por el artículo denominado "El defensor de seguridad", publicados en *Milenio* (verano de 1998, pp. 99-122).

den a cada una de las direcciones de la policía. Con el fin de alentar la creatividad de los funcionarios policiales, se ha establecido una estructura organizativa menos jerárquica y concentrada compuesta de tres sectores: los órganos de dirección, los órganos de asesoría y apoyo —entre los que sobresale la inspección general, a la que corresponde desarrollar indicadores que permitan establecer el grado de cumplimiento con el plan estratégico— y, por último, los órganos de ejecución que desarrollan y cumplen tareas que hacen realidad los procesos (Policía Nacional, s.f., pp. 40-41).

El discurso prevaleciente en este proceso de reorganización es de carácter empresarial, que intenta promover las capacidades gerenciales de los oficiales y mejorar sustancialmente la administración de los recursos. Además, incorpora un componente de colaboración con la comunidad, reflejado en diversos planes: entre ellos, los de “consulta ciudadana”, destinados a fundamentar un nuevo servicio policial; de creación de canales de comunicación nuevos y expeditos destinados a acoger quejas y reclamos y a proporcionar líneas de atención al cliente; por último, creación de los llamados consorcios ciudadanos para el cambio, que constituyen equipos de trabajo multidisciplinario liderados por la Policía Nacional, donde se articulan opiniones para diseñar fórmulas que permitan una convivencia tranquila. Ejemplo de esto último es el llamado Plan Dorado, que aglutina a los prestadores de servicios públicos y privados que laboran en el aeropuerto internacional “El Dorado” (Policía Nacional, s.f., pp. 16-17).

La transformación de la policía colombiana sin duda ha tenido un impacto positivo en la confianza de la opinión pública. Son necesarias evaluaciones más detalladas acerca del carácter de la interacción de la policía con la comunidad, así como sobre su efecto en las tasas delictuales.

### *El programa de policía comunitaria de la policía militar de São Paulo*

La Policía Militar de São Paulo constituye, como la policía militar de todos los estados de Brasil, una fuerza auxiliar del ejército que cumple funciones policiales de carácter preventivo, pero que es regulada en su organización y funcionamiento a través del Ministerio del Ejército.

Entre las décadas de los ochenta y noventa, el estado de São Paulo, al igual que el resto de Brasil, experimentó una fuerte alza de la crimina-

lidad. De acuerdo con datos del Ministerio de Salud, reproducidos por Paulo de Mesquita Neto, el número de muertes provocadas por homicidios o lesiones intencionales subió de 3 452 en 1980 a 12 350 en 1996, por lo que la tasa de homicidios alcanzó los 36.20 por cien mil habitantes. Los robos también habían experimentado un alza espectacular.

En la policía demostraba serias carencias. Eran frecuentes los hechos de violencia policial que recibían gran cobertura en los medios de comunicación. En 1995, 618 civiles fueron muertos por policías militares. Por otra parte, las encuestas de victimización demostraban que sólo 33% de los delitos eran denunciados a la policía, debido a la creencia de que ésta era ineficiente o al temor que despertaba en la población (Mesquita Neto, Paulo de, pp. 22-23).

El 10 de diciembre de 1997 el comandante general de la policía militar adoptó oficialmente la estrategia de policía comunitaria como filosofía y estrategia operacional.

Las definiciones existentes del modelo de policía comunitaria son diversas (Moore, 1992), pero existen algunos factores esenciales: primero, la atención preventiva dedicada a áreas territoriales muy pequeñas. En segundo lugar, el establecimiento de una relación estrecha con la comunidad, intentando consultas permanentes con ésta, de manera que adquiera la capacidad para controlar el accionar policial o para orientarlo de acuerdo con sus percepciones (Sherman, Lawrence, 1995, p. 339). Tercero, el interés policial por movilizar a la comunidad en un esfuerzo preventivo. Cuarto, una concertada iniciativa tendiente a que los policías estudien las condiciones y circunstancias que llevan a la comisión de delitos o infracciones que causan conmoción en la gente.

El radio de acción policial se reduce a un vecindario específico, a éste se destina un grupo de policías que se establecen allí de manera permanente y lo recorren a pie, a fin de ganar un adecuado conocimiento de los vecinos, de la situación de seguridad existente y de los riesgos que enfrentan los habitantes del sector (Kelling, George L., 1988, pp. 3-4).

Se desarrollan constantes consultas entre la policía y los habitantes del barrio. Estas consultas cumplen cuatro funciones principales: en primer lugar, informan a la policía respecto de los intereses y necesidades locales, que son a veces diferentes de los que aprecia la policía. En segundo lugar, establecen un canal para que la policía eduque al público en las conductas preventivas que debe seguir. En tercer lugar, permiten a la ciudadanía expresar sus quejas directamente a la policía, y finalmente

entregan la evaluación inmediata y directa del público sobre los esfuerzos que ésta realiza (Bayley, 1994, pp. 105-120).

En el caso de São Paulo, el órgano principal de la puesta en ejecución del programa de policía comunitaria es la Comisión de Asesoría para la Implantación de la Policía Comunitaria. Esta comisión no tiene un número fijo de integrantes y, en agosto de 1998, tenía representantes de Centros de Derechos Humanos, de consejos comunitarios, de la federación de industrias y consejos empresariales, entre otros organismos.

En esta comisión se discutió un diagnóstico de los problemas de seguridad que enfrentaba la población, y se decidieron prioridades y soluciones. De allí derivó la definición de un conjunto de metas y objetivos de la policía, los que comprendían valores de carácter democrático y de respeto a los derechos humanos que jamás habían formado parte de la doctrina de la policía militar. Estas metas son las siguientes: implantar el modelo de policía comunitaria como estrategia organizativa de la policía militar; mejorar la calidad del entrenamiento y formación policiales; mejorar la calidad del sistema de reclutamiento y de ascensos de la policía; integrar a la policía con otros órganos públicos y mejorar la valorización y derechos del policía (Mesquita Neto, Paulo de, 1998, pp. 40-48).

La policía escogió 41 zonas donde realizarían el proyecto, en las que actuarían policías, las dedicadas a patrullaje, mujeres policías, de tránsito, de ferrocarriles, forestal y de bomberos. Los comandantes de las compañías escogieron los barrios donde se implantaría el proyecto. El número de zonas involucradas fue aumentando progresivamente, de manera tal que, en agosto de 1998, 7 269 policías se encontraban involucrados en proyectos de tipo comunitario.

El nuevo programa de acción se tradujo en un incremento del patrullaje preventivo en los lugares elegidos, consideró el establecimiento de puestos policiales de carácter permanente y por 24 horas, así como la seguridad en las escuelas y programas preventivos de consumo de drogas. Con el fin de capacitar a los policías en materias relacionadas con el modelo de policía comunitaria, se realizaron cursos sobre la materia en los que participaron 16 963 policías durante el primer semestre de 1998 (Mesquita Neto, Paulo de, 1998, p. 66).

La participación comunitaria en este proceso de transformación de la organización policial tuvo algunos déficit. La asistencia de los participantes civiles a las reuniones de la Comisión de Asesoría para la Im-

plantación de la Policía Comunitaria comenzó a disminuir con el tiempo y, paralelamente, como ya dijimos, el peso de la participación policial se fue haciendo más importante.

Por decreto gubernamental se establecieron, asimismo, Consejos Comunitarios de Seguridad, formados por personas provenientes de un mismo distrito policial que se reúnen para discutir problemas de seguridad pública y para proponerles soluciones en conjunto con la policía. Paulo de Mesquita Neto asevera que los consejos han funcionado más como ámbito de reclamos y demandas de carácter particular hacia la policía que como lugar destinado a debatir soluciones de carácter colectivo. Entre los problemas que afectan el funcionamiento de estos consejos se encuentran su uso para fines puramente políticos, la falta de interés y capacitación de los policías y de los participantes civiles.

A lo anterior se suma la dificultad de que el éxito del proyecto de policía comunitaria depende de una transformación de la estructura organizativa y de dirección de la policía. Ésta debe ser descentralizada, disminuir las distancias entre los diversos grados jerárquicos y establecer una relación más horizontal entre los funcionarios, quienes además deben incorporar pautas culturales y profesionales más democráticas. En los hechos, la manutención de la estructura militar de la policía crea obstáculos para la implementación del proyecto (Mesquita Neto, Paulo de, 1998, p. 89).

### *Posibilidades del cambio, críticas y prevenciones*

Una rápida mirada a los tres ejemplos de procesos de reforma en curso aquí descritos, pone de manifiesto que su punto de partida es siempre una crisis muy profunda que, en algunos casos, pone en cuestión incluso la manutención del propio cuerpo policial. Una vez que el proceso de reformas se inicia, éste tendrá dos fuentes de resistencia principales: la primera proviene de la propia policía y de sus funcionarios. Al respecto, Paulo de Mesquita Neto sostiene que el bajo grado de profesionalismo de la policía en Brasil, especialmente en las ciudades pequeñas, debilitó su resistencia para emprender una estrategia de policía comunitaria, ya que dicho profesionalismo acentúa la separación o diferencia con la sociedad (Mesquita Neto, Paulo de, pp. 17 y 18). Paradójicamente entonces, en ese caso, el bajo grado de profesionalismo abre paso a la reforma en el interior del

cuerpo policial, pero posteriormente se convierte en un obstáculo para poner en práctica la nueva estrategia. La segunda fuente de resistencia para las reformas proviene de la propia sociedad y del liderazgo político conservador. En esta materia, la percepción de que se ha producido un cambio positivo en la policía que contribuye al control del crimen, como sucedió en Colombia, es esencial.

Algunos de los procesos de reforma han despertado fuertes resistencias que han logrado revertir los logros alcanzados. Por ejemplo, algunos de los programas de policía comunitaria emprendidos en Brasil han dejado de funcionar debido a cambios políticos que han llevado al poder a gobernadores que desean reforzar la "ley y el orden", en términos duros y sin mayores preocupaciones democráticas. Así sucedió en años recientes en Río de Janeiro lo que trajo consigo un incremento del número de civiles muertos por la policía (Cano, Ignacio, 1998).

La mayor parte de los procesos de cambio recientes ponen énfasis en nuevos modelos de gestión policial de carácter descentralizado, los que incorporan el uso de criterios de calidad total. De allí deriva el interés por incentivar la flexibilidad del cuerpo policial, por promover la iniciativa personal por encima del cumplimiento de rígidas regulaciones. Influidas por la experiencia internacional, las policías enfatizan en la planificación de sus actividades, así como en la construcción de indicadores que midan la eficiencia policial.

Los procesos de cambio relatados también asumen un discurso que propone la necesidad de incorporar a la comunidad a la gestión de las políticas de seguridad. Sin embargo, mientras en algunos casos tal incorporación forma parte integral del proceso de cambio, como en São Paulo, en otros tiene un valor algo más secundario, como parece ser el caso en Buenos Aires, donde el énfasis central fue puesto en un comienzo en la desarticulación de las redes de ilegalidad que existían en la policía provincial.

Por último, otro elemento presente en los casos de reforma descritos, especialmente en el caso de la provincia de Buenos Aires, consisten en incorporar nuevas instituciones destinadas a asegurar un control interno y externo más adecuados de la actuación policial. Cuando la reforma consulta a la vez la puesta en práctica de un programa de policía comunitaria, usualmente se crearán organismos de base que cumplirán funciones de fiscalización y evaluación de la labor policial.

Es probable que en algunos casos el proceso de cambio enfatique en la transformación de la administración y gestión del cuerpo policial

como respuesta al creciente temor ante el delito, lo que podría significar un primer paso hacia un accionar más democrático. En otros, en cambio, el énfasis mayor se pondrá en la aplicación de una estrategia de policía comunitaria con amplia participación de la sociedad. Es decir, si bien los elementos de la crisis son relativamente comunes, el producto final del proceso de reforma será sin duda diferente. Más aún, está dentro de lo posible que encuentre obstáculos insalvables para su desarrollo.

Aquellos procesos de reforma policial que tienen un carácter más democrático y menos convencional enfrentarán sin duda problemas de importancia. Llama la atención a ese respecto la opinión de Sofía Tiscornia, quien releva las diferencias existentes entre la estructura social y el ambiente cultural prevalecientes en América Latina y aquél que caracteriza a las sociedades anglosajonas de donde provienen los nuevos paradigmas de seguridad pública que sirven de modelo para algunas de las transformaciones de las que hemos hablado. La autora sostiene que en América Latina existe una historia de participación contestataria de la autoridad y de impugnación del orden establecido, antes que una de conquista de derechos para integrar una sociedad de pares (Tiscornia, Sofía, 1998).

En consecuencia, las posibilidades reales de plantear interacciones fluidas entre los funcionarios de la policía y la gente serían escasas. Más aún, sostiene, la cultura democrática en Norteamérica se ha construido sobre la base de una sociedad de iguales, mientras que las sociedades latinoamericanas son sociedades jerárquicas. En las primeras, la participación social busca la integración al consenso. En las últimas, la participación se traduce normalmente en lucha contra la opresión (Tiscornia, Sofía, 1998). De lo anterior se deduce la inexistencia de un ambiente cultural y social proclives a la participación y cooperación entre policía y comunidad, que hacen notar que la falta de equilibrio en la representación de diversos sectores sociales y políticos constituye un problema mayúsculo para la puesta en práctica de programas de ese tipo. Al respecto, se sostiene que en el programa de São Paulo que reseñamos, los Consejos Comunitarios de Seguridad que han mostrado mayor continuidad y éxito en su trabajo corresponden a aquellos donde participa activamente la comunidad empresarial de Brasil. Sin embargo, son precisamente los sectores más marginales y pobres los que mayor necesidad de seguridad pública tienen (The Washington Office on Latin America, 1998, p. 14).

Complementariamente, se menciona que hay vecindarios o sectores barriales donde, lejos de existir sentimientos de comunidad, imperan alianzas con bandas de narcotraficantes, debido a que éstas preservan la seguridad del barrio frente a eventuales delincuentes externos (Botelho Junqueira Eliane y Jose Augusto de Souza Rodriguez, 1993, pp. 123-130; Frühling, Hugo, 2000, p. 36).

Por último, se sostiene que la prevalencia de desigualdades locales, reforzadas por el clientelismo y caudillismo políticos, pueden acentuarse por la ejecución de programas en que la policía ya no responde a la ley sino a las preferencias de una comunidad que carece de autonomía real.

Las observaciones anteriores señalan peligros reales, aunque pasan por alto, sin embargo, que la implantación de modelos de policía comunitaria en Estados Unidos también enfrenta dificultades. Un estudio realizado por el Vera Institute of Justice pone en evidencia que la movilización de la comunidad no siempre es fácil de lograr. En parte por temor a represalias provenientes de delincuentes que viven en el sector y, parcialmente, debido a una historia de malas relaciones con la policía. Asimismo, la realización de estos programas encuentra resistencia en el seno de muchos departamentos de policía, ya que a sus integrantes les parece un método demasiado suave para lidiar con el delito. El trabajo de carácter comunitario no disminuye tampoco el número de llamados de emergencia que recibe la policía, por lo que aumentan las presiones que se ejercen sobre los recursos policiales (Sadd, Susan y Randolph M. Grine, 1994, pp. 121-132).

Una conclusión que puede derivarse de lo anterior es que la transformación de la policía requiere de una base mínima de profesionalización del personal policial. De lo contrario, la implantación del trabajo de base puede terminar favoreciendo a las estructuras de poder locales. Ese profesionalismo no puede ser remplazado por meras relaciones comunitarias sino que debe constituir un resguardo para evitar que la policía sea simplemente cooptada por las élites locales. Por otra parte, muchos de los problemas que hemos reseñado superan a la policía y son similares a los que enfrentan otros servicios públicos; interpelan la calidad del sistema democrático y deben ser enfrentados por el Estado y no sólo por la policía. Corresponde al Estado asegurar que la policía contará con los recursos necesarios para proporcionar un servicio policial igualitario a los diversos sectores sociales. Asimismo, corresponderá al Estado proporcionar una mínima capacitación en materias de seguridad a aquellos

sectores sociales que colaborarán con la policía. Sin ella, una relación igualitaria con la policía será una simple ilusión.

La crisis que enfrenta la policía latinoamericana es grave. Los procesos de reforma en curso a los que nos hemos referido constituyen una promesa de modelos de gestión policial más democráticos y respetuosos de los derechos de las personas. Esta posibilidad puede concretarse o fracasar por su incapacidad para producir resultados consolidados. Un seguimiento adecuado de los procesos y una documentación cuidadosa de las estrategias seguidas constituye sin duda un aporte para las experiencias futuras. En todo caso, se trata de una dinámica de gradual abandono del paradigma tradicional de organización y actividad policial en la región.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ARSLANIÁN, C. León (1998). "El Informe Arslanián", en *Milenio*, núm. 2, pp. 62-75.
- BAYLEY, David H. (1985). *Patterns of Policing. A Comparative International Analysis* (New Brunswick, Rutgers University Press).
- (1993). "What's in a Uniform? A Comparative View of Police-Military Relations in Latin America". (Inédito.)
- (1994). *Police for the Future* (Nueva York, Oxford University Press).
- BAYLEY, David H. y Clifford D. SHEARING (1996). "The Future of Policing", en *Law and Society Review*, 30, pp. 585-606.
- BITTNER, Egon (1995). "The Quasi-Military Organization of the Police", en *The Police & Society. Touchstone Readings*, Kappeler, Victor E. Editors (Illinois, Waveland Press, Inc.).
- BOTELHO JUNQUEIRA, Eliane y Jose Augusto de SOUZA RODRÍGUEZ (1993). "Pasárgada Revisited: Policing Favelas in Brazil", en *Alternative Policing Styles. Cross-Cultural Perspectives*. Findlay Mark and Ugljesa Zvekcic Editors (Deventer, Kluwer Law and Taxation Publishers).
- BRATTON, William J. (1996). "How to Win the War Against Crime", en *The New York Times*, 5 de abril de 1996, p. A27.
- BRATTON, William y Peter KNOBLER (1998). *Turnaround. How America's Top Cop Reversed the Crime Epidemic* (Nueva York, Random House).
- COSTA, Gino (1994). "Cómo encarar la Reforma Policial", en *Ideele*, núms. 71-72, pp. 106-108.

- (1995). "The United Nations and Reform of the Police in El Salvador", en *International Peacekeeping*, núms. 2, 3.
- (1998). "La Propuesta de Nueva Ley Orgánica de Policía del Perú: novedades y limitaciones", en Hugo Frühling (ed.), *Control democrático del mantenimiento de la seguridad interior* (Santiago, Centro de Estudios del Desarrollo), pp. 119-136.
- DOZIGER R., Steven (ed.) (1996). *The Real War on Crime* (Nueva York, Harper Perennial).
- FRÜHLING, Hugo (1998). "Policía y consolidación democrática en Chile", en *Pena y Estado*, núm. 3, pp. 81-116.
- (2000). "Modernización de la policía". Presentado en el Foro sobre Convivencia Ciudadana organizado conjuntamente por el gobierno de El Salvador y el Banco Interamericano de Desarrollo.
- y Luis SANDOVAL (1997). "Percepciones de inseguridad y realidad delictual en tres comunas populares de Santiago", en *Estudios Públicos*, núm. 68, primavera, pp. 253-306.
- GARST, Rachel (1997). *The New Guatemalan National Civilian Police: A Problematic Beginning* (Washington, WOLA Briefing Series).
- Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (1998). *La transformación del sistema de seguridad*.
- GOLDSTEIN, Herman (1977). *Policing a Free Society* (Cambridge, Ballinger Publishing Company).
- GUERRERO, Rodrigo (1996). *El Programa Desepaz, un esfuerzo integral para combatir la violencia urbana en Cali, Colombia*.
- KELLING, George L. (1988). "Police and Communities: The Quiet Revolution", en *Perspectives on Policing*, núm. 1, National Institute of Justice and John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- y James Q. WILSON (1982). "Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety", en *Atlantic Monthly*, marzo, p. 249.
- KRAVETZ, Katharine (1998). "El control a la policía en Estados Unidos", en Hugo Frühling (ed.), *Control democrático del mantenimiento de la seguridad interior* (Santiago, Centro de Estudios del Desarrollo).
- LAFRANCHI, Howard (1998). "Latin Police can be Reformed", en *Christian Science Monitor*, 28 de septiembre de 1998.
- LAPKIN, Gerald S. (1998). "A Globalized Approach to Public Accountability: How Citizens can Watch the Watchmen". Presentado en la conferencia "Democracy and the Rule of Law: Institutionalizing Citizenship Rights in New Democracies", McGill University.

- MESQUITA NETO, Paulo de (1998). *Policiamiento Comunitario: A Experiencia en São Paulo*. Nucleo de Estudos da Violencia da Universidades de São Paulo.
- MINGARDI, Guaracy (1996). "Corrupção e Violencia na Policia de São Paulo", en Peter Waldmann (ed.), *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policia en América Latina*, Medellín, Biblioteca Jurídica Diké, pp. 284-299.
- (1998). "Problemas da Policia Brasileira. O Caso Paulista", en *Pena y Estado*, núm. 3, pp. 143-153.
- MOORE, Mark H., Robert C. TROJANOWICZ, y George L. KELLING (1988). "Crime and Policing", en *Perspectives on Policing*, núm. 2, National Institute of Justice and John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- (1992). "Problem-Solving and Community Policing", en Michael H. Tonry y Norval Morris (eds.), *Modern Policing*, vol. 15 de *Crime and Justice: A Review of Research* (Chicago, Chicago University Press).
- National Coalition for Haitian Rights (1998). *Can Haiti's Police Reforms be Sustained?* (Washington, Washington Office on Latin America).
- NEILD, Rachel (1995). *Policing Haiti. Preliminary Assessment of the New Civilian Security Force* (Washington, The Washington Office on Latin America).
- OLIVEIRA, Alicia y Sofía TISCORNIA (1998). "Estructuras y prácticas de las policías en la Argentina. Las redes de la ilegalidad", en Hugo Frühling (ed.), *Control democrático del mantenimiento de la seguridad interior* (Santiago, Centro de Estudios del Desarrollo), pp. 157-174.
- PALMIERI, Federico Gustavo (1998). "Reflexiones y perspectivas a partir de la reforma policial en El Salvador", en *Pena y Estado*, núm. 3, pp. 313-340.
- PINHEIRO, Paulo Sergio (1998). "Policia e Consolidação Democrática: O Caso Brasileiro", en Paulo Sergio Pinheiro *et al.*, *São Paulo. Sem Medo* (Río de Janeiro, Garamond), pp. 175-190.
- Policía Nacional (s.f.). *Transformación cultural. La fuerza del cambio*.
- Pooley, Eric (1996). "One Good Apple", en *Time*, 15 de enero, pp. 24-26.
- RICO, José María (1998). "La policía en América Latina: del modelo militarizado al comunitario", en *Pena y Estado*, núm. 3, pp. 173-187.
- y Luis SALAS (1988). *Inseguridad ciudadana y policia* (Madrid, Tecnos).
- RIEDMANN, Arnold (1996). "La reforma policial en Colombia", en Peter Waldmann (ed.), *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policia en América Latina* (Medellín, Biblioteca Jurídica Diké), pp. 215-239.
- RIVERA PAZ, Carlos (1998). "Los municipios y la seguridad ciudadana. La institución del Serenazgo en Lima", en *Policia y Sociedad Democrática. Boletín*, núm. 2, pp. 6-7.

- SADD, Susan y Randolph M. GRINE (1994). *Issues in Community Policing: Problems in the Implementation of Eight Innovative Neighborhood-Oriented Policing Programs* (Nueva York, Vera Institute of Justice).
- SAÍN, Marcelo (1998). "Democracia, seguridad pública y policía", en CELS Documentos de Trabajo del Seminario "Las reformas policiales en Argentina".
- SANDOVAL, Luis y Pablo CAMUS (1993). *Prevención de la delincuencia a nivel local. Un estudio preliminar en la comuna de Conchalí*. Cuadernos del CED, núm. 24.
- SANJUÁN, Anamaría (1997). *La criminalidad en Caracas: percepciones, realidades objetivas y políticas*. Presentado en la conferencia organizada por el Banco Interamericano de Desarrollo sobre Crimen Urbano, Río de Janeiro.
- SANTOS ALVINS, Thamara (1998). "Policía y democracia en Venezuela", en *Pena y Estado*, núm. 3, pp. 199-218.
- SERRANO, Rosso José (1997). "La transformación cultural en la policía". Presentado en el Foro Internacional de Gestión Pública. (Inédito.)
- SHERMAN, Lawrence W. (1995). "The Police", en James Q. Wilson y Joan Petersilia (ed.), *Crime* (San Francisco, Center for Self-Governance), pp. 327-348.
- SCHMID, Robert (1996). "La corrupción en la policía preventiva del Distrito Federal de México", en Peter Waldmann (ed.), *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina* (Medellín, Biblioteca Jurídica Diké), pp. 301-320.
- STANLEY, William (1996). *Protectors or Perpetrators? The Institutional Crisis of the Salvadoran Civilian Police* (Washington, D. C., A Joint Report of the Washington Office on Latin America and Hemisphere Initiatives).
- STONE, Christopher y Heather H. WARD (1998). "Democratic Policing: A Framework for Action", presentado en el seminario del Vera Institute of Justice y de la Fundación Ford, sobre Democratic Policing, 23 y 24 de marzo.
- The Washington Office on Latin America (1995). *Demilitarizing Public Order. The International Community, Police Reform and Human Rights in Central America and Haiti* (Washington, The Washington Office on Latin America).
- (1998). "Community Policing". (En prensa.)
- TISCORNIA, Sofía (1998). "Seguridad y comunidad", en *Documentos de Trabajo. Seminario Internacional sobre Seguridad Pública*, Instituto de Política Criminal y Seguridad Provincia de Buenos Aires, 17 y 18 de noviembre.
- WALDMANN, Peter (1996). "Introducción", en Peter Waldmann (ed.), *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina* (Medellín, Biblioteca Jurídica Diké).
- WALKER, Samuel (1989). *Sense and Nonsense About Crime. A Policy Guide* (California, Brooks/Cole).
- ZAFFARONI, E. Raúl (1993). *Muertes anunciadas* (Bogotá, Temis).

# SEGURIDAD PÚBLICA Y DEMOCRACIA: HACIA LA SEGURIDAD CIUDADANA —RELATIVIZAR AL PODER FRENTE A LA LIBERTAD—

*Ernesto López Portillo Vargas*

## SOBRE LA CONVERGENCIA AUTORITARIA

Según el Centro de Estudios de Opinión Pública, en diciembre de 1997, 37% de la población capitalina consideraba a la inseguridad como el principal problema de la ciudad de México, 10% arriba de los problemas económicos, los que constituían la segunda preocupación. Un año después, en diciembre de 1999, el nivel de preocupación por la inseguridad subió a 47%, en este caso 25 puntos arriba de los problemas económicos.<sup>1</sup>

Encuestas del periódico *Reforma* han descubierto que mientras 8% de la gente manifiesta que la corrupción es el principal problema del D.F., 6% cree que es, o la crisis económica o la contaminación, y 5% considera que es el desempleo, mientras que 63% piensa que el problema mayor es la inseguridad pública. En julio de 1995 una encuesta similar ubicó en el mismo nivel de preocupación a la inseguridad y el desempleo; tres años después, por cada persona que creía que el desempleo era el mayor problema, existían doce capitalinos que señalaban a la inseguridad pública como la principal de sus preocupaciones.

Ésta es la llamada inseguridad subjetiva, la cual “sólo relativamente tiene que ver con la realidad de lo que está ocurriendo [es] la percepción que puedan tener los ciudadanos respecto de su seguridad”.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> *Este País. Tendencias y opiniones*. Enero 1999. Número 94. México, D.F., p. 42.

<sup>2</sup> Recasens, Amadeu. *La seguridad y el modelo policial español*. XII Seminario

Aquí está el resultado de la construcción colectiva que hemos hecho, de una imagen de sociedad conquistada por la violencia, la inseguridad y el temor. Con la participación privilegiada de los medios, hemos entrado en una condición paranoica en la cual poco importa la situación objetiva de inseguridad que rápidamente está abriendo paso a posturas irreflexivas, promovidas desde abajo y desde arriba, a favor de respuestas contundentes que “impongan el orden”. Es el caso, por ejemplo, del asunto de la pena de muerte.

Esto muestra que detrás de la demanda social legítima de tranquilidad, la alarma colectiva está conduciendo hacia una amplia convergencia a favor de la inclinación autoritaria.

Como bien anota Amadeu Recasens “el miedo es justamente la antítesis de la democracia”.<sup>3</sup> En efecto, el miedo cancela la participación y fragmenta la posibilidad de activar mecanismos de acción colectiva solidaria. Pero no hay modelo democrático de seguridad posible, y esto es fundamental, si los ciudadanos se paralizan y se alejan de su diseño y control.

Toda encuesta de opinión, particularmente de 1995 a la fecha, muestra, a lo largo del país, tendencias similares a la antes descrita. La conciencia colectiva ha sido gradualmente colonizada por el temor; esto es resultado de la manipulación pública y política del escándalo.

Mientras muchos están convencidos de nuestra transición a la democracia y otros se dicen protagonistas de la normalidad democrática, en lo que se refiere a la seguridad, la situación dista mucho de esa percepción de la realidad. Los medios construyen una imagen social violenta que lo abarca todo, y lucran con ella; el Estado endurece su postura y la sociedad se encierra esperando que las instituciones públicas resuelvan el problema.

Detrás de ésta, que he llamado “amplia convergencia autoritaria”, aparece una suma compleja de diversas manifestaciones, que en algunos casos trascienden nuestras fronteras. Señalo diez de ellas:

1. Presencia por décadas de un Estado igualmente paternalista y autoritario.

“Duque de Ahumada”, Seguridad y Estado Autonomico. Ministerio de Justicia e Interior. España, 1996, p. 51.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 53.

2. Consecuente invalidación de espacios plurales de discusión sobre el quehacer público.
3. Caracterización de facto del poder como un medio de distribución de privilegios entre las élites.
4. Mutación del régimen y descomunal incertidumbre generada por la misma.
5. Certificación cotidiana de que la delincuencia es una forma de vida, que abarca cualquier condición política, económica, social o cultural.
6. Intensa promoción de una imagen maniquea de riesgo social permanente, en donde las instituciones públicas, aparentemente legitimadas en el consenso, están sometidas al embate de la delincuencia organizada, misma que, también en apariencia, se desarrolla al margen del ejercicio del poder público.
7. Incorporación en los sistemas jurídicos, en los órdenes nacional e internacional, de medidas destinadas a enfrentar el crimen organizado que rebasan los fundamentos garantistas del paradigma jurídico de la modernidad.
8. Diversificación y mejoramiento de los instrumentos jurídicos, tecnológicos y operativos de intervención del Estado, bajo el argumento de la seguridad.
9. Creciente violencia estructural derivada de lo anterior.
10. Preeminencia del paradigma del mercado y la consecuente necesidad de protegerlo, a cualquier costo.<sup>4</sup>

He aquí una profunda y compleja paradoja: al tiempo que algunos elementos concretos evidencian logros democráticos como es la transparencia y creciente equidad en los procesos electorales o la ampliación de espacios de expresión crítica y abierta, aquella inclinación autoritaria, mecánica y superficial, funcional al endurecimiento del núcleo represivo del Estado que se sitúa en el aparato de seguridad, opera en sentido precisamente opuesto a la democractización, que supone fortalecer al ciudadano frente al Estado, no al Estado sobre el ciudadano.

<sup>4</sup> Para profundizar en los elementos que intervienen en la construcción del problema de la seguridad, recomiendo Luis González Plascencia. *Hacia un modelo democrático de seguridad ciudadana: entre la justicia cívica y el sistema penal*. Documento de trabajo 15. Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C., México, D.F., noviembre, 1998.

En este contexto, prácticamente es nula la posibilidad de avanzar hacia la construcción abierta y rigurosa de una teoría propia sobre los fundamentos de la seguridad en una democracia. Empero, ello nos conduce hacia un círculo vicioso: la gran concurrencia en la demanda de medidas emergentes y contundentes, va cancelando los márgenes para desarrollar y difundir un ejercicio reflexivo y teórico amplio; pero la ausencia de argumentos y propuestas derivados de este ejercicio, a su vez, deviene en la carencia de alternativas a la emergencia; es entonces que se cierra el círculo ya que la propia emergencia se afianza como el único camino disponible.

### SOBRE EL PODER Y LA LIBERTAD

Inclinarse por la democracia supone una conducta cotidiana coherente y consistente a favor de la libertad. Libertad, entendida como abrevadero del respeto, el diálogo, la tolerancia, la autocontención, la justicia, la equidad y la dignidad humana. Bajo esta premisa, la democracia nace en un compromiso individual y se proyecta hacia la construcción de compromisos colectivos.

Pienso en la democracia como una responsabilidad que se valida a través de la coherencia, de la ausencia de contradicciones en el marco de un esquema valorativo determinado. La construcción de la democracia en México implica un aprendizaje colectivo sobre los valores que la deben sustentar y las maneras como habremos de hacer de ellos referentes cotidianos de conducta.

En efecto, no hay democracia sin libertad, pero tampoco hay libertad sin control del poder. Norberto Bobbio afirma que “la relación política por excelencia es la que se da entre poder y libertad: la correlación de ambos es estrecha, y cuanto más se extiende el poder de uno de los dos sujetos de la relación, tanto más disminuye la libertad del otro y viceversa”.<sup>5</sup>

El poder y la libertad no mantienen un relación armónica; están vinculados, en cambio, por la tensión que implica su negación mutua y, en la democracia, su necesaria coexistencia. Este régimen expresa, al mismo tiempo, una caracterización del ejercicio del poder y un esquema amplio

<sup>5</sup> *Los Derechos Humanos hoy en día*, en Norberto Bobbio: *el filósofo y la política*. Compilador: José Fernández Santillán. Fondo de Cultura Económica. México, 1996. pp. 199 y 200.

de libertades. Si bien el poder es la esencia de todo régimen político, en cambio la libertad es la contención del poder que genera democracia.

La libertad es constitutiva de la democracia porque se erige sobre la base de un Estado que respeta, en principio, la coexistencia de ideas y concepciones diversas, cuyos valores quedan por tanto relativizados en cada una de ellas. Octavio Paz lo hace ver con claridad, señalando que la democracia moderna “desvanece los valores absolutos” los cuales “emigran hacia la vida privada [...] los individuos y los grupos postulan sus ideas o sus valores como públicos [estamos frente a] la libertad de cada uno para escoger éste o aquel código moral, religioso o filosófico”. En “el pluralismo de opiniones [...] el relativismo es racional o, más bien, razonado. Asegura la coexistencia de [...] dos principios, el de gobierno de los representantes de la mayoría y el de la libertad de los individuos y de los grupos”.<sup>6</sup>

Ahora bien, ¿cuáles son los límites de la libertad? Savater tiene respuestas sencillas y profundas y aquí recupero algunas de sus ideas.<sup>7</sup> El conflicto es inseparable de la vida en sociedad, “los deseos se colisionan unos con otros”. Pero esos conflictos no son (o no deben ser) provocados por la política, sino que ésta los ataja, canaliza y ritualiza; para ello “se necesitan personas o instituciones a las que todos obedecemos y que medien en las disputas, brindando su arbitraje o su coacción para que los individuos enfrentados no se destruyan unos a otros”. Esto significa cesión de la libertad de todos, en beneficio de todos.

Savater aclara que no es cualquier persona o institución la que puede ejercer esas funciones válidamente, y recuerda la crítica anarquista al poder según la cual los jefes estatales dan soluciones a los problemas planteados que resultan peor que lo que intentaban resolver. “Para acabar con la violencia promueven ejércitos y policías que cometen violencia en gran escala.” Lo cierto es que tal crítica atraviesa el cuestionamiento al poder a lo largo de toda la historia.

Se cede la libertad, pero no bajo cualquier hipótesis, debe cumplirse el imperativo ético de la legitimidad en el ejercicio del poder. Éste tiene muchas connotaciones, una de ellas lo ubica como la fuerza que resuelve conflictos; es también la violencia generada para enfrentar a ésta

<sup>6</sup> Paz, Octavio. *La democracia: lo absoluto y lo relativo*, en revista *Vuelta*, número 261. México, agosto-septiembre, 1988, p. 21.

<sup>7</sup> Savater, Fernando. *Política para Amador*. Ariel. España, 1992, pp. 39-54.

pero, al mismo tiempo, insisto, es la frontera de la libertad. Todas las características del ejercicio del poder fijan una relación de tolerancia o no frente a la libertad. Por ello, los regímenes políticos se definen según la ubicación de esta frontera. Privilegiar al poder es la definición autocrática, anteponer la libertad es el postulado de la democracia.

La fuerza forma parte de la definición del poder político en la democracia, pero ella está condicionada a la libertad y a las reglas determinadas para su ejercicio, ya que como afirma Cerroni, está vinculada “a la obtención del consenso y a la producción de *ratio* [...] En la relación variable entre fuerza y consenso la democracia moderna es el régimen político que establece la necesidad de fundar la autoridad en el consenso y, por tanto, el ejercicio monopolizado de la fuerza. Por otra parte, el Estado de derecho establece reglas que garantizan el uso legítimo de la coacción. Se fija así una escala de referencia que atribuye la fuerza a la autoridad legítima y une esta última al consenso, es decir, a la voluntad y en último análisis a los intereses de los hombres”.<sup>8</sup>

Desde mi punto de vista, la voluntad e intereses del hombre referidos por Cerroni tienen que ver con el sentido y destino que cada quien da a su vida, sobre el cual habla Luis Villoro en su “asociación para la libertad [la que] además de velar por la seguridad y la pertenencia, intentará justificarse por asegurar a sus miembros la capacidad de dar un sentido a su vida personal. Capacidad de dar sentido es un modo de hablar de libertad”. Esta asociación para la libertad, “se justifica ahora en la abolición de la situación que impedía que cada quien pudiera reconocer sus propios fines y realizarlos. Considera ése el valor más alto, que debe tener prioridad sobre los demás; la seguridad, la paz, el orden, se justifican si aseguran la libertad”.<sup>9</sup>

El propio Savater recupera una cita del *Tratado teológico-político de Baruch Spinoza*, paradigmática en este sentido, porque con ella queda claramente fijada la definición democrática del poder, en tanto lo ubica como un medio para la libertad: “de los fundamentos del Estado se deduce evidentemente que su fin último no es dominar a los hombres ni acallarlos por el miedo o sujetarlos al derecho de otro, sino por el

<sup>8</sup> Cerroni, Umberto. *Política. Método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*. Siglo XXI Editores. México, 1992, pp. 170-171.

<sup>9</sup> Villoro, Luis. *El poder y el valor. Fundamentos de una ética política*. El Colegio Nacional y Fondo de Cultura Económica. México, 1997, pp. 287-288.

contrario libertar del miedo a cada uno para que, en tanto que sea posible, viva con seguridad, esto es, para que conserve el derecho natural que tiene a la existencia, sin daño propio ni ajeno. Repito —sigue la cita— que no es el fin del Estado convertir a los hombres de seres racionales en bestias o en autómatas, sino por el contrario que su espíritu y su cuerpo se desenvuelvan en todas sus funciones y hagan libre uso de la razón sin rivalizar por el odio, la cólera o el engaño, ni se hagan la guerra con ánimo injusto. El verdadero fin del Estado es, pues, la libertad”.

Para *Spinoza*, el Estado existe para liberar al hombre; es decir la libertad es el valor supremo que le da sentido al poder. Voy más allá: se construye el poder como un medio para garantizar la libertad; en tal sentido, no es legítima alguna postura que privilegie el poder sobre aquélla, haciendo de éste un fin en sí mismo, tal como lo ha pretendido por siglos la doctrina de la razón de Estado.

La perspectiva de la “libertad de los modernos”, en todo caso, supone compromisos, consensos, reglas y acuerdos. La esencia de la libertad está en la conciencia individual, en la autodeterminación de conciencia que corresponde a la moral privada, pero la libertad en su dimensión ético-social se traduce en libertad política, la cual opera cuando se cumplen compromisos colectivos basados en reglas predeterminadas.

Locke lo escribió así: “la ley del hombre en sociedad consiste en no hallarse bajo más poder legislativo que el establecido en la nación por consentimiento, ni bajo el dominio de ninguna voluntad o restricción de ninguna ley, salvo las promulgadas por aquél según la confianza en él depositada [...] La libertad política presupone dos condiciones: 1) la existencia de normas que circunscriban las posibilidades de elección de los ciudadanos; 2) la posibilidad de los ciudadanos mismos para controlar, en una medida determinada, el establecimiento de esas normas”.<sup>10</sup>

Ahí están los conceptos. En el trasfondo de la libertad política de Locke encontramos un Estado de derecho fundado en el consentimiento, la confianza, la elección (la libertad de elegir) y el control. Cada uno de estos valores es la concreción de la libertad limitada precisamente en un pacto de democracia liberal.

Consentir, confiar, elegir y controlar, es ejercer la libertad frente a la libertad de los otros. Son valores que armonizan a ésta con las exigen-

<sup>10</sup> Abbagnano, Nicola. *Diccionario de filosofía*. Fondo de Cultura Económica. México. 1963, p. 745.

cias de un modelo de ejercicio del poder, caracterizado por su acotamiento; los límites de la libertad, entonces, sólo son válidos y legítimos en tanto sirven para construir los límites del poder. Y el puente que une los límites del poder con los límites del individuo en el ejercicio de su libertad, es justamente el Estado de derecho.

El derecho vale como instrumento de actualización de límites y resolución de conflictos. Por eso el poder descansa en él la legitimidad del uso de la fuerza para resolver tales conflictos. En su conceptualización de la política, Bobbio anota que: “el medio del que se sirve el poder político, si bien en última instancia, a diferencia del económico y del ideológico, es la fuerza [...] En cuanto el poder político es definido como el poder que se sirve en última instancia de la fuerza física para alcanzar los efectos deseados, se trata del poder del que se echa mano para resolver los conflictos que de no solucionarse acarrearían la disgregación interna de la comunidad política”.<sup>11</sup>

En el México de fin de siglo, pensar en la democracia como responsabilidad y en ésta como expresión coherente de un mapa valorativo, fundado en el referente de la libertad, nos obliga a replantear los ejes conceptuales, discursivos y empíricos que han sostenido las prácticas del poder. Ahora —digámoslo así— es al poder al que debemos relativizar, frente a las necesidades derivadas de la mutación del régimen, la grave crisis social a la que asistimos y la creciente movilización autónoma de la sociedad. Pero si habremos de reubicar las coordenadas de la libertad, y por ello las del poder, entonces es obligada la reconceptualización de la seguridad, ya que, como mencioné, sólo se justifica en función de dicha libertad.

#### SEGURIDAD Y LIBERTAD COMO FUNDAMENTOS HISTÓRICOS DEL ESTADO MODERNO

Ubicar la libertad como un valor que se antepone a la seguridad, abre una veta de reflexión necesaria para dimensionar, al menos brevemente, los nexos históricos entre estos dos valores de la democracia.

<sup>11</sup> Bobbio, Norberto. *La política*, en *Norberto Bobbio: el filósofo y la política*. Compilador: José Fernández Santillán. Fondo de Cultura Económica. México, 1996, p. 140.

La construcción del Estado puede ser observada a través de la acumulación de poder y la posterior monopolización del mismo. Cuando se consolidaron los llamados por algunos "monopolios estables de violencia física, entre los siglos XVI y XVIII",<sup>12</sup> ya se observaba un proyecto de seguridad mediante la protección del príncipe a sus súbditos. La sucesión de conflictos bélicos antes de la consolidación de los Estados absolutistas, generó una concepción de seguridad basada en la lucha por la paz. Seguridad y paz al servicio del bosquejo contractual-mercantil en gestación.

La seguridad de las personas y del comercio, ha sido vista como elemento esencial de los pactos políticos medievales que dieron origen a la monopolización de aquélla. La primera misión para asegurar el control del Estado en la seguridad, correría a cargo del Estado absolutista. Baste recordar a Hobbes, y señalar que dicho Estado tendría la facultad de utilizar la fuerza para la paz y la defensa común.

La seguridad, entonces, sería elemento organizador de la sociedad y articulador del poder que se situaba sobre ella; sería el puente aglutinador de conciencias para desarrollar el nuevo acuerdo burgués. Sería, también, el referente protector entre unos y otros, el acuerdo de cohabitación para la producción ordenada. Habría de constituirse, en suma, en instrumento fundamental de plena legitimación para el proyecto liberal triunfante.

A finales del siglo XVIII, el triunfo de la doctrina de la soberanía popular transfiere a la voluntad del pueblo la construcción del orden político; es así como la seguridad pasa a ser una garantía del orden jurídico y del ciudadano.

Montesquieu, Virginia en 1776, Francia en 1789 y 1793, harían de la seguridad un basamento de organización política; ya sea como un derecho, pero también como una obligación del poder público. Ésta es, afirma José Arturo Yáñez, la "concepción moderna de seguridad pública que, a la tradicional protección de personas y bienes, añade la protección y garantía de los derechos ciudadanos, como condición de su libertad".<sup>13</sup>

La seguridad es el conducto hacia la libertad, en tanto garantiza el ejercicio de los derechos. Ahí están los vasos comunicantes que explican su trascendencia frente a un proyecto democrático.

<sup>12</sup> Elías, Norbert. *El proceso de la civilización*. Fondo de Cultura Económica. México, 1982.

<sup>13</sup> *La Policía en la modernización cultural de la ciudad de México, 1821-1876 (Arbitrariedad y cultura de gobierno)*. Tesis para optar por el grado de doctor en Ciencias

En toda esta discusión subyace la relación entre seguridad y derechos humanos, porque en estos aparece desde luego la libertad. Norberto Bobbio escribió que una definición mínima de democracia remite a la necesidad del respeto a los derechos “con base en los cuales nació el Estado liberal y se construyó la doctrina del Estado de Derecho en sentido fuerte, es decir, del Estado que no sólo ejerce el poder sometido a la ley, sino que lo ejerce dentro de los límites derivados del reconocimiento constitucional de los llamados derechos inviolables del individuo [...] ellos son el supuesto necesario del correcto funcionamiento de los mismos mecanismos [...] que caracterizan un régimen democrático. Las normas constitucionales que atribuyen estos derechos —aclara el autor— no son propiamente reglas del juego: son reglas preliminares que permiten el desarrollo del juego”.<sup>14</sup> Es decir, el respeto a las libertades fundamentales es una especie de requisito de procedibilidad para la democracia.

#### SOBRE LA SEGURIDAD COMO ATRIBUCIÓN DEL PODER: EL CASO DE MÉXICO

Yáñez ha trazado elementos importantes sobre el fundamento conceptual y jurídico de la seguridad en México, durante el siglo XIX. Es él quien nos informa que la concepción de ésta “como protección ciudadana [...] pertenece a la tradición liberal que no triunfó en México, pues ni en la Constitución de Cádiz, ni en ningún otro texto jurídico se aludió a este derecho ciudadano, y no sería repetida en ninguna de las posteriores constituciones mexicanas”, a no ser por el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856.

En las Constituciones de 1824 y 1836, el orden público proyectó una idea de seguridad pública siempre cercana a la seguridad del Estado. La inestabilidad política y el bandidaje fuera de control, durante todo el siglo, provocaron que el orden público fuera considerado un asidero para la sobrevivencia de cada gobierno. El liberalismo perdió en su propuesta de ga-

Sociales, especialidad en Relaciones de Poder y Cultura Política. Universidad Autónoma Metropolitana de Xochimilco. México, D.F., noviembre, 1997, p. 37.

<sup>14</sup> Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica. México, 1993.

rantizar la protección de las libertades, mientras que la herencia del colonialismo ganó en su propuesta de seguridad bajo la razón de Estado.

Cuando se integró la concepción de seguridad a Constituciones locales o reglamentos, siempre se le ubicó como una atribución del gobernante, asimilada a la noción de orden público. Es decir, históricamente, el sistema jurídico mexicano hizo de la seguridad un poder, no un derecho. Así lo muestra incluso el concepto constitucional vigente que hace de ella una función del Estado sin objetivos constitucionales precisos y sin el reconocimiento expreso de ser una prerrogativa del gobernado.

Durante el siglo XX, la vigencia del autoritarismo ha caminado de la mano de un aparato de seguridad pública manipulado por el poder, alojado en la penumbra del ilícito que llega incluso a refuncionalizar la estructura institucional y montado en el andamiaje del círculo vicioso de la corrupción y la impunidad.

Si la negación a la democracia participativa significó que el poder se instalara en contra del ciudadano, fue el aparato de seguridad el medio de control para, a través de la violencia de Estado, controlar a quienes cuestionaran al régimen.

La ineficiencia de las instituciones públicas responsables de la seguridad es tan vieja como su existencia misma, cuando menos vista desde su obligación para con el ciudadano. Desde mi perspectiva, cuando se ha dicho que México ha tenido buenos aparatos de seguridad se hace referencia a los capítulos más represivos de nuestra historia reciente.

#### SOBRE LA REEDICIÓN CONCEPTUAL DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN SEGURIDAD CIUDADANA

El concepto, el modelo jurídico y las prácticas en las que se sustenta la seguridad pública, no resisten las demandas y contenidos propios de un régimen democrático de derecho. De ahí que las reflexiones anteriores se dirijan hacia la necesidad de sustituir el concepto de seguridad pública por el de seguridad ciudadana, cuyos principios y orientaciones residen justamente en la necesidad de ubicar la ciudadanía como razón de ser y destinatario de toda política de seguridad.

Identifico nueve variables de análisis que permiten comparar el contenido de los dos conceptos:

1. El paradigma dominante en la seguridad pública es la doctrina de la razón de Estado, mientras que en la seguridad ciudadana es el Estado democrático de derecho.
2. En el primer caso, la seguridad es una atribución del poder, en el segundo es una condición de libertad expresada en un derecho ciudadano.
3. En la seguridad pública se establece como objetivo rector garantizar el orden público, el cual se traduce en una concepción mecánica y estática de la relación entre el individuo y las normas, en beneficio del *statu quo*; el objetivo de la seguridad ciudadana es, en cambio, garantizar el ejercicio de las libertades ciudadanas, lo que supone incorporar un enfoque dinámico y flexible, que incluye una valoración compleja del conflicto entre los derechos de los ciudadanos —entendidos como inherentes a la persona y no en su relación con las esferas de lo público y de lo privado— y la protección de tales derechos como premisa indispensable de su pleno ejercicio.<sup>15</sup>
4. En el primer caso, la seguridad es un fin en sí mismo; en el segundo, adquiere un carácter instrumental que la traduce en medio para alcanzar los fines de la democracia.
5. La responsabilidad de la seguridad pública se reserva al Estado, pero esencialmente como mecanismo de poder; la responsabilidad de la seguridad ciudadana recae en gobierno y gobernados, a través de un diseño y control horizontal.
6. En el primer supuesto, el individuo es un espectador pasivo de las acciones del Estado; en el segundo, dicho individuo se convierte en ciudadano, en tanto establece una relación activa frente a su derecho a la seguridad.
7. En la seguridad pública el aparato del Estado se desenvuelve al margen de los gobernados, mientras que en la seguridad ciudadana las instituciones funcionan adecuadamente, sólo en tanto logran expresar las necesidades dinámicas de la propia sociedad.
8. Bajo el primer esquema, ya que institución pública e individuo viven en paralelo, el control y la confianza no son necesarios. El

<sup>15</sup> Recasens, Amadeu y José Luis Domínguez Figueirido. *Aparato y espacio policial*, en Bergalli, Roberto. *Control social punitivo. Sistema penal e instancias de aplicación*. Ed. Marfa Jesús Bosch. Barcelona, España, 1996.

segundo modelo, en cambio, se caracteriza por esos dos principios, ya que son factores reguladores, promovidos mediante la participación ciudadana y la verificación pública del desempeño institucional.

9. En el modelo de seguridad pública, la ausencia de control ciudadano deriva en la prácticamente nula calidad en el desempeño institucional, el decisionismo y la intuición. El perfil institucional en el segundo parámetro tiende hacia uno de carácter técnico-profesional, derivado de la combinación de controles de calidad en el desempeño, tanto externos como internos.

La seguridad no es un problema de aplicación de la ley sobre un sujeto que ha delinquido; no es tan fácil. Es un derecho ciudadano que al proyectarse hacia la colectividad, se traduce en una condición social de libertad y respeto a los derechos del hombre. En este sentido, siguiendo los argumentos anteriores, la seguridad es un límite al poder del Estado, no un poder del Estado.

Ya sea como concepto, como definición jurídica, como actitud de gobierno, o como actitud del individuo, la seguridad es componente cardinal de la definición de un régimen. Ello nos regresa a la paradoja de la convergencia autoritaria, frente a la pretensión democrática. Si domina la primera, avanzaremos hacia al fortalecimiento de un núcleo represivo del Estado que necesariamente opera en contra de la libertad, lo que a su vez supone menos seguridad, no más seguridad. Si gana la segunda, habremos de redimensionar los límites en la relación entre el Estado y el individuo, lo cual nos llevará hacia una experiencia democrática que aún no conocemos.



FEDERALISMO, CAMBIO POLÍTICO  
Y SEGURIDAD PÚBLICA



# SEGURIDAD CIUDADANA Y JUSTICIA PENAL FRENTE A LA DEMOCRACIA, LA DIVISIÓN DE PODERES Y EL FEDERALISMO

Miguel Sarre\*

## INTRODUCCIÓN

A pesar del innegable —aun cuando inacabado y reversible— avance político en México, no se aprecia un desarrollo similar en los servicios públicos en materia de seguridad ciudadana ni en la administración de la justicia penal.

Este desequilibrio no puede mantenerse indefinidamente: si el sistema democrático, complementado por una efectiva división de poderes y un régimen federal, no favorece un ambiente de seguridad ciudadana, esta inseguridad por sí sola, o unida a otros factores, debilitará los frágiles cimientos democráticos de los gobiernos de las entidades federativas y del gobierno federal. De la misma forma, la democracia se ve amenazada cuando los sistemas de justicia penal operan sin las garantías del *debido proceso*.

Al realizarse este estudio se partió de una postura ético-política en el sentido de que la seguridad y la justicia deben alcanzarse por medios democráticos, esto es, en el marco del Estado de derecho; implica aceptar que puede haber medios no democráticos de obtener cierto grado de seguridad.

Sin embargo, para que la convicción expresada tenga sentido, la democracia debe ser un sistema eficaz para favorecer la seguridad y la jus-

\* Profesor-investigador en el Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

ticia. Esto último parece explicarse en tanto que es contradictorio contar con gobiernos democráticos en los que, como sostiene Héctor Gross Spiell, se acata la voluntad política de la mayoría dentro de un orden constitucional,<sup>1</sup> pero no se protegen aspectos fundamentales para los gobernados como la propia vida, los bienes o la seguridad jurídica de éstos. De ahí que la seguridad y la justicia no sólo sean posibles en la democracia, sino que son inherentes a ésta. El constitucionalista español Javier Barcelona Llop aclara el sentido de la eficacia en la justicia:

La administración no sólo ha de servir los intereses generales, ha de hacerlo también eficazmente. Es el de la eficacia un principio constitucional al que, a pesar de las dificultades que el tema ofrece, hay que reconocerle sustancia jurídica, por lo que su lectura no puede hacerse sólo en términos de obtención de resultados, como cabe quizá en otros ámbitos de la vida social en los que puede importar más qué se consigue que cómo o a costa de qué se consigue. En un Estado de Derecho, la eficacia ha de valorarse desde dentro del ordenamiento, con todo lo que ello comporta. Frente a la idea de que el Estado de Derecho, con su bagaje de garantías para el ciudadano y de correlativo control judicial pleno de la Administración, constituye un obstáculo a la eficacia del actuar administrativo, hay que reclamar que no hay eficacia posible fuera del Estado de Derecho y de sus implicaciones.<sup>2</sup>

De acuerdo con lo anterior, en seguida se revisa la forma en que algunas características de la democracia, la división de poderes y del régimen federal deben modelar el funcionamiento de los sistemas de seguridad ciudadana y de justicia penal. Este ejercicio permitirá confrontar conceptos, prácticas, leyes e instituciones con un modelo constitucional democrático, eficaz en la consecución de la seguridad y la justicia.

#### SEGURIDAD CIUDADANA Y JUSTICIA PENAL

Si bien el concepto de seguridad ciudadana utilizado en textos constitucionales como el español ha sido objeto de críticas por quienes utilizan el de seguridad personal,<sup>3</sup> es sin duda preferible a la expresión, predo-

<sup>1</sup> Héctor Gross Spiell, *Diccionario electoral*, IIDH-CEPAL, Costa Rica, 1989, p. 204.

<sup>2</sup> Javier Barcelona Llop, *Política y Constitución*, Tecnos, Madrid, 1997, pp. 102-103.

<sup>3</sup> *Cfr. ibid.*, p. 226.

minante en México, de seguridad pública, en tanto que el calificativo *ciudadana* coloca a la persona y no al Estado como el centro de la seguridad, lo que se aprecia con mayor claridad si dentro de esta seguridad no sólo se comprende la protección personal, sino el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales.

De la misma forma, cabe advertir sobre la importancia que tiene el distinguir entre las funciones de seguridad pública —o, mejor, seguridad ciudadana— con las de defensa nacional —o, mejor, defensa exterior— y las de este último concepto con el de seguridad nacional. En este sentido, el investigador Modesto Suárez, después de analizar la distinción entre las funciones de la policía y las del ejército, critica su confusión, pero no obstante señala que “la seguridad pública representa un aspecto de la seguridad nacional, entendida ésta en su sentido más amplio”. Agrega:

La seguridad nacional ha ampliado sus horizontes para incluir otros elementos, cuya desatención también causa desequilibrio en un país: estabilidad política, basada en gobiernos representativos respetuosos de los derechos de los ciudadanos, desarrollo económico que beneficie a la totalidad de la población, oportunidad de educarse, de trabajar, de recibir atención médica y protección de la naturaleza.<sup>4</sup>

Es inevitable la confusión que se genera cuando los indicadores de vida democrática, como los que menciona Modesto Suárez, se identifican con el concepto de *seguridad nacional*. El investigador Jaime Ordóñez, al analizar “la transformación (*deslegitimación*) de la vieja *doctrina de la seguridad nacional* y su sustitución por los principios de doctrina de la seguridad democrática (en materia de ejército y defensa exterior), o bien, la doctrina de la seguridad ciudadana (en el campo de las políticas del interior)” bajo la perspectiva de la evolución en la relación civil-militar en América Latina, apunta:

En lo fundamental el riesgo [para el desarrollo de las sociedades democráticas] de la utilización de la doctrina de la Seguridad Nacional radicó en su abstracción y en su carácter genérico: detrás del concepto general de *nación* o *interés nacional* una serie de sectores instrumentaron más bien los

<sup>4</sup> Modesto Suárez, “Cuidar de la Nación”, en *Revista del Senado de la República*, núm. 9, octubre-diciembre, 1997, México, pp. 176-177.

intereses particulares o singulares del grupo. De tal suerte, en virtud de esta forma de *ocultación ideológica* se invocó a intereses genéricos para promover, en el fondo, los intereses ideológicos, políticos o económicos de un sector o grupo. Los intereses de las autarquías fueron promovidos a partir de la Doctrina de la Seguridad Nacional y las tesis del enemigo externo y el enemigo interno, lo cual resultó propicio dentro del esquema de la Guerra Fría y el enfrentamiento Oeste-Este desarrollado en América Latina, muy en particular a partir de las políticas del senador McCarthy y de la revolución cubana de 1959.

Los nuevos conceptos de seguridad democrática y seguridad ciudadana nacieron de un replanteamiento moderno del concepto de soberanía democrática: en lugar de la abstracción genérica del Estado (como un ente ideal generalmente interpretado por la clase política o las fuerzas fácticas en el gobierno o el ejército).<sup>5</sup>

Una vez denotada la seguridad ciudadana bajo la perspectiva adoptada, es menester señalar que ésta es un derecho cuya satisfacción corresponde al ámbito de los poderes ejecutivos mediante el servicio público de policía. La justicia penal, por su parte, es impartida por los poderes judiciales, que representan la instancia decisoria en la relación trilateral que constituye el proceso penal, en el que también intervienen una parte acusadora (en México ha sido el ministerio público) y otra de defensa (particular o pública). De esta forma, los poderes ejecutivos, mediante órganos diversos, también intervienen en el sistema de justicia penal, en tanto que el ministerio público y la defensa pública forman parte de la administración pública, aun cuando tanto en el ámbito federal como en varios estados la defensa pública se enmarca dentro de los poderes judiciales.

Admitir que los poderes ejecutivos intervengan como auxiliares en la administración de justicia, no implica incurrir en la confusión entre seguridad ciudadana y justicia penal: a diferencia de la seguridad ciudadana, que es una actividad político-administrativa, la cual podría medirse por los resultados en la acción del Estado ante las faltas administrativas y la prevención de delitos, el sistema de justicia penal —persecución,

<sup>5</sup> Jaime Ordóñez, "Notas sobre sociedad civil y fuerzas de seguridad en América Latina en las décadas de los ochenta y los noventa. La perspectiva de los derechos humanos", en *Liber Amicorum, Héctor Fix Zamudio*, Corte Interamericana de Derechos Humanos-Unión Europea, San José, Costa Rica, 1998, vol. II, pp. 1172-1173.

defensa y juicio— sanciona a los responsables de los delitos y protege a los inocentes para responder exclusivamente a normas jurídicas y no a criterios de conveniencia u oportunidad. De ahí que las sentencias de los jueces sean tan eficaces —para la consecución de los fines propios del sistema de justicia— tanto cuando condenan al culpable como cuando absuelven al inocente (ver esquema al final).

El desconocimiento de esta distinción elemental se aprecia no sólo entre quienes atribuyen situaciones de inseguridad a decisiones judiciales sin entrar siquiera al análisis ponderado de éstas, sino en el propio Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000 (PNSP) que asume una visión sistémica en la que:

La seguridad pública no debe ser comprendida exclusivamente bajo criterios policiales. Va más allá de la prevención o persecución de las conductas antisociales y delictivas y se articula a todo el proceso de justicia desde una posición sistematizada.

Por ello también la actuación de los poderes Judicial Federal y judiciales de las entidades federativas es relevante en los resultados de las políticas integrales del combate a la delincuencia.<sup>6</sup>

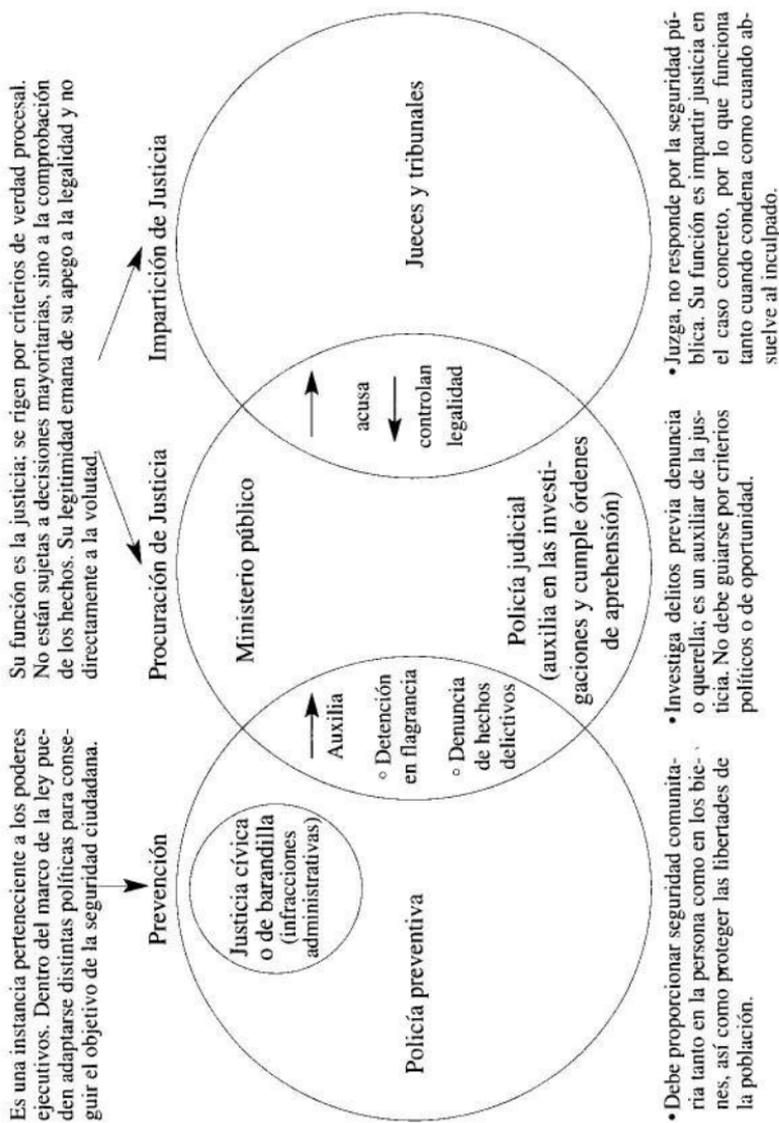
En el mismo PNSP se afirma que la mayor parte de las personas consignadas y a quienes se dictó auto de formal prisión fueron “debidamente sentenciadas”,<sup>7</sup> es decir, que *lo debido* es condenar a la mayor parte de los inculpados, de suerte que si en el cumplimiento de su deber de juzgar cada caso bajo criterios de verdad y de justicia se absolviere a la mayor parte de los inculpados, bajo estos criterios sería considerado como una intervención *indebida*. Más adelante, en el mismo documento se considera “la realización de estudios que permitan la responsable sugerencia para que la impartición de justicia considere las finalidades y propósitos del Sistema Nacional de Seguridad Pública”.<sup>8</sup> Bajo un *enfoque sistémico* los poderes judiciales llegan a reducirse al nivel de departamentos administrativos responsables de dictar sentencias.

<sup>6</sup> Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, *Diario Oficial* de la Federación, 18 de julio de 1996. Introducción.

<sup>7</sup> *Ibid.*, punto 2.4. Incidencia delictiva.

<sup>8</sup> *Ibid.*, punto 5.8. Administración de justicia.

Diagrama I  
Articulación de la seguridad y la justicia en forma democrática (contraria al enfoque sistémico vigente)



La atribución de funciones de seguridad pública a instituciones del sistema de justicia penal se observa no sólo cuando se quiere involucrar a los jueces en tareas de policía, sino cuando el ministerio público y la policía que debiera estar bajo sus órdenes (denominada judicial, ministerial o investigadora) realizan funciones fuera de aquellas que constitucionalmente les competen en la investigación y persecución de los delitos (artículo 21 constitucional).

En efecto, el ministerio público, que pareciera ubicarse a medio camino entre el sistema de seguridad pública y el de justicia penal, pertenece sin embargo a este último, en tanto que sus atribuciones tienen que ver exclusivamente con las mencionadas tareas de investigación y persecución de los delitos en función de la impartición de la justicia penal y no de la prevención de los delitos en sentido estricto. Si el ministerio público sólo puede intervenir ante el conocimiento de hechos delictivos, con mayor razón la policía, que ha de estar bajo sus órdenes, tampoco podrá actuar cuando no se haya cubierto esta condición.

No obstante lo anterior, en las décadas pasadas se deformó la idea constitucional que concibió a la policía judicial como una función auxiliar del ministerio público hasta constituir la en órgano, "cuerpo" o "corporación" responsable de tareas propias, algunas de las cuales ahora se han asignado a la Policía Federal Preventiva, como se analiza más adelante.<sup>9</sup> Lo anterior ha favorecido la formación de una estructura policial paralela al ministerio público e insubordinada a éste, cuya carta de naturalización se hace patente en las siguientes expresiones, frecuentes en voz de agentes del ministerio público de todos los niveles: "por la gravedad del caso, hemos encomendado su investigación al comandante fulano", "como resultado de sus investigaciones, la policía nos presentó [al ministerio público] a equis persona como presunto", o "todavía no puede ver al detenido porque la policía judicial no lo ha puesto a disposición del ministerio público". ¿Acaso no es el ministerio público el único y directo responsable de la investigación de los delitos y, en su caso, de la custodia de los detenidos? Cabe reproducir el siguiente análisis

<sup>9</sup> Una explicación detallada de los antecedentes de esta deformación se encuentra en: Partido Acción Nacional, "Iniciativa de Ley reglamentaria de los artículos 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 y 107 constitucionales", *Iniciativas de ley presentadas por el Partido Acción Nacional*, tomo IV, L y LI Legislaturas (1976-1982), Epressa, México, 1991, pp. 93 y siguientes.

para explicar la sui generis autonomía (insubordinación) de las policías judiciales o investigadoras en México:

Si bien no hay duda que, de acuerdo con el artículo 21 constitucional, la policía judicial debe estar bajo la autoridad y mando inmediato del ministerio público, la organización de las procuradurías de justicia en toda la República ha invalidado este precepto al establecer estructuras de mando paralelas para el ministerio público y la policía judicial, lo que da como resultado que un número de agentes de esta última tengan mayor rango jerárquico y nivel administrativo que los propios agentes del ministerio público.

La distorsión de la estructura apuntada hace improbable que un agente de la policía judicial, cuyo nombramiento corresponda a un nivel de los denominados mandos medios o superiores, se subordine a un agente del ministerio público que tenga una categoría básica. Esta subordinación es tanto más improbable si, como se ha hecho cada vez más frecuente, el funcionario policial ostenta además un alto grado militar. En ambos casos se produce un rompimiento en la línea de mando constitucionalmente establecida y, por ende, una pérdida del control jerárquico sobre la policía judicial.<sup>10</sup>

A pesar de la separación entre las funciones de seguridad ciudadana y las de impartición de la justicia penal, inevitablemente ambas se interrelacionan, lo que no implica aceptar el enfoque oficial de carácter *sistémico* en el que la justicia se deba asumir como parte de la seguridad. Los poderes judiciales no pueden coordinarse con las instituciones de seguridad en un mismo plano, sino que, acordes con su independencia e imparcialidad, intervienen como instancias externas de control de legalidad de los actos realizados por las autoridades administrativas responsables de la seguridad ciudadana y de la procuración de justicia.

Al impartir justicia en el escenario que le corresponde, que es el de los casos particulares de los que conoce el Poder Judicial, genera, no obstante, tres consecuencias benéficas de orden general: primera, reduce la impunidad al imponer una privación o restricción de bienes jurídicos a la persona responsable, con lo que contribuye a proteger a las víctimas de los delitos; segunda, limita la inseguridad de cada uno de los miembros de la sociedad ante la violencia incierta y desmesurada que signifi-

<sup>10</sup> Miguel Sarre, "Control del ministerio público", en *Los controles constitucionales*, Anuario de Derecho Público ITAM, núm. 1, 1997, McGraw-Hill, México, 1998, pp. 132-135.

caría un retroceso a la venganza privada y, tercera, protege también a toda la sociedad frente a procesos injustos.

Adicionalmente —y ésta es la más significativa aportación del sistema de justicia a la seguridad ciudadana en las democracias—, la eficacia al resolver la procedencia de las acusaciones con criterios de verdad constituye un presupuesto para el funcionamiento de los servicios de prevención y de persecución de los delitos en contextos democráticos, al dotarlos de un elemento más importante que el equipo y el armamento: la confianza de la población en autoridades que se sujetan a las reglas preestablecidas y resuelven con justicia. Este elemento de confianza ha sido puesto de relieve por el inspector de la New Scotland Yard: “Nosotros no podemos funcionar sin la ayuda del público [pues son las personas quienes] dan información y son testigos.”<sup>11</sup>

En una de las obras de Luis Spota, el desaparecido novelista y ensayista mexicano, se aprecia cómo las violaciones a las garantías individuales son causa y no antídoto para la inseguridad ciudadana: los agentes del entonces servicio secreto exigen cuotas a un ex convicto bajo la amenaza de detenerlo y fabricarle delitos, por lo que éste se ve obligado a volver a lo de antes, su viejo oficio de carterista.<sup>12</sup>

Cuando los órganos jurisdiccionales no garantizan que toda persona sólo pueda ser detenida bajo los supuestos limitativos establecidos constitucionalmente, además de vulnerarse las garantías de los individuos arbitrariamente detenidos, la seguridad ciudadana se verá afectada de manera directa en razón de que la permisividad en tal sentido (que puede ser incluso legislativa como ocurre tratándose de la figura de la flagrancia equiparada) se traduce en un traslado de funciones de los órganos jurisdiccionales a los administrativos. Esto tiene como consecuencia que los agentes de la policía utilicen estos poderes para regentar delinquentes, quienes se convierten en franquiciatarios del crimen en sus zonas de influencia. Sin embargo, ante el incremento de robos y otros delitos, nuestros diputados y senadores en funciones han otorgado mayores atribuciones a los agentes de la autoridad, con lo que la espiral delictiva dará un nuevo giro, que seguramente motivará futuras reformas legislativas.

<sup>11</sup> Tomado de la versión estenográfica de las palabras pronunciadas durante la segunda sesión de trabajo “Fortalecimiento de la relación policía-vecino”, efectuada en el marco del *IV Encuentro de policías municipales de ciudades capitales de Iberoamérica*, con sede en el CIESS-IMSS, México, 24 de agosto de 1993.

<sup>12</sup> Luis Spota, *Lo de antes*, Grijalbo, 1968.

Vistas por separado, la seguridad ciudadana y la justicia penal tienen exigencias propias a la luz de la distinción entre eficacia (grado de consecución de los objetivos buscados) y eficiencia (relación entre los recursos usados y los productos obtenidos). Ya se ha hecho aquí referencia a la forma en que la eficacia en el sistema de justicia favorece a la seguridad. Para reforzar esta idea, y evitar el recurso a diversos distractores (que comprenden desde el reclamo por la pena de muerte hasta las campañas que atribuyen la inseguridad a la intervención de los órganos judiciales o incluso de los *ombudsman*), señalo tres fuentes de ineficiencia en los servicios de seguridad ciudadana en los que, como sucede con las enfermedades iatrogénicas (producidas por los médicos) la delincuencia no es generada en la sociedad, sino en el interior de las mismas instituciones encargadas de combatirla y como consecuencia de las políticas públicas adoptadas:

1. *El vicio de origen en el proceso de selección del personal policial.* Si la imagen de diversas policías en el país está indudablemente asociada a formas de actuación arbitraria y corrupta, frecuentemente de corte *justiciero*, los aspirantes a desempeñar esta función naturalmente buscan lo que ven. Incluso, el perfil de la generalidad de los jóvenes que quieren *ser judiciales* es muy distinto no sólo de aquéllos que desean dedicarse al magisterio o cursar una carrera técnica o profesional, sino de quienes solicitan su ingreso a otras policías.

El círculo vicioso en la contratación de policías no se romperá sin preseleccionar aspirantes que no respondan a esa imagen. Se requiere que el Estado no escoja de entre quienes le dan a escoger, sino entre quienes quisiera escoge. Este objetivo se obtiene a partir del procedimiento denominado *reverse selección*, que sustituye las convocatorias abiertas —las que están esperando hijos y ahijados de los comandantes— por una búsqueda de candidatos idóneos mediante el auxilio de agencias profesionales que, por ejemplo, pueden ubicar al personal que será liquidado por motivo de la fusión de bancos u otras empresas, incluso desde antes de que queden sin empleo.

De entre las personas así identificadas —quienes originalmente no buscaban ingresar a la policía, ni a sus servicios administrativos auxiliares— se elegirá a los que, por su capacidad y demás datos por considerarse, como antigüedad en empleos anteriores y arraigo en la comunidad, recibirían una oferta para adiestrarse y eventualmente ingresar a la policía. Quienes hubiesen aceptado y fueren aprobados se integrarían

a nuevos equipos, separados de los grupos antiguos seleccionados por amiguismo o mediante los ingenuos procesos de convocatoria abierta.

Es sólo a partir de una adecuada designación como se obtienen beneficios de los ulteriores pasos en un proceso de profesionalización de policías: asignación a los puestos adecuados, capacitación, evaluación y control.

2. *La inestabilidad en el empleo de policía.* El número de agentes de policía y del ministerio público que, después de haber sido capacitados e incorporados a las tareas de seguridad ciudadana o de auxilio de la justicia, a quienes se da de baja, es impresionante: en el apartado 2.7 del PNSP, relativo al ministerio público y la policía judicial, se proporciona la siguiente información de la que se cita como fuente el Subsistema de Información Nacional de Seguridad Pública:

Un dato revelador de la formación y capacitación de este personal es que la Procuraduría General de la República (PGR) haya capacitado en los últimos diez años a 12 891 agentes y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), por su parte, en los siete años anteriores ha formado 32 802 elementos. En total, ambas instituciones han impartido cursos de formación y aprobado a 45 693 personas.

Sin embargo, ello contrasta con el hecho de que ambas instituciones cuentan a la fecha sólo con aproximadamente 7 000 policías judiciales y casi 3 000 agentes del ministerio público.

Lo anterior significa que, sólo por lo que respecta a las dos instituciones indicadas, hay un número superior a los 35 000. Personas que recibieron formación como agentes policiales o del ministerio público. Si de acuerdo con estos datos existe una relación de un agente en activo por cada 3.5 que ya no prestan sus servicios al Estado, y si esta proporción es semejante en otras instituciones ello se traduce en que por los 16 600 policías judiciales locales habría 58 100 *ex judiciales* o personas capacitadas como tales. Por otra parte, si existen 400 000 policías preventivos locales en funciones en el país, significa que hay un total de 1 400 000 *ex preventivos* o personas formadas como tales en otras actividades. En conjunto: 1 458 100 *ex* agentes en la calle, sin considerar a los egresados del ministerio público del fuero común ni de las policías federales de caminos, fiscal, y otras.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Datos tomados de los puntos 2.2 y 2.7 del PNSP, relativos respectivamente a la cobertura policial preventiva y al ministerio público y policía judicial.

Independientemente del dispendio de recursos que todo índice elevado de rotación de personal significa, como en el mismo punto del PNSP se reconoce, “representa un gran riesgo formar a demasiadas personas en plazos muy cortos, con bajos niveles de especialización y que, además, no permanecen en las instituciones”.

3. *La política de incremento significativo en el número de policías.* En la presentación de la *Cruzada nacional contra el crimen y la delincuencia*, el pasado 26 de agosto de 1996, el secretario de Gobernación informó sobre ocho ejes de acción en los cuales estaban trabajando los gobiernos de las entidades federativas y el gobierno federal: “El segundo eje sobre el cual estamos trabajando es ampliar la cobertura y elevar la capacidad de respuesta. Esto quiere decir, tener más policías, más peritos y más agentes del ministerio público. Necesitamos cuando menos duplicar su número”.

Los efectos criminógenos obtenidos al conjugar una inadecuada selección de personal con inestabilidad laboral se ven multiplicados en la medida en que, sin corregirse estos dos factores, se aumenta el número de agentes. Este incremento en el número de policías, que ya se ha dado en los últimos años, y que ahora se intensificará, sin duda contribuye a explicar los crecientes niveles de inseguridad. Nadie, y menos los gobernantes que de esta forma han preparado y armado escuadrones de delincuentes, debiera mostrarse sorprendido cada vez que ocurren robos, asaltos y secuestros cometidos por alguno de los más de un millón de ex agentes policiales. Nadie tampoco debería asombrarse de los métodos que utilizan, cuando éstos no han sido prácticas extrañas dentro del servicio activo de policía judicial tanto en el ámbito federal como local, así como en otras instituciones.

Además de medidas ineficientes o “contraeficientes”, como producto de las acciones indicadas, se desaprovechan las aportaciones de la informática en el campo de la seguridad: hasta la fecha se carece de una cédula de identidad personal que constituya un medio de prueba respecto de los datos de identidad de los habitantes del país. Ello impide, por ejemplo, que mediante la informática, aunada al auxilio judicial nacional e internacional, se elimine la prisión preventiva ante la virtual imposibilidad de evadirse definitivamente a la acción de la justicia. Si se aprovecharan estos recursos, se podrían destinar a otros renglones las enormes sumas que se emplean para la custodia de más de 50 000 presos

sin condena,<sup>14</sup> además de que se disminuiría la incidencia delictiva en las propias prisiones.

La prevención de los delitos suele asimismo tener un sentido muy primario: los gobiernos despliegan a cientos y miles de agentes para impedir robos, pero no se aprecia un esfuerzo profesional para evitar, por ejemplo, los frecuentes desfalcos que tienen lugar en distintas ciudades del país por quienes ofrecen utilidades inusitadas a los ahorradores mediante "cadenas" o "pirámides" que terminan por colapsarse, o los millonarios fraudes bancarios. De igual manera, no hay asesoría a los adquirentes de automóviles usados para comprobar su procedencia, y así podría continuarse con una larga lista de asignaturas pendientes en materia de prevención delictiva. No todo es cuestión de patrullas y toletes. Señala el ex juez italiano Luigi Ferrajoli:

Los resultados lesivos prevenidos por el derecho penal pueden ser evitados, y en muchos casos más eficazmente, a través de medidas protectoras de tipo administrativo. El campo más relevante de tales posibilidades es, sin duda, el de los delitos culposos. Los miles de homicidios culposos causados cada año por accidentes automovilísticos o laborales quedarían sin duda reducidos en cuanto se adoptasen medidas preventivas más eficaces y severas. Pero también en el campo de los delitos dolosos se abren posibilidades de prevención no penal: baste pensar en la previsible previsión del número de homicidios, especialmente en Estados Unidos, donde no existe control alguno sobre las armas privadas, que verosíblemente se produciría al prohibir no sólo la tenencia sino el comercio y fabricación de todo tipo de armas.<sup>15</sup>

#### SEGURIDAD CIUDADANA Y DEMOCRACIA

Puede haber, como antes se afirma, cierta seguridad sin democracia, como ocurría en la España franquista o en la Italia de Mussolini, pero

<sup>14</sup> En el *Cuaderno Mensual de Información Estadística* de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación, correspondiente al mes de enero de 1999, se reportaron 46 519 internos procesados del fuero común y 8 892 del fuero federal.

<sup>15</sup> Luigi Ferrajoli. *Derecho y Razón, teoría del garantismo penal*. Trotta, Madrid, 1995, pp. 473-474.

no puede existir —o no por mucho tiempo— estabilidad democrática sin seguridad.

Al ser la función de la seguridad ciudadana una tarea del ejecutivo, su legitimidad de origen deviene de la procedencia democrática de este poder. Se trata de una actividad que, como otras funciones propias del Estado, requiere además de profesionalización. De ahí que sea fundamental que los gobiernos asuman esta responsabilidad.

En los últimos tiempos se ha generalizado el empleo del concepto ciudadanización como una manifestación democrática y se habla de ciudadanizar la seguridad pública. Si por ello se entiende que la organización de la seguridad sea responsabilidad de los ciudadanos y no del gobierno y que la comunidad organizada realice directamente tareas de seguridad ciudadana en un ejercicio de democracia directa (vigilantismo), el concepto es inaplicable desde una perspectiva política basada en el origen legítimo de las autoridades en la materia que, a su vez, designan a los responsables de prestar los servicios de seguridad: se trata de un poder representativo delegable.

Ahora bien, si por ciudadanizar se quiere decir escrutinio público, control, participación y cooperación de los ciudadanos en los servicios de seguridad, ello evidentemente se inscribe en un horizonte democrático, no obstante lo cual es más orientador utilizar estos conceptos que denotan las actividades específicas que se asigna a los gobernados y no una especie de transmutación de la seguridad ciudadana en seguridad ciudadanizada, cuyos alcances son inciertos. De ahí que democratizar la seguridad ciudadana y ciudadanizar la seguridad no son ideas coincidentes.

Tratándose de la legitimidad de la función pública vista desde la perspectiva de su ejercicio y no de su origen, nuestra Constitución, en su artículo 109 establece cinco principios que rigen la actuación de todos los servidores públicos: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, los que se complementan con el principio de profesionalismo contenido en el artículo 21 constitucional, dirigido específicamente a los integrantes de las instituciones policiales. Por ello, democratizar la seguridad ciudadana significa entonces darle un carácter normativo a estos principios, tanto en un aspecto sustantivo que defina su alcance, como en sus implicaciones adjetivas que establezcan las formas procesales específicas para que la población esté en posibilidad de hacer valer el derecho social a la seguridad pública. Dice Luigi Ferrajoli:

Para que las prestaciones que satisfacen los derechos sociales sean impuestas como obligaciones a los poderes públicos y no abandonadas al arbitrio administrativo, es necesario que las leyes prevean unívocamente sus presupuestos vinculantes e identifiquen con claridad los órganos y procedimientos respectivos”.<sup>16</sup>

Para ello se requiere avanzar en el desarrollo doctrinal, legal y jurisprudencial de los principios apuntados: ¿Qué implicaciones tiene el principio de imparcialidad de cara a la contratación de servicios públicos de seguridad por particulares? ¿Qué significa la lealtad en un contexto democrático? ¿Hasta dónde llega la obligación de evitar que no se produzcan ataques a las personas o a sus bienes? ¿Cuáles son los límites entre lo público y lo privado para efectos de la seguridad ante la existencia de espacios públicos de acceso privativo y espacios privados de acceso público? ¿Cuáles son los alcances de la responsabilidad de los superiores jerárquicos *al elegir* o *al corregir* la actuación ilegal de sus subordinados? ¿Cómo se reglamenta el acceso a la información en esta materia? ¿Cuáles son los alcances y límites a la observación directa de los particulares respecto de las tareas de seguridad?

#### SEGURIDAD CIUDADANA Y DIVISIÓN DE PODERES

La Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP) define a la seguridad pública como “la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos”. Por su parte, en el Programa Nacional de Prevención y Readaptación Social 1995-2000, se dice que dicha función está “constituida por todas aquellas actividades encaminadas a prevenir y disminuir las infracciones y delitos, así como aquellas otras que realizan tanto el ministerio público a través de la procuración de justicia como las autoridades administrativas responsables de la readaptación social del delincuente”.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 917.

La visión sistémica de la seguridad pública de la que se nutre la legislación y los diversos programas nacionales relacionados con ella tergiversa, desvanece, las imprescindibles distinciones entre seguridad pública y justicia penal, e incide en distintos aspectos de la relación existente entre división de poderes y seguridad pública.

Ya se ha hecho mención que la función de procurar justicia a cargo del ministerio público, debe ser parte del sistema de justicia y no del de seguridad pública o seguridad ciudadana. Ahora bien, en el caso del sistema penitenciario, se violenta claramente la división de poderes al incluirlo dentro del campo de la seguridad y no del de la justicia, como lo establece la LGSNSP, al puntualizar que los fines de la seguridad pública se alcanzarán con "la reinserción social del delincuente" (artículo 3, párrafo segundo) y que la Conferencia de Prevención y Readaptación Social (integrada por los responsables en la materia en los ámbitos local y federal), será parte del Consejo Nacional de Seguridad Pública, que es el órgano supremo de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (artículo 13).

Debe aquí recordarse que la ejecución de las sanciones penales constituye el último tramo del sistema de justicia penal y que los poderes ejecutivos sólo intervienen como auxiliares en la administración de justicia al realizar las funciones administrativas en la aplicación de las penas, por lo que al integrarse orgánicamente la ejecución penal al sistema de seguridad y regirse por los principios de éste y no por las determinaciones judiciales, se afecta severamente la función judicial. Lo que se ha hecho en este aspecto es volver a la situación imperante en la época en que el jefe de la policía del Distrito Federal era a su vez el encargado de readaptar a los delincuentes.

La importancia que tiene el que no se comprenda al sistema penitenciario dentro de las estructuras de seguridad pública se aprecia cuando se considera que, de acuerdo con nuestra legislación penitenciaria vigente, la libertad anticipada de los sentenciados no depende en última instancia de hechos jurídicamente verificables o refutables ante autoridades imparciales, sino de apreciaciones de las autoridades administrativas en las que se pondera la personalidad de los individuos sancionados.

Esta situación reitera la necesidad de establecer en México los jueces penitenciarios dentro de los poderes judiciales que, como funcionan en países como España o Costa Rica, tienen entre sus principales funciones las de controlar la legalidad en la ejecución de la pena, llevar a

cabo las adecuaciones y reducciones a las mismas cuando legalmente proceden y resolver las controversias entre los sentenciados y las administraciones penitenciarias de manera que éstas no sean juez y parte.

Los cambios propuestos serán necesarios para incorporar la etapa de la ejecución penal al régimen constitucional de garantías, lo que constituiría un medio para recuperar la gobernabilidad dentro de los centros penitenciarios. No obstante, se advierte la dificultad de introducir estos cambios mientras el autoritarismo penitenciario en México se siga cobijando en “vetustas teorías del entorno y de socialización”,<sup>17</sup> según “los paradigmas clínicos que violan la Constitución y violentan al individuo”.<sup>18</sup>

### SEGURIDAD CIUDADANA Y FEDERALISMO

Si bien la naturaleza federal o centralizada de un régimen por sí sola no condiciona la calidad de los servicios de seguridad en un país, ya que existen sistemas centralistas con servicios de seguridad ciudadana prestigiados —que también los hay en los estados federales— es obvio que, en el caso de México, los servicios de seguridad ciudadana deben organizarse bajo este principio político-administrativo adoptado en la Constitución, que responde a la necesidad de “dividir el poder para salvaguardar la libertad”, según la expresión lograda por Manuel García Pelayo y comentada por Miguel Carbonell en los términos siguientes:

Tal como sucede con la división de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, también puede hacerse una división “territorial” del poder, que se implementa a través de una partición funcional y competencial que diferencia los ámbitos posibles de actuación de cada nivel de gobierno.<sup>19</sup>

En este sentido, ¿qué significado, alcances y riesgos tiene en este contexto la creación de la Policía Federal Preventiva?

<sup>17</sup> Hans M. Enzensberger, *Perspectivas de Guerra Civil*, Anagrama, colección argumentos, Barcelona, 1994, p. 35.

<sup>18</sup> Ernesto López Portillo Vargas, “Sobrevivir a la corrupción”, en *Etcétera*, semanario de política y cultura, núm. 310, 7 de enero de 1999, México.

<sup>19</sup> Miguel Carbonell, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1998, p. 82.

Independientemente de las consideraciones que se hacen más adelante, la Ley de la Policía Federal Preventiva, recientemente expedida,<sup>20</sup> satisface la necesidad legal de un servicio preventivo de seguridad en el ámbito federal. En efecto, en su redacción original, nuestra Constitución no previó la existencia de una esfera preventiva federal. Al haberse restringido la prevención de los delitos al ámbito municipal mediante la aplicación de los bandos de policía y buen gobierno, quedaron excluidos los ámbitos que no fueran de jurisdicción municipal, como lo son las carreteras federales. Esta situación dio lugar a que secretarías de Estado del gobierno federal establecieran policías administrativas para prestar servicios de seguridad en las áreas de su competencia, como ocurre con la Policía Federal de Caminos y otras que ahora se integrarán a la Policía Federal Preventiva.

La situación anterior, además de que carecía de sustento constitucional —éste lo adquirió hasta 1994 cuando se reformó el artículo 21 para establecer que la seguridad pública “es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala”—, contribuyó a que la policía judicial o investigadora se desnaturalizara para convertirse en un cuerpo con funciones de vigilancia en carreteras, aeropuertos y otros sitios de jurisdicción federal. De la misma forma, la ausencia de la policía de reciente creación explica, aun cuando no lo justifique, la intervención del ejército federal en tareas ordinarias de seguridad.

Si bien se encuentra así justificada la creación de la Policía Federal Preventiva, para que ésta favorezca la seguridad ciudadana en los sitios que cuidadosamente se especifican en el artículo 4° de la Ley respectiva,<sup>21</sup> se requiere sustraerla del ámbito eminentemente político de la Secretaría de Gobernación<sup>22</sup> y adscribirla a una entidad más técnica. Esta entidad po-

<sup>20</sup> *Diario Oficial* de la Federación, 4 de enero de 1999.

<sup>21</sup> Zonas fronterizas, litorales, pasos y puentes limítrofes, aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, centros de supervisión y control migratorio, carreteras federales, vías férreas, aeropuertos, entre otros.

<sup>22</sup> Es ilustrativa al respecto la polémica producida entre la Secretaría de Gobernación y el Gobierno del Distrito Federal en torno de la administración de fondos del Sistema Nacional de Seguridad Pública. En comunicado publicado en el diario *Reforma* el 21 de enero de 1999, el procurador general de Justicia y secretario ejecutivo del Consejo de Seguridad Pública del Distrito Federal reclama al secretario de Gobernación la manipulación política de recursos del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Este caso se ve poli-

dría ser una secretaría de justicia, como las existentes en numerosos países, responsables tanto de las materias de seguridad ciudadana, como de aquellos aspectos distintos a los de procuración de justicia, en que los poderes ejecutivos tienen responsabilidades legales. Tal es el caso de la administración de los sistemas penitenciarios en auxilio del sistema de justicia penal o el de la organización de los servicios periciales.<sup>23</sup>

Por otra parte, entre las dificultades para la organización y puesta en funcionamiento de esta policía federal están la selección de agentes de nuevo ingreso y la depuración de los que actualmente están al servicio de otras policías.

Un indicador palpable que le daría la razón al Ejecutivo que propuso la creación de esta nueva policía, así como al Legislativo que la aprobó, es que con su establecimiento, los agentes policiales dependientes de la Procuraduría General de la República, y los soldados y oficiales de la Secretaría de la Defensa Nacional, deberán reintegrarse a sus investigaciones (los primeros) y a sus cuarteles (los segundos), al tiempo que el personal del Cisen no tendría participación alguna en la investigación de delitos.

Ante lo improbable que resulta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación revise las interpretaciones, aprobadas por unanimidad y con aplausos, con las que se constitucionalizó la intervención del Ejército Mexicano en tareas de seguridad,<sup>24</sup> es de esperarse que al existir una po-

---

tizado por partida doble en tanto que la designación del procurador general de Justicia del Distrito Federal recayó en un conspicuo dirigente partidista.

<sup>23</sup> Pueden consultarse los siguientes estudios sobre el tema: Rafael Estrada Sámano "Necesidad de reinstalar dentro de la estructura del Poder Ejecutivo Federal, la Secretaría de Justicia", Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, México (sobretiro sin fecha), y Omar Guerrero, *La Secretaría de Justicia y el Estado de Derecho en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996, 309 pp.

<sup>24</sup> Se trata de diversas tesis que declaran constitucional la actuación de las fuerzas armadas en materia de seguridad pública, éstas y los debates conducentes fueron publicadas en el cuaderno *Seguridad Pública*, serie "Debates Pleno", Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1996. 104 pp. Entre los estudios sobre el particular se encuentran: Modesto Suárez, *op. cit.*, pp. 178-179, donde —al criticar el razonamiento de la Suprema Corte en el sentido de aprovechar la capacidad instalada del Ejército para la seguridad interior en tiempo de paz— pone de relieve el desconocimiento manifiesto en dicha interpretación del carácter eminentemente disuasivo de las fuerzas armadas; Santiago Corcuera, "La participación de las fuerzas armadas en funciones de seguridad pública", en *Panorama Jurídico*, órgano de la Universidad de Estudios de Posgrado de Derecho, año 1, núm. 2,

licia idónea para las zonas federales, se promuevan los cambios constitucionales para definir el papel de las fuerzas armadas de suerte que se supere la interpretación vigente.

Para fortalecer la infraestructura de seguridad en el país, la Policía Federal Preventiva no deberá rebasar directa ni subrepticamente sus límites de competencia en detrimento de los ámbitos estatal ni municipal o colocarse en el papel de coordinadora o superior de ellos, a la manera de un cuerpo de élite, superior de las policías estatales y municipales, tanto preventivas como judiciales o investigadoras. No se trata de establecer una superpolicía, sino simplemente de una policía propia para las materias federales.

En este sentido Allison M. Rowland formula diversas propuestas dirigidas "a mejorar la seguridad pública municipal, no a reemplazarla con tropas federales".<sup>25</sup> Es decir, se trata de fortalecer los servicios de seguridad —más que las fuerzas de seguridad— de abajo hacia arriba y no a la inversa, de manera que se observe el principio de subsidiariedad.<sup>26</sup> La investigadora señala en este mismo sentido:

No queda duda que la Federación tiene un papel primordial en combatir la inseguridad, pero en cuestiones de la policía preventiva este papel es mejor entendido como uno de coordinación entre los distintos cuerpos policiacos y de recolección y difusión entre las buenas prácticas locales [...] el forta-

---

noviembre, 1997, p. 19; José Ramón Cossío, "La pluralidad de sentidos de las normas constitucionales, las fuerzas armadas y la seguridad pública", en su obra *Constitución, Tribunales y Democracia*, Colección Ensayos Jurídicos, Themis, 1998, pp. 99-104. También resultan ilustrativos los ensayos sobre el tema publicados en *ideas*, del diario *Excélsior*, por Elisur Arteaga Nava, José Luis Piñeyro y Guillermo Garduño Valero, 6 de agosto de 1996, y el estudio "Análisis lógico de los argumentos de la sentencia sobre la acción de inconstitucionalidad 1/96", de Jorge Cerdio y Yolanda Lamothe, mimeo., ITAM, 1998, 23 pp.

<sup>25</sup> Allison M. Rowland, investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), "Policía Preventiva Federal, ¿para qué?", diario *Reforma*, 20 de diciembre de 1998, p. 18 A.

<sup>26</sup> "Acción subsidiaria es la ayuda complementaria, o sea, la que con carácter supletorio debe prestarse cuando las circunstancias lo requieran [...] atenta contra ésta un Estado que se arroga la omnipotencia y la totalidad de funciones a expensas de la autoayuda de los ciudadanos, y de la autoadministración o autonomía administrativa de las corporaciones menores, ya de derecho público, ya privadas." Nell-Breuning, en Walter Brugger, *Diccionario de filosofía*, Biblioteca Herder, Barcelona, 1975, p. 491.

lecimiento de los municipios es la mejor opción de las políticas contra la inseguridad pública".<sup>27</sup>

Nuestra norma suprema establece en su artículo 119 la *garantía federal* que constituye una manifestación de *subsidiariedad federal* aplicable directamente al tema de la seguridad. Dice el mencionado precepto que en caso de sublevación o trastorno interior, los poderes de la unión deberán prestar protección a los estados, a petición de las legislaturas de éstos o, en su defecto, de los ejecutivos locales. Esta fórmula, aunada a la regla general establecida en el artículo 124 constitucional, en el sentido de que las facultades que no hubieren sido expresamente conferidas a los funcionarios federales se entenderán reservadas a los estados, establece claramente el carácter supletorio de la intervención federal en asuntos del orden común.

La vigencia de un sistema regido por una efectiva separación de competencias ordenada a la preservación de las autonomías estatales y municipales bajo el esquema de subsidiariedad apuntado, dependerá no sólo de que el marco legal sea el adecuado o, incluso, que la infraestructura, equipo y capacitación que reciban las policías municipales y estatales sean equiparables a los que reciban los agentes federales, sino básicamente de que los gobiernos estatales y municipales ejerzan a plenitud sus atribuciones legales y no convengan en ser objeto de adopción plena por el gobierno federal.

Para que los gobiernos estatales conserven su autonomía en cuanto a política criminal, es elemental que la ejerzan plenamente al momento de designar a los funcionarios policiales locales, de manera que se permita la coordinación de éstos con los federales, pero no su subordinación. Por lo que respecta a las policías judiciales o investigadoras, esta situación refuerza la necesidad de suprimir la línea de mando policial paralela a la del ministerio público mediante la desaparición de las direcciones generales de policía judicial o investigadora, según la fórmula que propuso y aplicó con éxito el entonces procurador general de Justicia del estado de Guanajuato:

Que a cada agente del Ministerio Público, de acuerdo con las cargas de trabajo, se le adscriba el número de agentes de policía de investigación crimi-

<sup>27</sup> Allison M. Rowland, *op. cit.*

nal [que le estén subordinados de modo directo e inmediato], en número necesario, a fin de que se le responsabilice eficazmente de los resultados de las investigaciones.<sup>28</sup>

Por otra parte, de no modificarse —como consecuencia de un proceso de democratización sustancial y no meramente electoral— el control que la Secretaría de Gobernación ha ejercido en materia de seguridad, y la participación que en la materia tienen el Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional (Cisen), la Secretaría de la Defensa Nacional y la Procuraduría General de la República, todas las policías locales y estatales quedarían supeditadas de hecho al Gobierno Federal, lo que vulnera el federalismo, y cercena la vida democrática de las entidades federativas. Sin embargo, se trata de que la Policía Federal Preventiva se limite a cumplir con “las responsabilidades que por disposición constitucional corresponden a la Federación en materia de seguridad pública”.<sup>29</sup>

Advertidos del riesgo de un uso político de este proyecto policial, los legisladores que le dieron vida modificaron la iniciativa presidencial para agregarle un candado en la última frase de su artículo 3: “Esta institución policial no tendrá atribuciones en los procesos electorales”. Sin embargo, ello no excluye que la hegemonía que puede ejercer sobre las instituciones policiales locales y municipales —incluyendo a las policías judiciales que no debieran tener el carácter de cuerpo— aunada a las vinculaciones que establezca desde su sede —la Secretaría de Gobernación— con los organismos federales de procuración de justicia y de inteligencia, incluyendo a los militares, ponen en serio peligro la existencia política misma de las entidades federativas. Piénsese en el limitado papel de un procurador general de justicia local en la persecución de delitos con implicaciones partidistas. ¿A quién responderá su policía? ¿A sus instrucciones transmitidas vía la línea jerárquica del ministerio público, o a la línea de mando policial que ya no se detendrá en el jefe local, sino que llegará al ámbito federal? ¿Tendremos gobernadores supeditados a policías federales?

<sup>28</sup> Miguel Ángel García Domínguez, ponencia publicada en *Memoria de la Jornada Nacional contra la Tortura*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991, p. 96.

<sup>29</sup> Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Iniciativa de Ley de Policía Federal Preventiva, 13 de noviembre de 1998.

## JUSTICIA PENAL Y DEMOCRACIA

¿Elección popular de jueces y procuradores? ¿Autonomía del ministerio público? La respuesta a estas preguntas, frecuentemente planteadas al debatirse el tema de la democratización de la justicia penal, requiere allegarse elementos de juicio a partir del análisis de la función judicial.

De acuerdo con Ferrajoli, la incorporación de criterios de legitimación mayoritaria en el poder judicial representa un peligro a la imparcialidad inherente a la función judicial. Este peligro es tanto mayor en la medida en que el juicio pierda su objetividad para conocer la verdad procesal y acepte condicionamientos del poder externo. Por eso, "la irrogación de penas no puede ser nunca materia de administración o de gobierno; ni puede estar informada por criterios de discrecionalidad o de oportunidad, como ocurre con la actividad administrativa y la política".<sup>30</sup>

Por razones diversas, pero convergentes —dice el mismo autor— la verdad del juicio y la libertad del inocente, que constituyen las dos fuentes de legitimidad de la función penal, requieren órganos terceros e independientes de cualquier interés o poder: la *verdad*, por el carácter necesariamente libre y desinteresado de la investigación de lo verdadero; las *libertades* —de la libertad personal a la de pensamiento, de los derechos de defensa a las libertades políticas—, porque equivalen a otros tantos derechos de los particulares frente al poder y los intereses de la mayoría.<sup>31</sup>

Como se ha apuntado antes, si la función judicial debe resolver los casos particulares sin pretender con ello dar satisfacción al interés general custodiado por el legislador y no por el juez, no tiene cabida la legitimación mayoritaria de las decisiones judiciales. En otras palabras, las verdades procesales no están, no pueden, ni deben estar sujetas al juicio popular. La función jurisdiccional no descansa ni en la legitimación política de la autoridad, ni en el consenso social respecto de su procedencia, sino en principios de verdad.

De esta manera el peligro de legitimación mayoritaria de la función judicial se extiende así no sólo a la decisión misma, sino a la integración de los órganos de procuración e impartición de justicia, como

<sup>30</sup> Luigi Ferrajoli, *op. cit.*, p. 545.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

sucede cuando se elige a procuradores y jueces. Dice al respecto Ferrajoli:

[...] la legitimación mayoritaria no hace verdaderas las proposiciones jurisdiccionales falsas, ni susceptibles de verificación o refutación las que no sean verificables ni refutables.<sup>32</sup>

Si a la mayoría —por el trámite de la mediación gubernativa o parlamentaria, o acaso mediante formas de participación judicial directa— le fuese confiado también el poder judicial, de enjuiciamiento y/o de acusación, se pondrían en peligro las libertades de los disidentes y sus espacios legítimos de desviación. Y el peligro sería tanto mayor cuanto más amplios fueran los espacios potestativos del sistema penal y por consiguiente la carencia de legitimación legal a la que la legitimación “democrática” debiera poner remedio.<sup>33</sup>

Si los jueces carecen de legitimidad política, su legitimidad y su autoridad sólo provienen de la sujeción a la ley aprobada por el Congreso. Como apunta el jurista español Joaquín García Morillo:

La sujeción a la ley es, pues, la fuente de legitimidad del juzgador en el ejercicio de la función jurisdiccional. Teniendo en cuenta que su designación no tiene lugar por elección popular, y dada su integración en un cuerpo de carrera, la única legitimación democrática del juzgador es, precisamente, constreñirse a la aplicación de la ley que expresa la voluntad general: sólo esta aplicación de la norma democráticamente legitimada legitima a su vez a quien, sin haber sido elegido ni directa ni indirectamente, administra la Justicia que ‘emana del pueblo’ (Art. 117.1 de la Constitución española). Se trata por tanto de una legitimidad no de origen sino de *ejercicio*.<sup>34</sup>

En relación con el ministerio público, su legitimación, de acuerdo con el mismo autor, proviene de la autoridad ejecutiva legítima que lo designa y a la que se somete su actuación por virtud de los principios de unidad de actuación y jerárquico que rigen esta institución, según los cuales, sus actos quedan supeditados a sus mandatos —dentro del con-

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 547.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> Joaquín García Morillo, “La legitimación democrática del ministerio fiscal”, en la revista *Claves de la razón práctica*, septiembre, 1998, Madrid.

torno de la legalidad— y no puede obrar con la independencia e imparcialidad propias de los jueces.

Sin embargo, para el mismo García Morillo esta fuente de legitimidad constituye un obstáculo conceptual para la independencia del ministerio público:

La pretensión de ejercer funciones públicas como la de orientar y ejecutar la política criminal con plena independencia, sin legitimidad democrática y con absoluta irresponsabilidad política es, en resumen, una manifestación de elitismo corporativo, una pretensión de sustraer a la decisión y el control democrático la facultad de elaborar las políticas públicas y dirigir su ejecución, y un completo desconocimiento de las exigencias que el principio democrático lleva aparejados. Es, en definitiva, una pretensión muy bien inscrita en la tan alimentada desconfianza hacia lo político, vale decir, hacia lo políticamente legitimado, y en la tendencia a sustraer a los órganos democráticos la capacidad de dirección y control en espacios políticos de trascendencia relevante, como la política monetaria, la de seguridad nuclear o tantas otras; pero es absolutamente contradictoria con el principio democrático manifestado en el artículo 1.2 de la Constitución, cuando afirma que la soberanía nacional reside en el pueblo, del que emanan todos los poderes del Estado.<sup>35</sup>

Sin soslayar el tema fundamental de la legitimación del ministerio público, para ponderar esta postura adversa hacia su independencia conviene antes apuntar que, en nuestro país, el reclamo para desvincular la procuración de justicia del poder político, responde fundamentalmente a la necesidad de evitar la impunidad. Como lo expresa Daniel Solorio:

Castigar al que delinque es un deber primordial del poder público. Este deber sólo se cumple castigando al delincuente sin importar su jerarquía social, su colocación política, su riqueza o su popularidad; no castigarlos genera un clima de impunidad que se erige en factor criminógeno de alta densidad. El ciudadano común, enterado de que los poderosos delinquen, defraudan, trafican con enervantes, cometen peculado sin que alguien los moleste, encuentra justificado incurrir también en conductas antisociales. El mal ejemplo cunde.

<sup>35</sup> *Ibidem.*

En México es muy sabido que el ministerio público es un instrumento del poder y que opera bajo criterios altamente politizados. Encarnado en hombres políticos por excelencia, acusa ante los tribunales sólo cuando lo estima conveniente bajo criterios de política circunstancial; bajo el mismo criterio retira las acusaciones [...] Para eliminar de nuestra Constitución los círculos de impunidad que genera el hecho de que la acción penal se encuentre en manos de los políticos, es necesario convertir al Procurador General de Justicia y titular de la acción penal, en un funcionario autónomo y exigir que su titular sea un hombre de derecho, más que un hombre dedicado al trabajo político. Su responsabilidad política debe operar frente al Congreso y no frente al Ejecutivo cuyas órdenes hoy está obligado a acatar.<sup>36</sup>

Contrariamente a lo expresado por García Morillo, la independencia no necesariamente está reñida con la legitimidad democrática ni con la responsabilidad. Para resolver una falsa disyuntiva entre impunidad por un lado e ilegitimidad irresponsable por el otro, puede partirse de la base de un concepto de autonomía que, como el formulado por José Ramón Cossío referido a los órganos jurisdiccionales, se adecua plenamente al ministerio público en tanto que:

[...] un diseño normativo por el cual las normas que esos órganos a su vez produzcan, resulten de la exclusiva individualización de otras normas jurídicas y no de las instrucciones de otros órganos estatales. Esta autonomía es una condición indispensable para el control objetivo de regularidad del ordenamiento, en tanto hace posible que el derecho sea el criterio único de validez. A esta garantía de autonomía de los órganos jurisdiccionales se le denomina también "sujeción del juez al ordenamiento jurídico" o, simplemente "sumisión a la ley". Analizándola más de cerca, resulta difícil considerar que la autonomía va dirigida al juez o al tribunal, pues en realidad se dirige, si así puede decirse, al proceso jurisdiccional, *i. e.*, al proceso de producción de normas derivado de la función jurisdiccional.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Daniel Solorio Ramírez, "Eliminemos de la Constitución los círculos de la impunidad", en *Admon Jus*, revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Baja California, septiembre, 1998, pp. 43-47.

<sup>37</sup> José Ramón Cossío Díaz, *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*, Cuadernos para la reforma de la justicia, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, núm. 4, México, 1996, 171 pp.

De acuerdo con estos conceptos, si la producción de las normas individualizadas en el proceso jurisdiccional se concreta en resoluciones, en el caso del ministerio público se tratará de actos procedimentales y procesales igualmente sujetos a la ley. Ahora bien, el titular del ministerio público bien puede ser designado mediante un procedimiento interorgánico como puede ser la propuesta del Ejecutivo y la ratificación del Senado, según la fórmula vigente pero que, lógicamente, implicaría que sólo se le pudiese remover mediante el mismo procedimiento —como no ocurre—. De esta forma se ganaría en legitimidad y en control; mas para asegurar esa “sumisión a la ley” en todos los casos, los controles constitucionales de orden extraordinario —dirigidos al órgano— requieren ser complementados por controles ordinarios internos y externos —dirigidos a los actos. Entre estos últimos controles destaca el juicio de amparo en contra del no ejercicio de la acción penal (en un sentido amplio su *no ejercicio* comprende el abandono o negligencia en la función persecutora del delito), cuya procedencia ha sido finalmente admitida por nuestra Suprema Corte, de acuerdo con la interpretación que ha hecho del párrafo cuarto del artículo 21 constitucional.<sup>38</sup>

En efecto, para que el ejercicio de la acción penal deje de ser “el momento más potestativo de toda la actividad procesal”, según la expresión de Ferrajoli,<sup>39</sup> de manera que impere el principio de legalidad y su correlativo principio de obligatoriedad de la acción penal, se requiere contar con un medio procesal adecuado, como en nuestro caso lo puede ser el amparo.

Es así como el ministerio público —pese a no haber sido elegido por el voto popular— sería designado por quienes sí fueron elegidos democráticamente y se legitimará en su ejercicio mediante la aplicación de la norma “democráticamente legitimada”. En efecto, al ministerio público, en tanto realiza una función auxiliar de la justicia, instrumental, encuentra legitimación en la misma ley. Al no corresponderle “orientar la política criminal” por los medios legislativos y administrativos, no requiere fincar su legitimidad en la del ejecutivo y, en este sentido, puede ser autónomo.

<sup>38</sup> Cfr. Miguel Sarre, “Control jurisdiccional del ministerio público”, en *Federalismo*, Anuario de Derecho Público, ITAM, núm. 2, 1998, McGraw-Hill, México, en prensa.

<sup>39</sup> Luigi Ferrajoli, *op. cit.*, p. 547.

La sujeción a la ley por el ministerio público se hará efectiva tanto mediante los propios controles constitucionales interorgánicos con los que se puede destituir a su titular, como por virtud del control jurisdiccional de sus actos y omisiones. Ello hace absolutamente incompatibles un ministerio público autónomo y un sistema basado en el principio de disponibilidad de la acción penal. En este último sentido sí sería aplicable la crítica de García Morillo, puesto que efectivamente se crearía un ente con “plena independencia y absoluta irresponsabilidad”.

Con el modelo propuesto se superaría lo que durante muchos años había sido la fórmula mexicana, amparada en la errónea idea del monopolio de la acción penal:<sup>40</sup> subordinación directa a los ejecutivos y discrecionalidad en su ejercicio. La obligatoriedad de la acción penal y los controles constitucionales y legales para hacerla efectiva, al permitir su sujeción a la ley, podrán dar legitimidad a esta institución tradicionalmente autoritaria. Así se democratizará esta institución y no por la elección popular de su titular.

#### JUSTICIA PENAL Y DIVISIÓN DE PODERES

Lamentablemente, los mexicanos hemos heredado de la colonia un sistema de enjuiciamiento penal inquisitorio, sin que el intento del constituyente de 1917 por establecer un sistema de corte acusatorio haya arraigado en la legislación ordinaria y en la práctica judicial.

La nota más importante de un sistema acusatorio es la separación, en todo momento, de las funciones de acusar y juzgar. Es decir, se trata de llevar la división de poderes al escenario procesal: ni los jueces de los poderes judiciales acusan, ni los fiscales de los poderes ejecutivos realizan actos jurisdiccionales, como son no sólo el de dictar una sentencia, sino los de instruir el proceso, mediante el desahogo de todos los medios de prueba disponibles para llegar a una verdad procesal.

En México, durante la etapa denominada averiguación previa, el ministerio público realiza precisamente dichos actos de instrucción lo

<sup>40</sup> Ésta ha sido una construcción ideológica sin sustento constitucional, puesto que el texto constitucional nunca ha establecido tal *monopolio*, ni siquiera señala que la persecución de los delitos compete única o exclusivamente al ministerio público, como sí lo dice respecto de la imposición de las penas por el poder judicial (artículo 21).

que es visto como algo natural no sólo por los agentes del ministerio público, sino incluso por los propios abogados defensores quienes consideran tener mayores oportunidades de defensa ante el ministerio público que ante un juez. Por distintas razones —y a veces unificados por la corrupción— cada una de las partes está satisfecha de hacer a un lado el artículo 102 constitucional que señala que únicamente le compete al ministerio público buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de los inculpados, sin atribuirle función alguna de naturaleza jurisdiccional, como las apuntadas.

Este sistema representa una pieza subsistente de nuestro presidencialismo, una cotidiana intervención de los ejecutivos en el sistema de justicia que se ve agravada en la medida en que mayor es la vinculación política de los procuradores con gobernantes electos de quienes dependen.

Los poderes ejecutivos, por medio del ministerio público, no se limitan a cumplir su papel auxiliar de la justicia, sino que asumen la función decisoria al adelantar el proceso. Esto quiere decir que lo actuado, lo producido ante el ministerio público, tendrá pleno valor probatorio ante el juez, de manera que cuando el acusado es presentado ante éste, ya podrán haberse producido —como de hecho ocurre con frecuencia— todas las pruebas necesarias para su condena. Es decir, el inculpadado es materialmente juzgado por su acusador.<sup>41</sup>

La situación descrita no resulta tan perjudicial si antes de ser consignada o puesta a disposición de su juez, la persona está en libertad. Sin embargo, cuando se mantiene detenido al inculpadado durante la averiguación previa, entonces aflora el dato más característico de los sistemas inquisitorios puros: “la disponibilidad del cuerpo del acusado como medio para obtener la confesión per tormenta”.<sup>42</sup> En México se dice que el inculpadado está “sujeto a investigación”.

<sup>41</sup> Cfr. Paulino Machorro Narváez, *El ministerio público, la intervención de tercero en el procedimiento penal y la obligación de consignar según la Constitución*, en Academia de Jurisprudencia y Legislación, correspondiente a la de Madrid, reimpresso en *Clásicos mexicanos de los derechos humanos; de la Constitución vigente a nuestros días*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, t. I, 1993, y Miguel Sarre, *La averiguación previa administrativa como obstáculo para la modernización del procedimiento penal*, en serie Cuadernos de Trabajo, Academia Mexicana de Derechos Humanos, núm. 7, México, 1992.

<sup>42</sup> Luigi Ferrajoli, *op. cit.*, p. 551.

## JUSTICIA PENAL Y FEDERALISMO

La definición de “lo federal” parte de las facultades del Congreso de la Unión para legislar en cada materia. En la penal existe un debate pendiente en torno de las denominadas facultades implícitas, al amparo de las cuales han tenido lugar tanto la expansión del derecho penal federal en México, como la intervención de las autoridades federales.<sup>43</sup>

La discusión de esta competencia normativa adquiere actualidad en la medida en que cobran vida diversas instituciones constitucionales que permanecieron inertes durante los años de monopolio y centralización políticos.

La cuestión está en determinar si el congreso federal ha rebasado su facultad de establecer los delitos “contra la federación”, en materias tan importantes hoy día como los “delitos contra la salud”, que no se cometen en agravio de la federación. Escribió Rafael Matos Escobedo hace más de medio siglo:

[...] la fracción XXI, incluida en el artículo 73 de la Constitución de 1917 no tiene otro alcance que permitir al Congreso de la Unión legislar penalmente, sólo en cuanto a delitos cometidos contra los intereses, la integridad o los atributos de la Federación, pero dejando a los estados la libérrima facultad de legislar sobre delitos que no sean de los mencionados.<sup>44</sup>

De acuerdo con este autor, la cuestión es si además de definir los delitos y faltas contra la federación, como lo faculta el art. 73, frac. XXI, en su primer párrafo, el Congreso de la Unión puede recurrir a las *facultades implícitas* previstas en la fracción XXX del mismo precepto, para expedir legislación penal como un medio para hacer efectivas las facultades que se le confieren en otras materias.

Con sustento en tales *facultades implícitas* la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, cuya constitucionalidad estaría en discusión, entiende por delitos del orden federal “los previstos en las leyes federales” (art. 50, frac. I, inciso a); es decir, en cualesquiera de las leyes. Ello

<sup>43</sup> Cfr. Miguel Sarre, “Un federalismo penal desfigurado”, en *Federalismo*, Anuario de Derecho Público, ITAM, núm. 2, 1998, McGraw-Hill, México, en prensa.

<sup>44</sup> Rafael Matos Escobedo, ex ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La crisis política y jurídica del federalismo*, Editorial Veracruzana, México, 1944, p. 24.

supone un *mimetismo*,<sup>45</sup> por el que una norma penal que tipifique como delito determinada conducta dentro de una relación laboral perdería su carácter penal para formar parte del derecho laboral, como de manera similar ocurriría en todas las ramas del derecho público y privado.

Matos Escobedo refuta semejante interpretación: "Si dentro de un cuerpo de leyes civiles o mercantiles se injertan sanciones penales, no se está legislando sólo en materia civil o mercantil, también se está legislando en materia penal".<sup>46</sup>

Es con apoyo en la falacia antes apuntada que el congreso federal ha rebasado su facultad de establecer los delitos "contra la federación". Sin embargo, al margen de la discusión jurídica a que pueda dar lugar la interpretación propuesta, según la cual se restituiría la competencia de los tribunales locales —y por ende de los órganos de procuración de justicia locales— para perseguir y juzgar una serie de delitos, el problema no es de orden estrictamente judicial, sino político y de seguridad ciudadana, en razón de que en temas como el narcotráfico, los gobiernos estatales ven afectada gravemente la vida local —no los intereses o bienes federales— al tiempo que carecen de atribuciones para definir una política criminal y aplicarla eficazmente. Lo atinado o desatinado de la política federal afecta más gravemente los intereses locales que los federales.

Una posible redefinición de las competencias normativas en la materia es un tema que se vincula estrechamente con el federalismo judicial, por lo que tiene que ver con la revisión de resoluciones jurisdiccionales locales.

## CONSIDERACIONES FINALES

1. Existen múltiples formas de interdependencia —a la manera de vasos comunicantes— entre la seguridad ciudadana, la justicia penal, la democracia, el federalismo y la división de poderes.

<sup>45</sup> Un caso similar al mimetismo señalado, igualmente mítico, es el de la metamorfosis que sufre el ministerio público, cuando supuestamente pasa de ser autoridad para convertirse en parte.

<sup>46</sup> Rafael Matos Escobedo, *op. cit.*, p. 77.

2. El camino para resolver los problemas de inseguridad ciudadana no sólo debe buscarse dentro del Estado de derecho, sino que el Estado de derecho es el camino para la solución.
3. El *enfoque sistémico* adoptado en las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana es incompatible con un Estado de derecho.
4. El espacio democrático ganado por los mexicanos debe permear todas nuestras instituciones. Los ámbitos de la seguridad ciudadana y de la justicia penal son sumamente reticentes a este proceso de cambio. Ello obedece en buena medida al rezago jurídico y a atavismos ideológicos.
5. Es falso que nuestras normas en materia penal sean buenas y no se cumplen. El problema es que muchas son malas y, además, no se cumplen.
6. Es deseable que temas como los que aquí se abordan, como los de la militarización, la Policía Federal Preventiva y el sistema de enjuiciamiento penal se estudien y debatan ampliamente en el contexto de la democratización del país.
7. No bastan los esfuerzos que hacen las autoridades ni los crecientes recursos destinados para proveer de seguridad y justicia. Si no se modifican algunas piezas clave, como la eliminación de nuestro caduco sistema inquisitorio, no lograremos niveles razonables de seguridad ciudadana.
8. Tan importante como la selección, asignación, capacitación, estabilidad y control de los funcionarios judiciales es la labor de quienes, desde la administración pública, prestan servicios auxiliares a la justicia, o tienen a su cargo la seguridad ciudadana.
9. Los resultados de la Policía Federal Preventiva no sólo dependerán de la forma en que se estructure, sino de que no invada las competencias locales y no se invada la suya por otras fuerzas de seguridad e inteligencia federales.
10. La política y la justicia, incluyendo la procuración de justicia, mientras más lejos una de otra, mejor.

# CAMBIO POLÍTICO, INSEGURIDAD PÚBLICA Y DETERIORO DEL ESTADO DE DERECHO EN MÉXICO: ALGUNAS HIPÓTESIS EN TORNO DEL PROCESO ACTUAL

*Arturo Alvarado\** y *Diane Davis\*\**

## PRESENTACIÓN

El objetivo del presente trabajo es exponer algunas hipótesis sobre el incremento de la delincuencia y las acciones policiacas en México en los años recientes. El argumento principal es que la inseguridad pública se ha deteriorado como consecuencia de la desintegración de los mecanismos de control político y organizativo sobre las policías y en una medida más limitada sobre los militares y no sólo por causa del aumento notorio de la delincuencia social en el país. La delincuencia y la violencia son fenómenos multicausales que deben analizarse en cuanto a sus orígenes y a su evolución en el contexto del desenvolvimiento económico y social del país. Realizar un análisis de los componentes de la delincuencia y su etiología será parte de otro estudio. Hay avances importantes que reflexionan sobre el tema y, además, apuntan en la dirección del presente texto, en el sentido de que, además de las causas socioeconómicas del delito, existe un componente político-organizativo que no debe soslayarse.<sup>1</sup> Por lo tanto, la arbitrariedad policial así como el involucra-

\* El Colegio de México.

\*\* MIT.

<sup>1</sup> Rafael Ruiz Harrel explora diversas hipótesis sobre las consecuencias que tiene un mal gobierno y una serie de políticas que él considera antipopulares y antisociales en la criminalidad. *Criminalidad y mal gobierno*, México, Sansores y Aljure, 1998, p. 15.

miento de los policías en actos delictivos están más asociados a los procesos de organización de los cuerpos de seguridad, y a los efectos que tienen sobre ellos los procesos de cambio administrativo y político.

Para fines de la presentación, nos concentraremos en un aspecto que consideramos central y que contribuirá a entender el problema: el efecto de los cambios políticos en el ejercicio de las garantías constitucionales y el Estado de derecho. Desglosamos estos cambios políticos en tres dimensiones: por una parte lo que definimos como reforma del Estado, que en realidad se refiere a una serie de reformas constitucionales (particularmente de las atribuciones del gobierno en materia de seguridad y procuración de justicia), institucionales y administrativas implementadas por diversas administraciones presidenciales al mando de la coalición del PRI; en segundo lugar, como componente central de estas reformas encontramos los procesos de descentralización administrativa y parcialmente política; parcialmente porque pocas medidas han tendido a descentralizar la autoridad y no sólo los recursos; en tercer lugar nos referimos al efecto que produce el cambio político electoral, en particular la alternancia, en la formación de gobiernos locales que intentan resolver los mismos conflictos y problemas de seguridad con diversas medidas de política.

Aun cuando consideramos el efecto combinado de estos procesos, trataremos cada uno de ellos con especial atención a lo largo del texto. Los mexicanos están experimentando una transformación política en la estructura del sistema unipartidista, que ha tenido profundas consecuencias para el ejercicio de la autoridad así como para el diseño e implementación de las políticas públicas, como lo es la política de seguridad. Consideramos que las transformaciones institucionales del Estado mexicano pueden haber establecido fundamentos parciales para los recientes cambios en seguridad pública y modelos actuales de abusos y arbitrariedades policiales, militares y paramilitares contra la ciudadanía.

La posibilidad de que el cambio político afecte el control sobre los cuerpos de seguridad pública ha sido planteada con anterioridad, como una consecuencia de la pérdida del control central-unitario de las policías por la coalición priista (González Ruiz *et al.*, 1994, p. 93), por lo que sería de esperarse que surjan conflictos entre los mandos policiales y miembros de la élite emergente de partidos de oposición por hechos represivos cometidos en su contra (como por ejemplo sucedió ya con la selección de militares para ocupar cargos en la Secretaría de Seguridad Pública al inicio del gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas en diciembre de 1998-enero de 1999).

Sin embargo, queda por dilucidar en qué medida esta pérdida de control está asociada a la violencia y arbitrariedad policiales, en particular a su incremento, así como también cuál es la relación entre este proceso y el incremento general de la delincuencia.

Las denuncias contra la arbitrariedad policial han sido constantes a lo largo de la historia política contemporánea, así como el uso político de los cuerpos policiales por la élite gobernante. En la actualidad entre las principales denuncias contra autoridades presentadas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, están las quejas contra autoridades policiales (véase cuadro 1).

Sin embargo, es difícil sostener que exista o haya existido un control central unitario de los cuerpos policiales, no tanto de los militares. Igualmente, es difícil demostrar que haya una lógica coherente de actuación de los cuerpos policiales de acuerdo con mandos de un gobierno unitario. Si bien podría hipotetizarse que las policías han estado bajo el

Cuadro 1  
Quejas presentadas ante la CNDH por presuntas violaciones a derechos  
(Ejercicio de la CNDH, mayo de 1998)

	<i>Quejas</i>	<i>Porcentaje del parcial</i>	<i>Porcentaje del total</i>
I. Direc. Gral. de Readap. Soc. de la Sría. de Gobernación	1 592	28.32	26.19
II. IMSS	1 069	19.02	17.59
III. PGR	945	16.81	15.55
IV. JFCA	588	10.46	9.67
V. SEP	365	6.49	6.00
VI. ISSSTE	317	5.64	5.21
VII. SDN	315	5.60	5.18
VIII. SHCP	198	3.52	3.26
IX. SCT	120	2.13	1.97
X. CFE	112	1.99	1.84
Parcial	5 621	100.00	92.47
Quejas por tortura	58		
Otras autoridades	458		7.53
Total	6 137		100.95
Total de quejas recibidas en periodo	8 176		

Fuente: CNDH. *Informe Anual de Actividades*, mayo 1997-mayo 1998, síntesis, México, 1998, p. 39.

mando político de las coaliciones políticas dominantes, el control político sobre las distintas policías debería estar sujeto a competencias de poder dentro de la misma coalición, así como a competencias y conflictos de las coaliciones a lo largo de distintos periodos de gobierno. Por otra parte, habrá que establecer el nexo entre la pérdida de control de los cuerpos policiales y el incremento de la delincuencia.

A partir de lo anterior nos proponemos explicar la relación entre la reforma del Estado, la inseguridad pública y el deterioro del Estado de derecho. En primer lugar, analizaremos con detalle el caso para determinar la magnitud en que las transformaciones institucionales y partidarias, incluyendo la descentralización y los cambios en las estructuras locales de gobierno (gobernabilidad), contribuyeron (no intencionalmente) al incremento de la inseguridad pública y al aceleramiento de la violencia policial y militar en América Latina.

#### EL TAMAÑO DEL INFIERNO

Durante los últimos años, la inseguridad pública se ha convertido en un problema de importancia nacional con una situación que ha empeorado más rápido de lo que los ciudadanos y las autoridades hubieran creído hace apenas cinco años. Para mediados de los noventa los ciudadanos mexicanos estaban entusiasmados con las perspectivas de una completa democratización y salida del régimen autoritario, después de décadas de gobierno unipartidario. El optimismo se alimentaba del declive del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en todos los eventos electorales, pero sobre todo por el triunfo opositor del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas como jefe de gobierno de la capital, en julio de 1997, en la primera contienda electoral por la jefatura de gobierno de la ciudad en más de medio siglo.

Pero aun hoy día, a más de dos años de gobierno del PRD en la capital, la sensación de inseguridad continúa permeando tanto a la sociedad civil como a los distintos sectores del gobierno de la ciudad, mientras que el reto de la democracia electoral decae debido a la persistente inseguridad pública y a que las medidas gubernamentales para resolver el problema todavía no rinden frutos definitivos.<sup>2</sup> El ingreso del PRD al

<sup>2</sup> Si nos atenemos a los datos de la gráfica 1 vemos que el promedio diario de delitos ha disminuido, de 724 en 1997 a 652 en 1998 y 625 en 1999.

gobierno de la capital produjo una modificación crucial de su conducta, tanto de la percepción como del tratamiento del problema, ya que el núcleo del debate cambió, de culpar al gobierno por promover la corrupción, ineficiencia, arbitrariedad e impunidad delictivas, al reto de combatir estos problemas, de elaborar mejores políticas dentro de un gobierno electo y de ofrecer resultados positivos en el combate a la inseguridad.

A partir de esta experiencia, como también de las administraciones de gobiernos de oposición, principalmente del Partido Acción Nacional (PAN) en las entidades del país empieza a generarse en la opinión pública la idea de que, para fortalecer el proceso democrático, es necesario garantizar la seguridad pública y el dominio de la ley, y no sólo se requiere continuar luchando contra el dominio priísta del gobierno. Muchas organizaciones civiles se han convencido de que uno de los mayores peligros a las libertades civiles y uno de los más serios obstáculos para el cumplimiento de los derechos ciudadanos más básicos yace en la capacidad del gobierno local de establecer un Estado de derecho.

Se está gestando la percepción de la coyuntura del cambio político que sobrevalora el deterioro del Estado de derecho y de las garantías ciudadanas frente a otras ganancias formales en el sistema de representación política; sin embargo, sería insostenible pensar que antes sí existía dicho Estado de derecho, por lo que la pregunta de fondo es qué está ocurriendo en el ámbito de las garantías ciudadanas y cómo los gobiernos de distintos partidos trabajan para entablar las garantías o para cancelarlas.

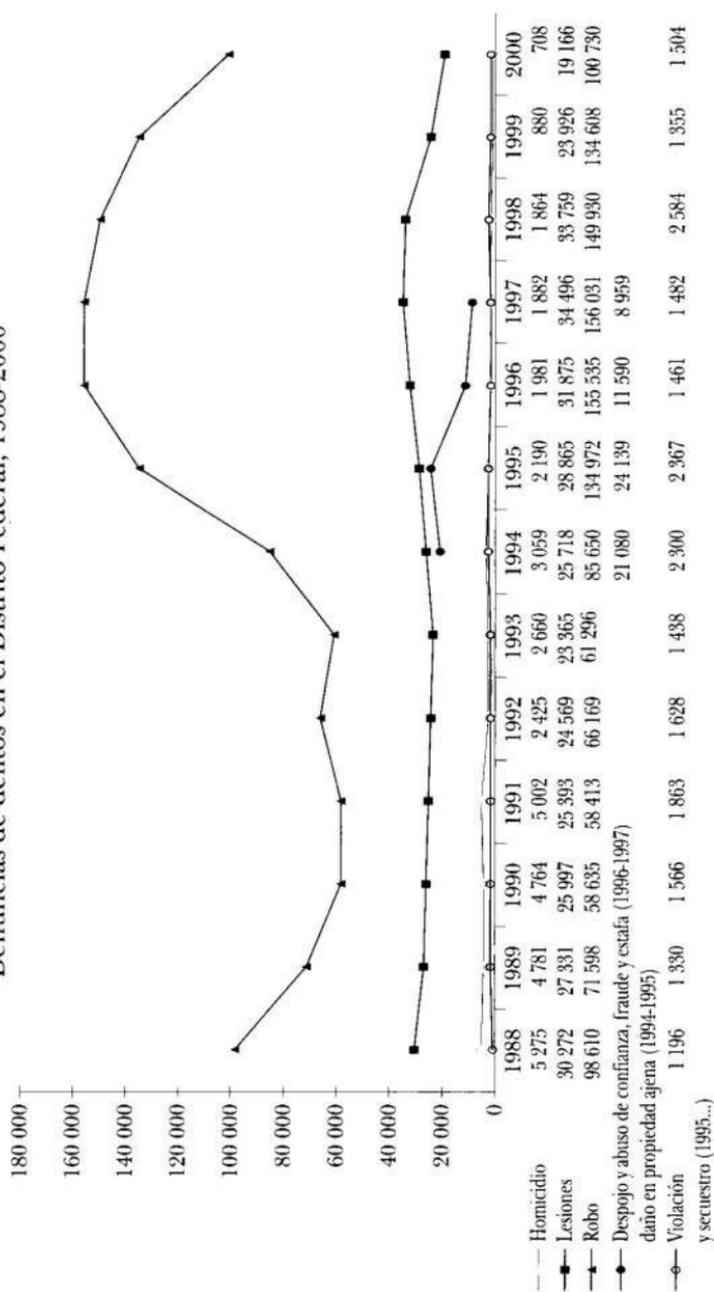
Como se manifiesta en la gráfica y los cuadros, la delincuencia tiene un aumento notorio en los últimos años, al igual que las denuncias contra autoridades policiales federales.

Los índices delictivos en la ciudad de México así como en el país han tenido un inusitado crecimiento (gráficas 1 y 2 y cuadro anexo a la gráfica) que se debe efectivamente a una serie de situaciones críticas por las que ha pasado la economía y la sociedad, pero también hay otras circunstancias que contribuyen a agravar el problema.<sup>3</sup>

En segundo lugar se percibe, y varios datos tienden a comprobar este juicio, una creciente arbitrariedad policiaca debido a que las distintas policías y cuerpos del ejército hostigan a ciudadanos y activistas en

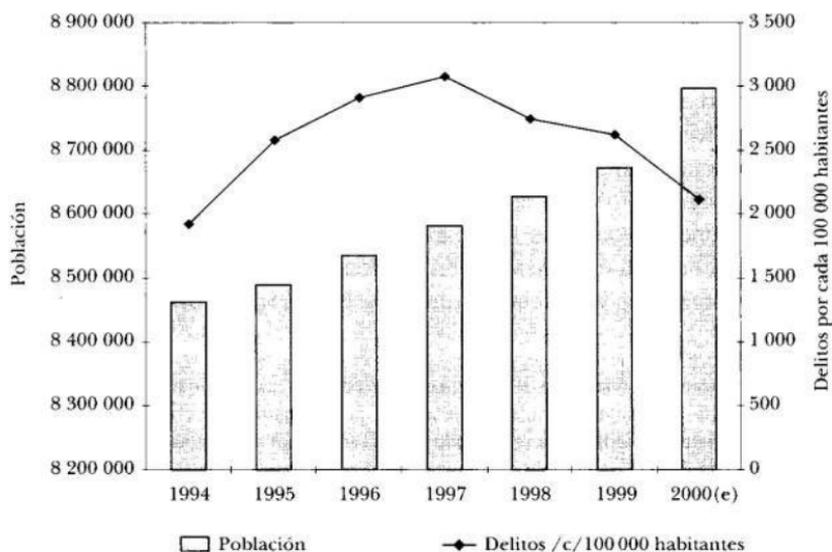
<sup>3</sup> Los datos generales del incremento en estos delitos son ilustrativos. Sin embargo, dos cuestiones deben tomarse en consideración al revisar las estadísticas. En primer lugar, es evidente que las estadísticas no cubren la totalidad de los delitos. Esto se debe a varias

Gráfica 1  
Denuncias de delitos en el Distrito Federal, 1988-2000



Fuente: INEGI, *Anuario Estadístico del Distrito Federal*, México, INEGI, años de 1988 a 1998 y PCJDF 1999. Para los años 2000, 2001, son estimaciones del autor (Preliminares) extraídas de los promedios ofrecidos en: [http://www.pgjdf.gob.mx/estadisticas/resumen\\_ng.asp](http://www.pgjdf.gob.mx/estadisticas/resumen_ng.asp), consulta del 14 de mayo de 2001. Los datos del 2000 y 2001 son estimaciones del autor a partir de los promedios diarios; la forma de presentar los datos de la PCJDF cambió en el año 2000, por lo que también la clasificación de los delitos pudo variar.

Gráfica 2  
Población y delitos por cada 100 000 habitantes  
en el Distrito Federal 1994-2000(e)



Fuente: elaboración del autor con base en datos de Conapo, INEGI y PGJDF.

### Delitos per cápita

Año	Población D.F.	Delitos /c/100 000 habs.		Promedios diarios	Variación de porcentaje anual	Tasa de	Probabilidad de ser víctima
		Delitos	habs.			crecimiento actividad delictiva	
1994	8 460 524	1 918	162 248	444.5			0.019
1995	8 489 007	2 576	218 644	599.0	34.76	0.3476	0.026
1996	8 534 848	2 913	248 608	681.1	13.70	0.1370	0.029
1997	8 580 936	3 081	264 391	724.4	6.35	0.0635	0.031
1998	8 627 273	2 756	237 801	651.5	-10.06	-0.1006	0.028
1999	8 673 860	2 631	228 212	625.2	-4.03	-0.0403	0.026
2000(e)	8 796 861	2 130	187 391	513.4	-17.89	-0.1789	0.021

Fuente: elaboración del autor con base en datos de Conapo, INEGI y PGJDF.

comunidades locales; esta situación se agrava por el hecho de que buena parte de ese personal público no responde a la ciudadanía, como tampoco a la comunidad misma (jamás ha rendido cuentas), sino solamente a dirigentes de instituciones nacionales o a los jefes de la coalición partidaria gobernante; incluso, en algunas situaciones no parece responder a autoridad alguna, sino a jefes de facción política dentro de los cuerpos policiacos o en regiones donde existen acendrados cacicazgos políticos, como en Chiapas o Guerrero. El incremento de los crímenes cometidos por la policía contra ciudadanos en México, violaciones, secuestros y asesinatos ejemplifican el caso. Además de las denuncias crecientes de organizaciones ciudadanas sobre el caso, una forma indirecta de apreciar el fenómeno la encontramos en las denuncias ciudadanas contra autoridades policiales y judiciales<sup>4</sup> (cuadros 2, CNDH y 3, CDHDF).

---

causas entre las que se encuentra el temor y el descrédito de las autoridades encargadas de perseguir delitos. En segundo lugar, es probable, no obstante lo anterior, que el índice de delitos registrados se haya incrementado por diversos motivos, entre los cuales se encuentra por supuesto el número de incidencias, pero sobre todo la necesidad de reportarlos por intereses personales para protegerse del mal uso probable de un bien robado o por otros motivos. Por lo tanto, esto no significa que la capacidad de registro de las autoridades se haya incrementado, sino más bien el interés de los afectados por recuperar o denunciar el hecho, en particular el robo.

<sup>4</sup> El incremento de delitos cometidos por la policía contra ciudadanos, como violaciones, secuestros y asesinatos, contribuye de manera crucial a la impunidad. De acuerdo con la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, entre el ejército, las policías municipales y las judiciales estatales se acumulan 55% de las denuncias nacionales por violación a los derechos humanos (CNDPDHAC, y *Reforma*, junio, 1998). Casos espectaculares son los asesinatos de jóvenes ciudadanos en la colonia Buenos Aires por policías (y algunos militares encargados de los policías) de la ciudad, en 1997, o las violaciones tumultuarias de mujeres menores de edad en Tláhuac por elementos de la policía en 1998. Las estadísticas de la Comisión de Derechos Humanos del D. F. son aleccionadoras. Entre las quejas presentadas ante la Comisión entre 1993 y 1997 (c. 15 000 casos) 15.5% fueron por dilación en la procuración de justicia; 10.3% por irregular integración de una averiguación previa, 8.6% por detención arbitraria y 8.5% por violación a los derechos de reclusos; estas quejas sumaron 42.9% del total. Además, 48% de las quejas se dirigían contra la PGJDF, 22% contra la SSP y 4.7% contra el Poder Judicial. La CDHDF sancionó a 661 servidores de la SSP y a 315 de la PGJDF (CDHDF, 1999). En el Estado de México, la Comisión Estatal de Derechos Humanos recibió entre 1993 y 1997 un total de 14 600 quejas. De ellas 5.6% fueron por irregular integración de una averiguación previa; 4.4% por detención arbitraria; 3% por dilación en la procuración de justicia; 1.2% por no ejecutar orden de aprehensión y 4% por no consignar una averiguación previa. 25.7% responsabilizaban a las autoridades judiciales, 9.5% a la Dirección de Seguridad

Cuadro 2  
Quejas presentadas ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal  
(1995-1997)

	"Existencia" al		Marzo-diciembre, 1995		Enero-diciembre, 1996		Enero-diciembre, 1997		
	28 de febrero de 1995		Recibidas	Resueltas	En trámite	Recibidas	Resueltas	En trámite	En trámite
Quejas	453	1 812	1 872	393	2 551	2 566	378	2 623	2 644
Recomendaciones	6	7	12	1	2	2	1	7	1
Amigable composición	46	36	26	56	45	51	50	31	50

Fuente: PGJDF, Dirección General de Política Estadística y Criminal.

Cuadro 3  
CDHDF: diez tipos de denuncias más frecuentes

	Ejercicio indebido del servicio público	Dilación en la procuración de justicia	Lesiones	Irregular integración de la averiguación previa	Detención arbitraria	Violación a los derechos de los reclusos		Negativa de acceso al servicio público	Negativa al derecho de petición	Robo	Cobhecho
						de los reclamos	de los reclamos				
Total	3 114	2 275	1 531	1 512	1 270	1 245	1 146	1 146	886	1 016	642
%	21.27	15.54	10.46	10.33	8.68	8.51	7.83	7.83	6.05	6.94	4.39

Fuente: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Quinto informe anual*, octubre, 1997-septiembre, 1998. México, CDHDF, primera edición, octubre, 1998.

El cuadro 3 muestra que más de la mitad de las quejas sometidas a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), en los últimos dos años son contra autoridades encargadas de la seguridad y protección.

Tercero, y éste es el aspecto central, prácticamente en todos los gobiernos, sean parte de la coalición dominante del PRI o donde se ha dado alternancia partidaria en estados y en municipios, hay una tendencia de las policías estatales y municipales a utilizar su autoridad (nueva y descentralizada para los municipios) para reprimir o castigar a la población, en vez de incrementar y refrendar los derechos democráticos recientemente ganados por los ciudadanos, electoralmente hablando. En ningún caso, hasta donde se conoce, que ha avanzado la oposición, se ha eliminado de raíz el problema de la arbitrariedad ni la delincuencia policial ni se ha logrado el control democrático de los cuerpos de seguridad estatal y municipal por las autoridades electas legítimamente ni por la ciudadanía.

Esta situación obliga a preguntarnos ¿cuáles han sido los efectos de la democratización en cuanto a la formulación de ciertas políticas públicas, como la referida a la seguridad y al mantenimiento y protección de las garantías individuales?<sup>5</sup>

---

Pública y Tránsito y 12.5% al Tribunal Superior de Justicia. De todas ellas, 91 servidores públicos fueron sancionados (CEDHEM, 1998). Igualmente la falta de acciones de las autoridades para perseguir los delitos erosiona profundamente el Estado de derecho. Según el PAN, mientras que en 1990 se consignaba 14.3% de las averiguaciones, en 1996 sólo se consignó 6.02% (PAN, 1997). Uno de los aspectos más inquietantes del homicidio doloso es su alta impunidad. En los últimos diez años, la eficiencia en la persecución de este delito fue de 50%. Y la ineficiencia es mayor en otras denuncias, dado que entre 80 y 90% no se resuelven.

<sup>5</sup> Por supuesto que uno de los problemas centrales en el estudio de la temática es la definición de seguridad pública y de Estado de derecho. Para fines operacionales empezaremos por definir seguridad pública como la política gubernamental referida al ejercicio de acciones para prevenir y castigar a la delincuencia legalmente sancionada; esta política implica una acción de control político de las élites sobre sus propias coaliciones de poder y contra grupos opuestos. Para aquellos interesados en una definición más cercana a las políticas públicas y la teoría jurídica del Estado, seguridad pública hace referencia al mantenimiento de la paz y el orden públicos. Se trata de la "protección que se genera a través de los mecanismos de control penal y del mantenimiento de la paz pública, mediante acción de prevención y represión de ciertos delitos y faltas administrativas que la vulneran, particularmente a través de los sistemas de procuración e impartición de justicia y de los sistemas de policías preventivas" (González Ruiz, 1994, p. 43). Seguridad jurídica es la garantía dada al individuo en que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objetos de ataques violentos o que, si éstos llegan a producirse le serán aseguradas por la sociedad protección y reparación, así la acción

Igualmente, en zonas de conflictos políticos profundos y donde el PRI aún domina las instituciones de gobierno la situación se agrava. El involucramiento de oficiales municipales afiliados al PRI y de militares en la masacre en el estado de Chiapas en diciembre de 1996 es un caso dramático. Una situación similar ocurrió en Aguas Blancas, Guerrero, en 1995, aunque en dicha ocasión las autoridades estatales del PRI no llegaron al poder precisamente gracias al apoyo electoral de esos ciudadanos, otorgado en elecciones limpias y legítimas, y tampoco existía una situación previa de respeto a las garantías individuales en la entidad. También, desde 1995 se ha tomado la decisión de incorporar a cuerpos del ejército en tareas propias de las policías como son prevención de delitos y vigilancia en el Distrito Federal (en 1996), vigilancia y patrullaje en las zonas fronterizas de Tamaulipas desde 1997 (*Reforma*, 30 agosto 1999) y en tareas de combate al narcotráfico y por ello de coadyuvancia con el ministerio público federal, como ocurre en Chihuahua desde 1995 (Chávez, 1999).

Cuarto, hay una creciente cantidad y presencia de policías y cuerpos de seguridad privados así como de fuerzas paramilitares, un número creciente de empresas de policías privadas y grupos paramilitares en México,<sup>6</sup> muchos de ellos organizados y administrados por personas que fueron (hasta hace poco tiempo) oficiales o autoridades policiacas o que fueron entrenados en las distintas escuelas y programas de formación policial, quienes aprovecharon la situación para vender servicios de "protección" a costos crecientes;<sup>7</sup> en la mayoría de los casos, el consu-

---

del Estado garantiza ambas cosas y se emparenta con la seguridad pública. Asimismo, definimos como Estado de derecho, en forma mínima, como el respeto (convencional) a las personas en sus bienes y sus personas, así como la existencia de un mecanismo mínimo de resolución de controversias entre los ciudadanos y el "Estado" y entre los ciudadanos mismos. Cuando la noción jurídica está vinculada a la de legalidad y al Estado de derecho, éste debe entenderse como un gobierno sometido a leyes. El principio de legalidad es el fundamento básico del comportamiento de las autoridades en un Estado de derecho. González Ruiz, Samuel, E. López Portillo y J. Arturo Yáñez, *Seguridad pública en México, problemas, perspectivas, propuestas*, México, UNAM, 1994, Coordinación de Humanidades, serie Justicia.

<sup>6</sup> A principios de 1999 se tenían registradas operando en el D. F. 448 empresas privadas de seguridad, con un personal ocupado cercano a los 34 000 empleados. Entrevista con el licenciado Federico Siller, director de Registro de Servicios Privados y de Seguridad, G.D.F., 30 de julio de 1999.

<sup>7</sup> En abril de 1999 había en el Distrito Federal 443 empresas de servicios privados de seguridad registradas, con aproximadamente 38 000 empleados. Estas cifras son parciales

midor de dichos servicios es el sector privado, aunque no se excluye la contratación de estos servicios por oficinas o miembros del sector público. Hay una creciente contratación de servicios privados de seguridad y protección para ejecutivos y funcionarios miembros de corporaciones nacionales y extranjeras. Muchas empresas se han visto obligadas a equiparse con equipos antiasalto para ellos y para sus clientes. Los bancos son un claro ejemplo. Igualmente, narcotraficantes y miembros del crimen organizado contratan personal militar y policial (especialmente judicial) para la protección de sus personas y de "sus" bienes. Esto manifiesta un incremento del costo en la seguridad a expensas del público y la pérdida de control público de este servicio.<sup>8</sup>

Quinto, hay un incremento de la violencia, del crimen y del desorden en la sociedad mexicana en prácticamente todos los niveles de las actividades sociales y económicas, en un contexto donde ni la policía ni los militares pueden ser considerados como guardianes del orden público ni de la seguridad nacional. Por supuesto que el incremento de la violencia y la delincuencia en todos los niveles de la sociedad responde a una dinámica no totalmente vinculada con los problemas de la organiza-

---

ya que varias compañías han solicitado su registro sin éxito, y otras operan sin el mismo. Hace diez años había apenas 35 empresas privadas registradas. No existe hoy un listado completo de éstas. (Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, Empresas Registradas en la Dirección de Registro de Servicios Privados de Seguridad del Distrito Federal abril de 1999.) Entre el personal contratado por dichas empresas se han descubierto algunos ex policías inculcados por delitos; como ejemplo está Nicolás Leyte Salas, ex "zorro" inculcado de homicidio y abuso de autoridad por la muerte de seis jóvenes en la colonia Buenos Aires. El presunto responsable laboraba en Panamericana de Protección. (Silvia Otero, *El Financiero*, 27 de noviembre de 1998.)

<sup>8</sup> Las evidencias respecto a la contratación están en diversas entrevistas y reportajes. La reciente aprehensión de Daniel Arizmendi, temido secuestrador de Morelos, puso de manifiesto la protección de las autoridades judiciales contra el criminal. Igual situación ha ocurrido con innumerables narcotraficantes. Además, en el discurso oficial, los últimos secretarios de Seguridad Pública del Distrito Federal entraron a su cargo aduciendo que la policía era una gran fuente de corrupción, particularmente por la estructura administrativa de la Secretaría, como fue el caso del Gral. Enrique Tomás Salgado Cordero. (*El Financiero*, 26 de junio de 1996, p. 33.) Recientemente se registró un escándalo en la Policía Auxiliar por el manejo presuntamente ilegal de un fondo de ahorro de dicho cuerpo policial que motivó que el secretario de Seguridad, Alejandro Gertz, destituyera al encargado de dicho cuerpo. (*La Jornada*, Mexico, 14 de julio de 1999.)

ción policial y militar del Estado y merece una atención particular. El promedio diario de denuncias de delitos sólo en la ciudad de México se ha incrementado 64% en tan sólo tres años, al pasar de 445 casos diarios en 1994 a 700 presuntos delitos por día en 1997; por supuesto, los delitos que más se han incrementado en las denuncias oficiales son los de robo, en 57% entre 1995-1998, y en segundo lugar, pero con menor intensidad, las lesiones, con 14% en el mismo periodo; mientras tanto, otras estadísticas como la del homicidio, el despojo o la violación evolucionan sin mucho cambio (véase el cuadro 4).

El incremento del robo y las lesiones puede estar asociado a la crítica situación económica vivida en el país desde 1995; en cambio, los otros delitos como el homicidio muestran un modelo más regular y rígido, consistente, a lo largo de varios años. Pero es notorio que la estadística oficial sólo cubre parcialmente la efervescencia delictiva que vive el país. En encuestas realizadas por el rotativo *Reforma* y la empresa BIMSA, publicadas en octubre de 1996 y enero de 1997, 67.4% de los informantes afirmaron que ellos o algún familiar habían sido víctimas de un delito.<sup>9</sup> A diferencia de todos estos delitos solamente existe denuncia de uno. La ínfima proporción de denuncias, de menos de una cuarta parte de las víctimas, se debe al miedo, a la presión contra la misma o al descrédito de las instituciones de procuración de justicia. Además, hay que considerar que muchas víctimas han sufrido ya dos o más asaltos. La imagen de las autoridades encargadas de combatir el delito forma parte de la negativa percepción ciudadana del sistema de justicia.<sup>10</sup>

Finalmente el crimen organizado y el narcotráfico han incrementado sus actividades dentro del territorio nacional, que se manifiesta no sólo en el monto de sus acciones, sino en el hecho de que sus actividades locales de distribución de droga empiezan a ser importantes; entre los datos que ilustran la situación están el incremento en el consumo nacional de drogas y el lavado de dinero. La última encuesta sobre consumo nacional de drogas muestra un aumento de 30% en los últimos cinco años (De la Fuente, *El Universal*, 16 de junio de 1999).

<sup>9</sup> Rafael Ruiz Harrel, *Criminalidad y mal gobierno*, México, Sansores y Aljure, 1998, p. 53.

<sup>10</sup> Otra encuesta de *Reforma* del 8 de junio de 1998 reportó que 47% de los entrevistados creía que los ministerios públicos eran corruptos.

Cuadro 4  
Delitos per cápita

Año	Población del Distrito Federal	Delitos por cada 100 000 habitantes	Delitos	Promedios diarios	Variación porcentual anual	Tasa de crecimiento de la actividad delictiva	Probabilidad de ser víctima
1994	8 460 524	1 918	162 248	444.5	0.019		
1995	8 489 007	2 576	218 644	599.0	34.76	0.3476	0.026
1996	8 534 848	2 913	248 608	681.1	13.70	0.1370	0.029
1997	8 580 936	3 081	264 391	724.4	6.35	0.0635	0.031
1998	8 627 273	2 756	237 801	651.5	-10.06	-0.1006	0.028
1999	8 673 860	2 631	228 212	625.2	-4.03	-0.0403	0.026
2000(e)	8 796 861	2 130	187 391	513.40	-17.89	-0.1789	0.021

Fuente: elaboración del autor con base en datos de Conapo, INEGI y FGIDE.

Las seis consideraciones previas sugieren una situación de abrogación del Estado de derecho en los ámbitos local y nacional. Pero esta situación ya existía antes, cuando había un monopolio político, policial y militar del PRI, que además había sido prevista en distintas consideraciones jurídicas y sociológicas; por eso, habría que entender la novedad o la permanencia de tal estado de cosas. A esta situación debe sumarse la emergencia de nuevas formas de inseguridad pública que amenazan o desestabilizan los avances democráticos adquiridos en otros dominios públicos y privados.

Es importante apuntar que la ineficacia de los policías, y el prácticamente inexistente régimen de garantías a las personas y a sus bienes en México, no deja de tener similitudes con otros regímenes autoritarios (civiles aunque también militares);<sup>11</sup> esto a pesar de que el régimen gozó de tantos años de estabilidad política y disciplina partidaria (lo cual obliga a discutir si el control policial sigue o no las líneas del control político). Igualmente, el fenómeno delictivo se produce en un periodo que coincide con aquellos países donde se ha dado un proceso de democratización, y donde se ha puesto de manifiesto la "falta" de control de los cuerpos policiales por la ciudadanía (no necesariamente control directo).

¿Qué es lo que explica este estado de cosas? ¿Por qué México se ha transformado de país donde los ciudadanos tenían relativamente menos temor al descontrol y arbitrariedad de la autoridad militar o policial (aunque siempre hubo desconfianza) hacia una situación que demanda una mucho mayor atención nacional? ¿Por qué se ha incrementado continuamente la inseguridad pública y la violencia cotidiana? Incluimos aquí el incremento del abuso militar y policiaco, con el consiguiente deterioro del gobierno de leyes, en la mayoría de las localidades del país.

Cabe preguntarse, ¿por qué está ocurriendo esto en un país latinoamericano que fue exitosamente desmilitarizado hace varias décadas? Sería de esperarse que los problemas de seguridad y respeto a los derechos ciudadanos emergerían con mayor probabilidad en países con regímenes militares pasados o en donde la desmilitarización del Estado no se hubiera terminado exitosamente, que en países sin pasado pretoriano. De allí que resulte importante explicarse por qué se presenta este problema en México y por qué en estos años.

<sup>11</sup> México y Costa Rica fueron los únicos países latinoamericanos que se desmilitarizaron con éxito en los años cuarenta.

Al compararse con el resto de los países de América Latina México, siempre resulta una excepción a la regla; frente al dominio militar logró, desde muy temprana época, el desenvolvimiento de un régimen civil autoritario. Sin embargo, el hecho de que los militares perdieran el control de la política no significó su desaparición de la coalición gobernante. De hecho siempre ha existido una vinculación peculiar entre la élite política del régimen con una forma (y participación) de la autoridad militar, aunque subsumida. Además, el orden policial ha estado vinculado a la dinámica política del régimen de manera particular.

Algunos analistas han puesto la mira en la reciente rebelión del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), en Chiapas, y el impacto que ha tenido en el incremento de la actividad del ejército no sólo en torno de la zona del conflicto, sino en la sociedad y en la política.

Por supuesto que la rebelión en Chiapas es un factor importante. Sin embargo, México es un país con una tradición de rebeliones indígenas y con un pasado guerrillero que se mantiene con variantes desde los años sesenta, por lo que la actividad del ejército en esos ámbitos no es nueva; tampoco es nueva la presencia de miembros del ejército comandando los aparatos de seguridad y prevención en los poderes policiales o judiciales de la federación y los estados.

En cambio, la presencia directa de los militares en funciones de patrullaje y vigilancia policial sí es nueva. Para mediados de 1999, 28 de las 32 entidades del país habían nombrado en puestos judiciales y policiales a mandos medios del ejército.<sup>12</sup> La aparición de otros cuerpos paramilitares tanto de grupos guerrilleros como de "guardias blancas" ha obligado al ejército y a las autoridades federales a poner atención y recursos para controlar este problema (sin éxito aparente). El incremento del presupuesto federal en seguridad pública (para 1999 la federación espera gastar en este rubro cerca de 740 millones de dólares) está asociado a la urgencia y diagnóstico de las autoridades nacionales para combatir dichos problemas.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> *La Jornada*, 15 de agosto de 1999 (Suplemento Masiosare), realizó un reportaje que enumera cuántos militares estaban encargados (con licencia) de policías estatales y municipales. Además, hace un recuento de las tareas de combate a la delincuencia encabezadas por el ejército con resultados magros y contradictorios.

<sup>13</sup> En una investigación realizada por Diane Davis, se ha encontrado que los altos mandos de la policía del Distrito Federal han tendido a ser ocupados por militares con licencia.

La intervención militar en otros ámbitos de la seguridad pública también se incrementó. Así ocurrió en Chihuahua durante la administración del gobernador Francisco Barrio, y con el ingreso de los militares a la administración de los distintos cuerpos de policía de la ciudad de México en 1995: un caso que ejemplifica tal situación y refleja los problemas anotados.<sup>14</sup> Si bien formalmente deben combatir y reducir la criminalidad, su intervención no reduce los niveles delictivos y además ha creado otros nuevos, como son la arbitrariedad y la violación a los derechos humanos. El caso más notorio en la ciudad de México ha sido el asesinato de seis jóvenes en la colonia Buenos Aires el 8 de septiembre de 1997 por autoridades policiales y militares. El operativo incluyó cerca de 200 elementos vestidos de granaderos y la intervención de un grupo especial denominado “zorros”.<sup>15</sup>

De cualquier manera, estas aseveraciones no explican completamente la sistemática arbitrariedad y violencia policiacas, y el interminable abuso de la policía, tanto el que violenta el Estado de derecho como el que podríamos llamar de uso y abuso político. Las “purgas” dentro de las policías han sido un instrumento político usual de las autoridades, no para combatir la delincuencia (a veces producida por los mismos policías), sino para establecer líneas de mando, o por móviles políticos.<sup>16</sup>

En un renglón similar, no obstante lo controvertido de esta afirmación, se encuentra la intervención militar en el ámbito de la seguridad pública. Valdría considerar aquí las distintas controversias y conflictos de autoridad que se generan en los cuerpos de policía y militares.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Se han gastado enormes recursos en entrenar y apoyar la militarización de las policías del Distrito Federal, y esto debe tener algunos efectos (benéficos, tal vez), pero no necesariamente en la disminución de la delincuencia. Sin embargo, el efecto no deseado es más grave, pues incide contra las garantías individuales.

<sup>15</sup> *Proceso*, 14 y 28 de septiembre y 19 de octubre de 1997. *El financiero*, 14 de octubre de 1997, p. 49; 15 de octubre, p. 47; 16 de octubre, p. 40; 17 de octubre, p. 38 y 21 y 24 de noviembre de 1997, p. 44.

<sup>16</sup> Esclarecer los móviles y el modelo de comportamiento inadecuado y hasta ilegal de las policías obligaría a un trabajo particular, donde se construyera un modelo de acción de las policías de acuerdo con su organización. Baste por ahora la información reciente de las comisiones de derechos humanos para apuntar hacia algunas tendencias que, sabemos, que son insuficientes. Se requiere sistematizar y verificar la información de prensa y oficial sobre los abusos.

<sup>17</sup> El hecho de que buena parte de las quejas contra abusos de estas autoridades —por ejemplo, en cuanto a violaciones de derechos humanos—, provienen o son iniciadas por los mismos agentes afectados por distintas medidas.

Lo anterior tampoco explica del todo la emergencia de nuevas fuerzas paramilitares públicas y privadas. Otros dos ángulos que han explorado estudiosos preocupados por la violencia y la inseguridad son factores propios del trabajo y prestaciones de los cuerpos policiales: los bajos salarios y las prestaciones, tanto de los “bajos mandos policiales y militares, como también de los medios, sargentos y hasta capitanes —según denuncias recientes del Comando Patriótico de Concientización del Pueblo (CPCP)—; también se considera la falta de profesionalización de la policía y el personal policial y militar.<sup>18</sup> Ambos factores han sido frecuentemente identificados en otros países como contribuyentes en la epidemia de violencia, la inseguridad pública y los abusos y arbitrariedades cometidos por la policía y los militares. Y en el caso mexicano ambos factores probablemente están vinculados. El personal militar y policial frecuentemente es reclutado de los escalones socioeconómicos más bajos de la sociedad (principalmente en zonas rurales) y sus salarios son inadecuados (al menos frente al conjunto de oportunidades y opciones que responden a la “astringencia” e incertidumbre económicas en la que viven). Sus condiciones de trabajo imponen obligaciones y responsabilidades que, por un lado, rebasan su capacidad personal y de grupo, y por el otro,<sup>19</sup> implican obligaciones adicionales que no tienen que ver con los objetivos de su trabajo, sino con actividades impuestas internamente por la “organización” policial interna, muchas de las cuales lindan con la ilegalidad.<sup>20</sup> Aún más, existe evidencia de que distintos dirigentes de cárteles de narcotraficantes han infiltrado los altos mandos

<sup>18</sup> Estos factores muestran las deficiencias de origen de los cuerpos de seguridad, sobre todo si los comparamos con las tareas que enfrentan y frente al incremento del narcotráfico y del crimen organizado. Un factor adicional que debemos tomar en cuenta se refiere al tipo de nombramiento, a la responsabilidad política y al conjunto de incentivos y castigos a que está sujeto este personal.

<sup>19</sup> Las condiciones de trabajo y la imposición de un sistema de costos y prebendas incluyen la necesidad de pagar por el uniforme, el arma y los instrumentos de trabajo (cuando se les proporcionan); también el pago por el “derecho de uso” de los vehículos motorizados, etcétera.

<sup>20</sup> Y hasta con la inconstitucionalidad, como afirma el constitucionalista Ignacio Burgoa. Dos problemas apuntamos en este aspecto. En primer lugar las actividades del ejército mexicano están claramente prescritas en la constitución mexicana, por lo que el desplazamiento de tropas y sus “usos” para fines de seguridad pueden ser considerados fuera de las prescripciones. En segundo lugar, por lo que toca a las policías, también hay controversia, pues la constitución indica que sólo deberá existir una policía, no varias.

de las policías y los militares, las están utilizando para beneficio propio y las mantienen con recursos.<sup>21</sup>

Respecto a los asaltantes de bancos y secuestradores, existen también evidencias de conexiones con la policía. De allí que la "purga" dentro de las policías se haya convertido en instrumento político usual de las autoridades para intentar combatir la delincuencia de los mismos policías.<sup>22</sup>

Por otra parte, a pesar de la "epidemia" de violencia que ocurre en México desde hace cinco años, estas condiciones no son enteramente nuevas. El personal policial especialmente, así como los bajos rangos militares, han tenido bajos salarios y la mayoría carecen de educación y de entrenamiento profesional; de igual manera, aunque el narcotráfico ha existido desde hace mucho tiempo, y era públicamente reconocido, antes no existían las obligaciones legales para combatirlo ni había producido tanta controversia y violencia interna.

Así, cabe preguntarse: ¿Qué es nuevo en México que podría dar cuenta del fenómeno y de estos cambios? Un aspecto que consideramos central, y que contribuirá a entender el problema, es el efecto que tienen los cambios políticos en el ejercicio de las garantías constitucionales y el Estado de derecho. El país está experimentando una transformación política en la estructura del "sistema" unipartidista, que ha tenido profundas consecuencias para el ejercicio de la autoridad y para el diseño e implementación de las políticas públicas, como lo es la política de seguridad (o la evolución del orden policial). Consideramos que las transformaciones institucionales del Estado mexicano pueden ser fundamentos parciales de los recientes cambios en seguridad pública y de los patrones actuales de abusos y arbitrariedades policiales, militares y paramilitares contra la ciudadanía.

A partir de estas hipótesis nos proponemos explicar la relación entre la reforma del Estado, la inseguridad pública y el deterioro del Esta-

<sup>21</sup> Ambas actividades delictivas son actividades organizadas en escalas supramunicipales (internacionales algunas) y cuentan con organización e información propias.

<sup>22</sup> El 24 de noviembre de 1998 se dio a conocer un operativo donde la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal arrestó a 215 policías auxiliares, de la Bancaria Industrial y policías "privados". (*El Financiero*, 24 de noviembre de 1998.) De ellos, 44 tenían órdenes de aprehensión por delitos de homicidio o violación o robo o abuso de autoridad. Muchos de los mandatos judiciales contra ellos databan de 1991. Según *El Universal* fueron 221, de los cuales 87 eran de la PBI, 53 de la auxiliar y 47 de empresas privadas. Además, 32 eran policías del Estado de México. (*El Universal*, 24 de noviembre de 1998.)

do de derecho. Analizaremos con detalle el caso mexicano para determinar, primero, la magnitud en que las transformaciones institucionales y partidarias, incluyendo la descentralización y los cambios en las estructuras locales de gobierno contribuyeron (no intencionalmente) al incremento de la inseguridad pública y al aceleramiento de la violencia policial y militar en América Latina.

### HIPÓTESIS DE TRABAJO Y DISCUSIÓN

#### *Reforma del Estado y deterioro del Estado de derecho*

La mayoría de los gobiernos de los países latinoamericanos, y México no es la excepción, están llevando adelante importantes reformas del Estado. El ímpetu de estas reformas ha sido ampliamente estudiado por académicos que, en particular, han explorado las relaciones que pueden existir entre descentralización, transición del autoritarismo y democratización.

La visión más ampliamente aceptada por científicos sociales por quienes elaboran las políticas gubernamentales, parte del supuesto de que las posibilidades de la democracia, la estabilidad política y el bienestar económico se sustentan ampliamente en la capacidad de los gobiernos para dismantelar autoridades políticas altamente centralizadas, apoyar y promover estructuras de gobierno locales —municipales para el caso mexicano— y la participación política de sus pobladores. Muchos países de Europa del Este y de América Latina han logrado grandes avances, y han creado y revitalizado las estructuras locales de gobierno entregándoles autoridad institucional para administrar sus propios asuntos financieros y políticos.

Pero las reformas implementadas por muchos gobiernos, especialmente los orientados por concepciones populares, tal vez confusamente llamadas “neoliberales”,<sup>23</sup> lejos de facilitar una transición económica y

<sup>23</sup> Sin ánimo de debatir sobre los ambiguos significados del llamado neoliberalismo, en un trabajo sistemático debería considerarse seriamente el efecto que sobre la delincuencia, el desorden y la arbitrariedad policiales tienen las políticas económicas implementadas en los últimos años en México. Ciertamente no podemos afirmar que dichas políticas contribuyan a la ola de delincuencia, pero sí que han tenido efectos en el empleo, el ingreso y en las alternativas de sobrevivencia de la población. Es necesario tomar en serio el efecto de estas medidas sin acusar a dichas políticas económicas de tener un efecto causal

política estable, pueden haber influido en cierto grado a agravar o crear estos problemas, ya sea como una consecuencia no esperada, una externalidad o como producto de inconsistencias y defectos en la formulación e implementación de las políticas. Una desafortunada consecuencia de la rápida descentralización y del paralelo cambio del terreno institucional, parece ser el creciente vacío de poder en el ámbito local, una ineficiencia y hasta incapacidad para resolver los problemas, particularmente respecto a los temas de crimen, violencia, arbitrariedad o falta de control policial (aunque no son los únicos).

No obstante que ciudadanos en muchas municipalidades en países recientemente democratizados han obtenido o recuperado los derechos constitucionales y la autoridad para elegir y apoderar a sus autoridades políticas locales, ni los gobernantes ni estas poblaciones han logrado recuperar o crear capacidades para vigilar y prevenir los delitos; al menos no han avanzado en la misma medida. Esto puede deberse, claro, al hecho de que la descentralización y las reformas a las policías y a los cuerpos de seguridad (y la intervención-acción de las estructuras militares) y el control sobre los militares son mucho más difíciles de llevar a cabo y reforzar. También puede deberse al hecho de que la naturaleza de las responsabilidades policiales y militares *de facto* contienen cierta discrecionalidad sobre las reglas y sobre sus acciones, debido especialmente a los poderes y los recursos coercitivos "delegados". Finalmente, puede deberse al hecho de que las reformas constitucionales o legislativas de las instituciones militares y policiales han sido las más controvertidas y difíciles de imponer, por encima de cualesquiera de las reformas del Es-

---

directo sobre la criminalidad. Igualmente deberían valorarse las presiones y condicionamientos de organismos internacionales: Banco Mundial, FMI, BID. En años pasados estas instituciones presionaron para impulsar compulsivamente la descentralización y las políticas desregulatorias (sin contar con bases institucionales ni diagnósticos reales) lo cual tuvo como efectos paralelos la concentración del ingreso, el bloqueo a los mecanismos de creación de empleos y el crecimiento de las redes clientelares de la economía informal; el problema con las políticas impulsadas es que bajo cualquier evaluación, han creado un escenario de deterioro del nivel de vida de toda la población, así como también clausuraron otras alternativas de política y de desarrollo, sobre todo porque no permitieron que los ciudadanos de estos países deliberaran, en condiciones de libertad y pluralidad democráticas, sobre las alternativas de política. Estas políticas también contribuyeron indirectamente a este estado de cosas, al afectar redes sociales de protección y políticas de control de la seguridad; se han convertido, por ello, en obstáculos al cambio democrático porque vaciaron la capacidad de acción de los Estados recientemente democratizados.

tado, por golpear a los políticos de viejo cuño y defensores del *statu quo*. Pero tal vez se deba simplemente a que ni la descentralización ni la democratización gubernamental han alcanzado a las fuerzas policiales y militares (o a que no son las medidas más adecuadas para estos agentes).

En el caso de México, en los ámbitos de la seguridad pública, se han implementado ya muy diversas medidas tanto de descentralización como de recentralización, de coordinación de fuerzas, de profesionalización de los agentes policiales de incremento de sus capacidades técnicas, etc. Todas ellas, si bien pueden haber sido políticas públicas necesarias y coherentes, no lo parecen así a la luz de sus efectos. Tal vez el problema central en su implementación haya sido la inconsistencia y los cada vez más continuos cambios de política y de agentes responsables de realizar las políticas (a veces por motivos políticos).<sup>24</sup>

Cualesquiera que sean las razones, los resultados en términos de la instauración del Estado de derecho en los ámbitos local y nacional no han sido buenos para la ciudadanía: el deterioro del Estado de derecho; el persistente hostigamiento y la arbitrariedad policial y militar; la mayor ambigüedad, la imprecisión sobre qué niveles de gobierno (municipal, estatal, federal) son responsables de organizar y controlar a las autoridades policiales (no a las militares, responsabilidad exclusivamente presidencial) y el incremento, generalizado, de la inseguridad pública y el desorden.

La dinámica conjunta de estos fenómenos pone en duda las posibilidades de una transición democrática estable, para no mencionar la esperanza de establecer un ambiente donde los derechos humanos estén garantizados y donde el Estado de derecho pueda florecer. Y esto sugiere, a su vez, que el mayor reto del futuro es construir principios democráticos que legitimen el orden público y a la vez un sistema legal, como también democrático, de garantías a las personas y a sus bienes, con reglas de prevención, control y solución de delitos. Es dentro de este marco como debe enfocarse la reforma al sistema policial.

<sup>24</sup> En el caso del Distrito Federal, en los últimos años el promedio de estancia de seis o siete funcionarios al cargo de la Procuraduría General de Justicia del D.F. fue de menos de un año. Otro tanto se podría decir de la Secretaría de Seguridad Pública. Durante la administración de Óscar Espinosa Villarreal se nombraron dos secretarios de Seguridad, uno civil y otro militar, con orientaciones polares (hubo además un interino). En lo que va de la administración de Cárdenas se han nombrado un militar y un civil en el cargo (más un interino). Para entender los efectos de tal inestabilidad, véase el recuento de Samuel del Villar en este libro.

Al examinar los factores institucionales que contribuyen a dar cuenta del rápido incremento de la violencia, de la inseguridad pública y el deterioro del Estado de derecho en México, empezaremos con la premisa de que para entender por qué se ha llegado a tal estado de cosas debemos también entender cabalmente las formas y la extensión que tenía el fenómeno anteriormente, así como la manera en que las cosas “funcionaban” antes. Por esta razón, proponemos examinar las reformas del Estado en relación con dos dimensiones de la autoridad y del Estado que, en el pasado, tenían un considerable control jerárquico sobre el personal militar y policial:

- 1) las estructuras institucionales del Estado, *i.e.*, las autoridades federales, estatales y municipales, y
- 2) el partido en el poder, PRI, especialmente sus estructuras sectoriales internas (y lógicamente, la dinámica entre estas dos dimensiones).

Derivado de lo anterior consideramos también importante analizar la vinculación entre este sistema de producción de políticas y la estructuración de coaliciones políticas encargadas de llevar a cabo las medidas.

Respecto de la primera dimensión, buscamos entender las formas en que el cambio en las estructuras institucionales en estos tres sectores de gobierno —al igual que las diferencias entre ellos relativas a la autoridad legislativa, constitucional e institucional sobre las policías y los militares— ha abierto nuevos espacios para el abuso del poder de agentes políticos del PRI (y algunos de la oposición). Igualmente, buscamos entender las consecuencias de este cambio para el decreciente significado y “fortuna” de la coalición o del sector dentro del cual están asociados los oficiales y altos mandos del personal policial y militar (por ejemplo, dentro de la antigua Confederación Nacional de Organizaciones Populares, CNOP, y en distinta forma para los militares); asimismo, exploraremos cómo los cambios internos pueden haber facilitado la pérdida o el descontrol de las actividades de la policía. Es necesario también tomar en cuenta que en relación con el cambio político, la pérdida de la coalición priista del control central de las policías, puede producir conflictos entre los mandos policiales y miembros de la élite emergente de los partidos de oposición, especialmente si consideramos que antiguos hechos represivos cometidos en su contra (por ejemplo contra líderes del movi-

miento estudiantil de 1968 o contra líderes partidarios que se opusieron y denunciaron fraudes electorales, o que han apoyado movimientos guerrilleros y rebeliones sociales de todo tipo), o contra dirigentes de comerciantes, de colonos o de organizaciones sociales contestatarias o afiliadas a la oposición. Los gobiernos perredistas son una muestra de los innumerables conflictos que enfrentan al ingresar al gobierno.

Esto no significa que el abuso de la policía y los militares no haya ocurrido antes de iniciarse el proceso de descentralización (y el reacomodo de fuerzas), o durante el periodo en que el PRI tuvo un control omnímodo del poder. Pero, por una diversidad de razones, tanto la centralización como la hegemonía priísta coexistieron en un ambiente donde había poca competencia política local y nacional (al menos en términos del desarrollo de los partidos políticos y su influencia en las políticas públicas), o donde la oposición estaba controlada o cooptada por la estructura de dicho partido. Más aún, en estas condiciones podemos suponer que las estructuras de poder y autoridad dentro del partido y dentro del Estado estaban establecidas; prácticas tradicionales, formales e informales, vinculaban a la policía y a los militares con instituciones estatales y partidarias relativamente estables. El ejercicio de la "gubernancia" local residía generalmente en manos de las autoridades representativas de esas instituciones partidarias y del Estado (y había un monopolio relativo sobre la conducción económico-política del país). Era relativamente fácil disciplinar al personal de policía y militar a través de un mando vertical del Estado o del partido, de acuerdo con los "objetivos" políticos de la coalición dominante dentro del PRI.

Consideramos que la relación seguridad-arbitrariedad policiaca se explica parcialmente por la forma, el acomodo, el arreglo político preexistente y todavía presente, donde una coalición dominante controlaba a las policías y monopolizaba las políticas públicas de seguridad. Hasta donde hemos logrado examinar de la historia contemporánea, el orden policial ha tenido algunas continuidades y nexos con los distintos gobiernos posrevolucionarios, pero también ha obedecido a una serie de estructuras legales e institucionales que parecen guardar cierta autonomía frente al dominio de coaliciones políticas. Por una parte, el orden jurídico que se estructura sobre todo a partir de la Constitución de 1917 y las reformas al Poder Judicial que proponen una relación de control (político) del proceso judicial por el Poder Ejecutivo, avizoraban una serie de conflictos y problemas en el ejercicio de la justicia. Además, en relación

con las policías tuvieron lugar una serie de transformaciones de la organización, la autoridad de mando policial así como de las tareas propias de vigilancia y prevención de la policía. El hecho de que la Constitución estableciera sólo una policía y en los hechos coexistieran varias (judicial, preventiva, auxiliar, de aduanas, etc.) muestra también los problemas que se han tenido para armar un cuerpo de vigilancia en el país y en las ciudades. A su vez, en un esquema de dudosa existencia jurídica (y donde nunca ha existido un cuerpo normativo coherente y sistemático en seguridad pública) el mando político sobre las diversas policías evidentemente terminó por politizarlas.

Por lo que respecta al presente, el cambio político se ha generado en un contexto ya sea de lucha por el control de estos cuerpos, o una simple pérdida de control interno de estas policías y de la ineficacia de las políticas implementadas por la coalición previa, resultando en un creciente desanudamiento de la autoridad policiaca de fatales consecuencias para la protección ciudadana, así como en una ineficacia creciente de las políticas públicas.<sup>25</sup>

Para dar cuenta del nuevo estado de cosas, exploraremos varias dimensiones que suponemos están interrelacionadas. La principal consiste en que durante el proceso de descentralización del Estado, el PRI perdió el monopolio sobre la política partidaria y, parcialmente, sobre las políticas públicas, produciéndose entonces una creciente ambigüedad sobre quién mantiene el mando tanto político como administrativo de las actividades policiales y militares. Esto puede deberse en parte al hecho de que con la descentralización, especialmente en sus etapas iniciales, se modificó (o quebró) la autoridad dentro de las instituciones que controlaban los cuerpos policiales y militares.<sup>26</sup> Pero también se debe al hecho de que, con nuevas estructuras institucionales de gobernancia y de poder, los viejos modelos de relación clientelista (y de relación entre la autoridad y el agente) que se utilizaban para gobernar a dichos cuerpos de seguridad estatal, cambiaron. Encadenado con estos aspectos está hoy el hecho de que diferentes coaliciones políticas pueden tener

<sup>25</sup> Aquí ya no sólo por inconsistente, como habíamos mencionado, sino por problemas de autoridad.

<sup>26</sup> Sobre todo en los gobiernos municipales donde la oposición ha ganado crecientemente, así como, posteriormente, en los gobiernos de los estados y, hoy, en la capital federal del país.

concepciones distintas sobre la seguridad y de las políticas que deben implementarse.<sup>27</sup>

Esta situación refuerza e incentiva una mayor autonomía y discrecionalidad de las actividades de las policías y los militares respecto de las estructuras que deberían controlar sus actos; una situación que, en su momento, permite a los policías y militares actuar sin mando ni coordinación vertical como también sin temor a sufrir represalias; como consecuencia, la impunidad e irresponsabilidad se incrementan.

En segundo lugar, planteamos una hipótesis acerca de las acciones de la policía y los militares; éstas estarían en condiciones de actuar autónoma y arbitrariamente en localidades donde:

- a) hay una competencia local intensa entre diferentes partidos y fuerzas políticas por obtener el control social y del gobierno,
- b) actores particulares, incluidos aquellos involucrados en narcotráfico, tienen el interés y la capacidad financiera para contratar a sus propias fuerzas de seguridad (muchos de los cuales son personal policial y militar que agrega esas actividades a sus ingresos),
- c) hay pocos ingresos estatales (fiscales-legales) y éstos decrecen (a menudo en lugares y situaciones donde se aplican medidas de regulación fiscal y otras asociadas a la política económica vigente), así como otras medidas de reforma del Estado o del partido en el poder, que han disminuido las capacidades financieras y de negociación de las instituciones que el sector público emplea, induciendo a los agentes a buscar fuentes adicionales, externas de ingreso e influencia,<sup>28</sup> y
- d) existe poca o nula participación e interés ciudadano en conocer, monitorear y regular las acciones policiales.

<sup>27</sup> Algunos líderes políticos de izquierda han planteado que el problema de la inseguridad se debe a la corrupción de los agentes y de sus patrones, los políticos en el gobierno, proponiendo que el cambio político debería romper ese estado de indefensión ciudadana; esta visión racionalmente cándida del problema se ha enfrentado a una situación mucho más compleja al acceder al gobierno.

<sup>28</sup> Es interesante anotar que, en la situación actual, los recursos están aumentando, pero no existe garantía alguna de que se reduzca la arbitrariedad y sí, en cambio, condiciones e incentivos para, por una parte, hacer uso "privado" de los nuevos recursos, y segundo, hacer uso político de recursos y de cuerpos policiales.

Hay alguna evidencia de que las autoridades policiales actúan más arbitrariamente donde las autoridades locales recién “entran” a gobernar y, por ello, no han logrado establecer su propia cadena de comando de autoridad y control de la policía; éstos son los casos de los recientes accesos al poder de los partidos de oposición (especialmente en ciudades capitales como Guadalajara o en los estados fronterizos, pero no es exclusivo de ellos: el Distrito Federal es definitivamente el escenario más importante). Hay también evidencia preocupante en el sentido de que las arbitrariedades de los cuerpos de seguridad ocurren en situaciones donde existen autoridades “bien atrincheradas”, con larga experiencia gobernante, como son los casos de Chiapas y de Guerrero. Esto quiere decir que ni en situaciones nuevas, de acceso de coaliciones democráticamente electas, ni en aquellas donde se mantiene un orden autoritario o caciquil, florecen las condiciones mínimas para controlar a las policías.

Nuestra tercera hipótesis explora posibles relaciones entre la violencia militar y la policial. Por supuesto que establecer cualquier relación resulta muy controvertido, pero por alguna razón paradójica consideramos que la percepción y la magnitud del abuso de poder policial y militar tienden a estar asociados. En una primera dimensión, muchos de los problemas de inseguridad pública empiezan por los crecientes abusos de las policías y luego continúan o se revierten por los abusos cometidos por los militares, cuando intervienen para resolver los problemas generados por las policías, como ocurrió en la ciudad de México entre 1995-1996 y todavía durante la administración del general Debernardi al inicio de la gestión de Cuauhtémoc Cárdenas como jefe de Gobierno.

En otras situaciones, distintos cuerpos de policía han estado involucrados en acciones paramilitares o en ataques a poblaciones y comunidades indígenas, como ocurrió en Chiapas. Esto ha producido que cualquier intervención militar en materia de seguridad o de una supuesta protección ciudadana sea rechazada por las poblaciones afectadas. En otros contextos, donde el ejército ha intervenido para combatir el narcotráfico o en lugares donde han ocurrido rebeliones civiles (guerrillas y levantamientos campesinos, por ejemplo), las acciones militares han producido violaciones a los derechos de los individuos y de las comunidades indígenas, como ha sido denunciado en Chiapas y Guerrero.

Esta situación se refleja en la negativa evaluación de la intervención militar de las organizaciones que luchan por los derechos humanos y de amplios sectores de la opinión pública, y en la abrogación de las garantías

individuales que han sido documentadas y denunciadas. Ambas acciones, que pueden considerarse de distinta naturaleza, producen el mismo resultado, pero nos interesa en particular explorar los nexos y las implicaciones que derivan de que los militares estén involucrados en tareas propias de la policía, tales como la prevención de delitos y el patrullaje de las calles, como ha sucedido ya en la ciudad de México. Además nos interesa explicar qué significa el hecho de que miembros del ejército ingresen, con licencia, a ocupar cargos públicos en los cuerpos de seguridad.

Existe un importante debate al respecto dentro del cual se ha considerado que el ingreso de militares a mandos de la Secretaría de Seguridad Pública o de procuradurías de justicia de los estados, significa la militarización de los cuerpos. Pero la evidencia no es tan patente. Es más, muchos de los esfuerzos por reorganizar militarmente a los cuerpos policiales no han producido los resultados esperados, y sí, en cambio, mayor desorden dentro de las policías y abusos en los derechos humanos.

En síntesis, consideramos que las reformas del Estado y de su partido afectan las capacidades gubernamentales para controlar a la policía no sólo porque la descentralización, concretamente, desvincula autoridades nacionales, estatales y locales y afecta las tradicionales relaciones patrón-cliente, municipales y partidarias, sino también porque las instituciones de carácter nacional que controlan los militares enfrentan dilemas a la hora de usar los recursos de seguridad, lo que provoca contradicciones, inconsistencias y errores en su actuación que llevan al incremento de la arbitrariedad.

Finalmente, es necesario tomar en cuenta que los cuerpos policia-cos y militares coexisten en los extensos y diversos espacios de la seguridad local y nacional; tal es el caso de la ciudad de México, donde interactúan seis cuerpos federales de policía, más las policías de la Secretaría de Seguridad y Protección y de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, más otras agencias que realizan funciones de policía, más los cuerpos del ejército asentados en las zonas militares dentro del Distrito Federal.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Estas policías son: Policía Judicial Federal, Policía Federal de Caminos, Policía Fiscal Federal, inspectores de Migración, Policía Forestal, Aduanal y otras agencias como Sanidad Animal. Además, en otras entidades existen 32 cuerpos de policía judicial estatal, más 32 cuerpos de seguridad pública estatal, más miles de cuerpos de policías municipales. En 1994 se calculaba que existían cerca de 300 000 policías, aproximadamente 41 por cada 10 000 habitantes (González, 1994, p. 89).

Además de la presencia militar (la colonia militar más grande está en el Distrito Federal) y del aumento de fuerzas de seguridad privadas, existe una gran variedad de diferentes tipos de policía (auxiliares, preventivos, bancarios e industriales, policía de aduanas, policías judiciales federales y estatales y cuerpos especiales dentro de la policía del Distrito Federal como los grupos Zorros, los Jaguares, etc.). Ante tal diversidad es de esperarse que la descentralización y la reforma institucional pueda afectar a las policías de manera diferenciada, modificando viejas relaciones de autoridad y mando y fortaleciendo otras; así, al estudiar las policías en la capital del país podremos comparar el impacto diferencial en varios tipos de policía. Esto nos proporcionará nuevo conocimiento acerca de qué personal es más responsable de los abusos de poder y de la creciente inseguridad pública, y por qué. Respecto de las acciones militares en dicha materia, un examen nos permitiría deslindar claramente sus efectos en términos del mantenimiento de un régimen de garantías, así como también establecer la forma en que las acciones policiales y militares se entrelazan cada vez más en el ámbito de la seguridad pública. Pero estas tareas serán base de un trabajo futuro.



# PERCEPCIONES SOBRE LA INSEGURIDAD Y LA VIOLENCIA EN MÉXICO. ANÁLISIS DE ENCUESTAS Y ALTERNATIVAS DE POLÍTICA

*René Jiménez Ornelas*

Las diversas interpretaciones sobre la causalidad de la violencia social han transitado desde la búsqueda de determinantes químico-biológicos hasta los dictámenes de castigo divino contra las sociedades humanas pecaminosas. Sin embargo, los estudios actuales establecen la relación causal entre la violencia social y el incremento de otras violencias. Es decir, la causalidad de la violencia social no puede circunscribirse a los mundos de la investigación positivista empirista o de la teoría sociológica pura ni a ninguna otra alternativa única, sino que en el análisis de los determinantes de esta manifestación social debe considerar el carácter multidimensional de la violencia social.

La violencia actual, lejos de ser exclusiva, se nutre de elementos acumulados, históricos, psicológicos, económicos, biológicos, sociales, etc. y de nuevos factores causales. Así, ha quedado de manifiesto que a los factores sociales habrá que agregar otros nuevos y retomar la reaparición aguda de algunos ya existentes. Nos referimos por ejemplo, en el primer caso, a la problemática que genera la globalización económica a nuestra sociedad y que en lo inmediato ha fomentado el desarrollo del crimen organizado, caracterizado actualmente por la presencia de las bandas internacionales. En el segundo caso, destaca sobremanera la impunidad y la corrupción en todas las capas sociales, considerando que éstas no son exclusivas de los países en vías de desarrollo o del tercer mundo, ya que la droga o los autos robados llegan sin grandes dificultades al mercado de Estados Unidos, Europa, Rusia, Asia, África, etc. La

corrupción forma parte indisoluble de las estrategias globales del crimen organizado y en muchos casos de las mismas estructuras financieras en un gran número de países del primer mundo, es decir, de los beneficiarios de los esfuerzos mundiales.

En particular, la mayoría de los países de Latinoamérica, enfrenta, además de los problemas anteriores, la falta de información completa y confiable; sin embargo, a pesar del grave problema de subregistro en la información sobre violencia y delincuencia, la referencia a los costos generados por ellas establecen que: "La violencia en América Latina es enorme y tiene inmensos costos. Anualmente en la región hay 140 000 homicidios, cada latinoamericano pierde el equivalente de casi tres días de vida saludable a causa de la violencia, 28 000 000 de familias sufren un hurto o robo cada año o 54 cada minuto. La violencia en América Latina es cinco veces más alta que en el resto del mundo" (BID, 1998), lo que aglutina y dimensiona la gravedad de la situación y que es el colofón de nuestra actual sensación de inseguridad generalizada. El contexto anterior nos lleva a considerar que la profundización en el conocimiento de la violencia debe ser condición imprescindible que permita disminuir el aumento de víctimas de todas las edades y grupos sociales.

En los trabajos que se realizan —apoyados en el Proyecto de Investigación Interinstitucional sobre Violencia Social en México (PIIVIOS) de la UNAM— se contribuye al desarrollo de nuevos espacios en el conocimiento de la problemática de la violencia social en México; así, las diversas investigaciones permiten transitar desde la violencia institucional hasta la violencia individual, sin desconectarla de sus diversas manifestaciones y efectos, y profundizar en los aspectos de medición, el análisis causal de la violencia entre grupos sociales, intrafamiliar, contra los niños, sociodemografía de la violencia, etcétera.

En este documento presentamos una propuesta que ha sido aplicada en diversos países como Inglaterra, España, Estados Unidos, El Salvador, Bolivia y Colombia. Llama la atención que autoridades federales, y particularmente estatales y del Distrito Federal, prefieran seguir mencionando la baja en los índices delincuenciales, basados en cifras que únicamente reportan 20% de los delitos cometidos. Así, esta propuesta debe tomarse dentro del cause que permita proporcionar elementos cuantitativos y cualitativos adicionales sobre los hechos delictivos, como punto de partida de la vida democrática irreversible del pueblo mexicano. Democracia es ha-

blar y construir con cifras reales; continuar con políticas de información virtual, sólo retrasa el avance hacia nuevos horizontes de desarrollo social.

No obstante, años de colonización, revueltas sociales, dictaduras porfirianas, etc., los mexicanos históricamente hemos superado las dificultades, en mayor medida cuando nuestra percepción de la situación actual dista mucho de los discursos repetitivos sobre una realidad inexistente. Así por ejemplo, las autoridades pueden dar a conocer la disminución en los índices de criminalidad y encontrarse con la barrera de incredulidad de los ciudadanos.

Los avances que se han obtenido en el PIIIVOS y las diversas revisiones bibliográficas nos han llevado a proponer que un proyecto sobre violencia social debe contar desde un principio con los elementos cuantitativos fundamentales para poder profundizar en la parte cualitativa del fenómeno. Es necesario implementar diversos instrumentos para lograr este objetivo.

Una de las propuestas consiste en la elaboración de un sistema de encuestas de victimización y percepción de la violencia con periodicidad anual. Las encuestas se construyen con técnicas precisas, a partir de las cuales las ciencias sociales pueden medir los fenómenos delictivos. En muchos de los países donde se aplican, se convierten en instrumentos de referencia obligada para el diseño de políticas de seguridad pública, para la atención de las víctimas del delito, y se plantea la posibilidad de analizar elementos relacionados con los victimarios.

Las encuestas tienen una doble perspectiva; la primera se refiere al registro cuantitativo y cualitativo de la violencia, así como a la percepción sobre la seguridad pública, y la segunda tiene como objetivo disminuir el "miedo" de la ciudadanía, pues una información de mayor credibilidad y más cercana a la realidad modifica no sólo la percepción de los grados de inseguridad, sino también incrementa las posibilidades comunitarias de participación en el ataque contra el cáncer social de la violencia.

Se ha mostrado que el miedo al delito, definido como el sentimiento de inseguridad general que siente la población, opera en forma negativa frente a la información que proviene de los círculos oficiales sobre hechos delictivos, y constituye un impedimento para los países cuando necesitan que todos sus recursos sean destinados a enfrentar la globalización económica y a promover la participación ciudadana en las etapas de una nueva vida democrática con retos que se vislumbran al inicio de un nuevo ciclo milenar.

## ACOTACIONES CONCEPTUALES SOBRE LA VIOLENCIA SOCIAL

Si bien el tema de la violencia no es nuevo y ha sido preocupación desde hace muchos años, su ubicación y estructura conceptual continúa siendo materia prioritaria. Este tema ha trascendido el ámbito de la reflexión académica y política para convertirse en la principal preocupación de un gran porcentaje de la población. Las diferentes discusiones sobre la violencia la han tipificado como violencia social y violencia doméstica; se considera que ambas se generan en forma objetiva y subjetiva, y se manifiestan estructural o individualmente.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) establece que la violencia social puede ejercerse en la calle y la violencia doméstica en el hogar. "Décadas dedicadas al estudio de la conducta humana demuestran que estos dos tipos de violencia son parte de un todo integral, que se entrelaza de manera estrecha y se refuerzan mutuamente. Ya que la violencia en gran parte es un fenómeno aprendido, la primera oportunidad a comportarse violentamente surge dentro del hogar, observando a los padres, hermanos u otros modelos, etc., el vínculo entre la violencia doméstica y la violencia social es directo, si bien no inmediato, es razonable pensar que el aumento de la violencia social incide en la violencia doméstica, ya que reduce las inhibiciones al uso de la violencia, proporciona modelos de comportamiento violento y expone a los individuos a un estrés adicional." (BID, 1998.)

La generalización de explicaciones sobre los procesos de violencia es útil, siempre que sirva para el soporte teórico y como método para el estudio de la realidad; en este proceso, se generan las explicaciones, teorías, conceptos (y sus necesarias transformaciones epistemológicas) que sirven para la generación del conocimiento cierto de este problema.

Algunos postulados tienen su referente más inmediato en los análisis freudianos, cuyo sustento teórico en relación con la violencia es la existencia innata de ésta como una necesidad humana y natural que no necesariamente culmina con la respuesta agresiva, pero que se encuentra latente en el individuo como parte de sus mecanismos adaptativos, postulado que Freud y sus seguidores trataron de comprobar al analizar el desarrollo histórico de todas las civilizaciones.

Otros más conciben su origen en la contradicción psíquica, o en la paradoja, o como la manifestación descriptiva tendiente a establecer o reforzar un par de amparo-desamparo con posible anulación o, más aún, aniquila-

ción del más débil o debilitado y, por demás, basado en la transgresión de la ley; sin embargo, afirman la pertenencia a un grupo representante del conjunto de la colectividad como condición necesaria para la vida.

En este tipo de análisis, los estudios sobre la violencia realizados por E. Fromm son de gran importancia, quien analiza también la permanencia histórica de la violencia en el ser humano y discute acerca de lo natural de tales comportamientos en el desarrollo de las civilizaciones, sobre todo en el ámbito de las relaciones sexuales, afectivas, de pareja, y de familia, como la base para el desarrollo social fundamental. Y en esta perspectiva de análisis, hay diversos autores que, desde otro enfoque de estudio, consideran a la violencia social en el entorno histórico-social de relaciones de producción, atribuyendo así a la violencia una causalidad de orden sistemático en una sociedad industrializada y modernizada, donde la sociedad civil debe pagar por tales grados de modernidad, tal y como lo describe en su análisis H. Marcuse en su estudio sobre la sociedad industrial.

M. Weber por su parte, desde la sociología, establece las bases para el análisis de la violencia con dos conceptos fundamentales de las estructuras de poder en las comunidades humanas: la cohesión, como mecanismo de autocontrol social, la construcción de valores históricamente aceptados y legitimados por el grupo donde se ejercen, y la constitución de asimetrías de poder, donde el Estado moderno puede ejercer la violencia según la posición de los agentes sociales y, entre éstos, los diversos niveles de poder a partir de la pareja hasta el total de la sociedad.

El manejo de la dimensión temporal, como se observa en general en todos los planteamientos, se hace en términos analíticos de gran importancia para conocer no sólo el fenómeno en sí mismo, sino también el proceso que da luz a la comprensión de éste, su dinámica y comportamiento posible, aspectos esenciales para resolver una problemática como fin último de la investigación multidisciplinaria que se propone para el caso de México; pues no es posible conocer la violencia sin su referente histórico desde diversos ángulos.

Otro concepto por demás importante, lo comprende el de la *anomia social*, desarrollado por Durkheim y retomado por Merton, acerca de las condiciones en que un sujeto deja de pertenecer al grupo social o de conductas y valores dominantes, ejerciendo violencia —no necesariamente física— contra el grupo al que pertenece o contra sí mismo.

Al compartir lo establecido por la Fundación Mexicana para la Salud Centro de Economía y Salud (Fumsaces, 1997), el concepto de violencia tiene distintos significados según la disciplina que lo aborde, lo que ha provocado distintos lenguajes para analizar el mismo problema. Así, desde el punto de vista sociológico, violencia y poder son conceptos inseparables. "Desde la perspectiva legal, la violencia se asocia con violaciones a la ley y los hechos violentos se constituyen en actos criminales. Desde la salud pública, la violencia se ha definido como hechos visibles y manifiestos de agresión física que provocan intencionalmente daños capaces de producir secuelas temporales o permanentes o incluso llegar a la muerte." (Reiss y Roth, 1993.)

Así, puede observarse que la violencia está presente de una forma particularmente dolorosa para el conjunto de la sociedad como parte de un contexto histórico-social que por fuerza refiere elementos como aparato de Estado, aparato psíquico, espacio ajeno-estructurante, orden-violencia, orden-tranquilidad, y culmina con el deterioro de la calidad de vida en términos cualitativos, procesos mórbidos, psicosociales, culturales, entre otros; condición que, por sólo citar un ejemplo, se concretiza en líneas de estudio tan importantes como la estructura familiar donde el concepto de violencia estructural ofrece un marco a la violencia del comportamiento y se aplica tanto a las estructuras organizadas de la familia como a los sistemas económicos, culturales y políticos que conducen a la opresión de determinadas personas a quienes se les hace más vulnerables que otras al sufrimiento y a la muerte (Foucault, 1979).

Esas estructuras determinan igualmente las prácticas de socialización que llevan a los individuos a aceptar o generar sufrimientos, según el papel que les corresponda.

Dichos aspectos estructurales y psíquicos de la violencia social están en íntima relación con las diversas validaciones sociales de los límites históricos de lo que significa violencia objetiva y subjetiva. Así, la revaloración de los hechos violentos es necesaria para la sociedad y sus instituciones, pues la tipología de la violencia actual se vincula con la crisis social, política, cultural y económica que vivimos los mexicanos en las últimas décadas.

El proceso que da origen a la violencia, incluso a la muerte, se sucede por la diversidad de condiciones que encuentran explicación en lo estructural, pero entre las explicaciones primarias está el deseo no concretado del individuo, un sufrimiento que resulta de no hacer posible un

hecho o un logro. En este sentido, los problemas estructurales generan sufrimientos compartidos por grupos y llevados por los individuos hacia el interior de sus hogares, al sitio en donde se posibilita más próximamente la externalización de sus frustraciones, de enseñar al resto la lección aprendida, que se aplica según sea la escala de poderes del mayor al más pequeño integrante de la familia en cualquiera que sea el sentido de debilidad, independientemente de la edad y casi independiente del sexo al que pertenezcan, pues las mujeres ciertamente están más expuestas a este riesgo a lo largo de toda la vida. Aquí habrá que agregar a quienes pertenecen a generaciones anteriores que, en México, se convierten en una nueva realidad.

Encontrar alguna de las expresiones de la violencia, la regularidad de los hechos, tipificarlos y ubicarlos en el proceso de reproducción de la familia, lleva a realizar consideraciones cualitativas de individuo, grupo y contexto, en la realidad de hoy.

En el mismo derecho penal, los diversos espacios se entrelazan, se dice que: "Violencia es la fuerza que se usa en contra de alguno para obligarle a hacer lo que no quiere por medios a los que no puede resistir. No hay consentimiento en donde hay violencia; así es que la violencia ejercida en contra del que en su virtud contrae una obligación, es causa de nulidad o rescisión del contrato, aunque se haya ejercido por un tercero que no ha tenido parte alguna en la utilidad. Puede ser cierto que a pesar de la violencia haya voluntad y, por consiguiente, no presta un consentimiento que pueda producir una obligación. Hay verdadera violencia cuando es capaz de impresionar a una persona razonable inspirándole temor de exponer su persona o su fortuna, o las personas a quienes ama, a un mal grave y presente: bajo el concepto de que, para graduar el efecto de la violencia se ha de tomar en consideración la edad, el sexo y la condición de las personas, pues un anciano y una mujer se sobrecogen más fácilmente que el hombre que se halla en la fuerza de la edad; y el mal ha de ser presente, pues la amenaza de un mal futuro no causa violencia. Además de la nulidad del acto en que interviene la fuerza, incurre el forzador en varias penas según las circunstancias." (Diccionario IJ-UNAM, 1996).

En resumen, la palabra de violencia, que proviene del latín *violentia*, ha sido definida según la disciplina que la encara, aunque generalmente se refiere al ejercicio de la "fuerza física contra alguien con el propósito de dañarlo o cuando se expresa el abuso del poder individual o social"

(Fumsaces, 1997), a lo anterior habrá que agregar nuevas manifestaciones de violencia subjetiva emocional que actúan en lo social por los medios de comunicación, literatura, arte, etc., y en lo individual dentro de las relaciones de pareja, de padres e hijos, de éstos con las personas de la tercera edad.

#### ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA CAUSALIDAD DE LA VIOLENCIA

El carácter complejo y multidimensional de la violencia determina que no existe una sola causa que produzca la violencia social y doméstica; es necesario distinguir entre

los factores que operan en los sectores individual, el hogar, comunitario o de la sociedad, género, edad, factores biológicos o fisiológicas, socioeconómico, situación laboral, educacional, uso de drogas o alcohol y el hecho de haber sufrido o sido testigo de abuso físico en la niñez (BID, 1998).

Desde la época de Merton hasta el día de hoy, analistas y especialistas de la violencia social y doméstica se han preocupado por dimensionar la relación directa entre pobreza y violencia. La pobreza no es una variable aislada que opere de la misma manera en todas partes; no es más que una variable en un complejo de variables sociales y culturales reconocidamente independientes. La pobreza como tal, y la consiguiente limitación de oportunidades, no basta para producir una proporción muy alta de conducta delictiva. Aun la notoria pobreza "en medio de la abundancia" no conduce de manera inevitable a ese resultado.

Pero cuando la pobreza y las desventajas que la acompañan para competir por los valores culturales aprobados para todos los individuos de la sociedad, se enlazan con la importancia cultural del éxito pecuniario como meta predominante, el resultado normal son altas proporciones de conducta delictuosa (Merton; 1995; 3a. edición).

En diversas investigaciones latinoamericanas se ha encontrado que la edad, los antecedentes escolares y el desempleo, tienen mayor relación con la violencia que la pobreza. Otro grupo de estudiosos que analizó la pobreza urbana en ciudades latinoamericanas encontró que si

bien el nivel socioeconómico bajo es una variable explicativa de gran fuerza, “no es en sí la causa directa de la conducta violenta; más bien, la pobreza está asociada con el estrés adicional que causa la incertidumbre, las precarias condiciones económicas y hacinamiento”; en términos más generales se puede decir

que los factores sociales y comunitarios interactúan con las características individuales y la dinámica del hogar para inducir conductas violentas. Dentro de éstos resaltan: la desigualdad de ingresos, la violencia en los medios de comunicación, los efectos posguerra y los débiles controles institucionales. Por otra parte, evidencia empírica indica más que la desigualdad y no la pobreza determina mayores patrones de violencia social y doméstica (BID, 1998).

Así, una reflexión oportuna nos cuestiona sobre el concepto de pobreza utilizado, pues se puede llegar a afirmar erróneamente que durante los últimos 25 años el número relativo de pobres en México no ha cambiado, ya que en ese periodo se incrementó significativamente el número de población que dispone de energía eléctrica, drenaje, agua, etc. (Gómez de León, enero-1999, entrevista Radio Red), y en consecuencia, al aplicar los criterios “tradicionales” de clasificación, la gente ha dejado de ser pobre; sin embargo, si empleamos el ingreso como criterio de clasificación, lo único que se ha incrementado es la incapacidad para poder adquirir más bienes, incluso aquellos de primera necesidad. Habrá que preguntar también si el encarecimiento de los bienes de la canasta básica en los últimos años también es un criterio de terquedad analítica o es la verdadera realidad de los mexicanos en las últimas décadas, a pesar de las afirmaciones oficiales. Respecto a cifras oficiales en el mismo periodo, nuestro país registra un menor índice de desempleo, situándose por abajo de países europeos y de otros del primer mundo. No cabe duda que la forma de manejar la información obscurece cualquier realidad social.

De los trabajos señalados se puede resumir que los factores que contribuyen a la violencia son: factores que promueven el aprendizaje de la violencia; alcoholismo, uso de drogas; pobreza y desigualdad y disponibilidad de armas. Sin embargo, no es posible cerrar los ojos ante dos epidemias sociales que caracterizan a nuestros países globalizados, la amplia impunidad y corrupción que aumenta o disminuye según el país de que se trate, pero que en todos son factores galopantes que afectan el sentido de

seguridad de sus poblaciones; ejemplificando lo anterior, en el estado de Baja California se informó que 70% de los delitos ocurridos en los últimos seis meses tuvieron relación con el narcotráfico.

Por último, la presencia de bandas internacionales, es decir la globalización del crimen organizado, tiene ramificaciones y redes profundamente organizadas operando a lo largo y ancho de los continentes. El crecimiento de estas bandas, con códigos y estructuras similares a las norteamericanas de la época de la ley seca, pero con mayores recursos y poder económico, contribuyen significativamente al crecimiento exponencial de la impunidad y la corrupción, y vulneran las diversas estructuras del poder político y económico de nuestros países.

En México el proceso de corrupción puede remontarse hasta la década de los años treinta del siglo XIX. La corrupción no sólo acaudala a los funcionarios, si no principalmente a las élites económicas que en verdad gobiernan a los gobernantes (hoy en día el narcopoder desarrolla su propia presencia). Desde el siglo XIX se da un continuo conturbamiento entre la autoridad y los hombres del dinero, conexión que da perfil propio al autoritarismo presidencial en México (Labastida H., *La Jornada*, 6 de enero de 1999). En ese panorama general la corrupción infiltró las diversas capas sociales y estructuras de poder, es decir la corrupción fue avanzado y convirtiéndose en un contribuyente fundamental al crecimiento de la violencia actual en el país.

El origen del problema en su actual dimensión puede ubicarse cuando la implantación del nuevo sistema económico durante el sexenio de Miguel de la Madrid, aunque su concreción y gestación se da "en los últimos años del gobierno de Carlos Salinas y se desarrolló vigorosamente cuando Ernesto Zedillo llegó a la presidencia a fines de 1994".

Hoy sabemos cuál fue su principal resultado: creció desmedidamente la pobreza. Si en 1994 el desempleo, la inequidad, la disminución constante en el valor adquisitivo del salario y otros factores semejantes mantenían en la pobreza a 66% de los mexicanos, para 1996 el gobierno zedillista había logrado aumentar la proporción a 76 por ciento.

A ojos del gobierno, el crecimiento de la delincuencia adquirió así la localización de un fenómeno natural, y se debía, como los huracanes, a fuerzas que estaban fuera de su responsabilidad y, en cierto grado, de su control. (Se insiste en que la delincuencia tiene su origen en el narcotráfico y que es un proceso cultural de pérdida de valores.)

De la pobreza y desesperación no se dice nada. La imposibilidad de entender y aceptar cuáles son las causas reales del crimen restringen las acciones gubernamentales, reduciendo su lucha contra la delincuencia a sus síntomas y efectos. La solución, nos dicen, está en endurecer las penas, aumentar los cuerpos policiacos y otorgarles más libertad de acción (Ruiz Harrel, *Reforma*, 11 de enero de 1999).

#### ESTADÍSTICAS Y COMPORTAMIENTO GENERAL DE ALGUNAS MANIFESTACIONES DE LA VIOLENCIA ACTUAL

Una vez alertados sobre la complejidad que presenta el estudio de la violencia en sus diversas manifestaciones, se propone como estrategia de análisis abocarse al desarrollo puntual y específico de áreas de conocimiento dentro de un esfuerzo multidisciplinario, que permita avanzar en propuestas prácticas que generen una acción sistemática y continua en el estudio de esta problemática. Estar en terrenos de arena movediza, principalmente en cuanto a la parte cuantitativa, representa no desechar información proveniente de la esfera oficial, y por el contrario, con la dimensión y tendencia que ésta nos ofrece, tratar de completarla y complementarla, llenar las ausencias que aquella presente, pero sin dejar de considerar que la calidad de las fuentes de información presenta problemas de integridad, oportunidad y cobertura heterogénea en general. Como señala Fumsaces, "mientras no se modifiquen los sistemas de registro sobre hechos violentos y se mantengan algunos de los vicios y problemas detectados en la calidad de la información, es necesario moverse con mucha cautela con el uso de las cifras oficiales las cuales tienden a subestimar la magnitud del problema, es decir, es necesario corregir tanto el subregistro como la mala clasificación de las muertes y lesiones violentas. Es importante seguir avanzando en la investigación de los factores de riesgo asociados a la violencia; seguramente las encuestas de victimización enriquecerán los resultados de los estudios realizados a nivel de los servicios de urgencias" (Fumsaces, 1997).

Dentro de esa perspectiva en el PIIIVOS se ha descubierto que, con excepción del estudio de la violencia social en la ciudad de México y análisis de pequeños universos sobre violencia intrafamiliar, no hay un trabajo sistematizado sobre violencia social y doméstica en México. Ante esta realidad se ha optado por buscar distintos acercamientos para

observar la dimensión del problema. Una de las aproximaciones que hemos seguido es la medición del riesgo de muerte o causas de muerte por medio de metodologías que permiten estimar el número de años de vida que potencialmente están perdiendo los ciudadanos mexicanos. El punto de partida que ha guiado estos trabajos, se basa en la observación, desde hace varias décadas, del cambio en la estructura de causas de muerte que ha cumplido los supuestos de la transición epidemiológica y demográfica de este país.

De seguir así la tendencia de la mortalidad en México, los cambios en la transición demográfica, particularmente, alterarán las etapas evolutivas, debido a la presencia prioritaria de la mortalidad por las causas violentas sobre las crónicas degenerativas, cuya alerta se entienda en términos de que los avances en servicios de salud logrados y por alcanzar, así como la mayor tecnología para preservar la vida humana pierden efectividad cuando no se destierran las causas violentas de la lista de las principales causas de muerte en los mexicanos o éstas son más importantes en términos de los años de vida perdidos que las enfermedades infecciosas y parasitarias cobran a los mexicanos.

De las causas de muerte violenta, los homicidios y suicidios constituyen un buen indicador de los años de vida que pierden los mexicanos. Así se muestra que en algunas regiones de México, se registra un incremento importante en el número de homicidios, cuya tasa transitó de 10.2 a 19.6 homicidios por 100 000 habitantes, es decir un incremento de 90% en un periodo de 15 años, como señala la Fumsaces "situación que se convierte en problema endémico que supera las capacidades de control. Un aumento de esta magnitud, nos aleja de un estado fortuito". Al alcanzar este tipo de comportamiento, la realidad supera las posibilidades de control; experiencias como la colombiana, donde la situación generalizada lejos de perpetuarse accidentalmente dio lugar al surgimiento de grupos con un enorme poder basado en la fuerza, y que posteriormente crearon normas y leyes para beneficiar su poder y presencia en la sociedad, que al asociarse con la situación de ingobernabilidad hizo más compleja la solución a la magnitud de los fenómenos criminales.

Con fuentes secundarias, y después de revisar la calidad de la información en 1995, la cifra se incrementó 25% en homicidios y 10% en suicidios.

A principios de la década de los ochenta, el riesgo de morir por un homicidio para un hombre del D.F. era dos veces menor que el promedio nacional; para 1995, es casi el mismo. En 1981 el riesgo de morir por homicidio para una mujer del D.F. era 1.6 veces menos que el promedio nacional, y para 1995, las mujeres del D.F. presentaban un riesgo 1.2 veces más alto que la tasa promedio del país. (Fumsaces.)

La delincuencia en México ha experimentado aumentos y reducciones que algunos autores asocian a las condiciones económicas vinculadas a otras situaciones como es el caso de crisis de valores, cambios en los roles y relaciones de poder en el seno de la familia, expectativas de movilidad social, la aparición del crimen organizado, etc. Sin embargo, son las crisis económicas un elemento cuantificable relacionado con la delincuencia y que actualmente propicia el incremento de los índices delictivos.

Ruiz Harrell establece para el Distrito Federal que, cuando el Producto Interno Bruto (PIB) disminuye, el índice de delincuencia se incrementa; así, en 1932 el PIB en México disminuyó en 14.9 puntos porcentuales y la delincuencia aumentó 8.3%; en 1980 sucedió lo contrario: el PIB aumentó en 8.3% y la delincuencia disminuyó en 6.7%, y para 1995 el PIB disminuyó 6.2% y la delincuencia aumentó 36.6%. Lejos de buscar establecer una relación directa entre un indicador como el PIB y el índice de delincuencia, ambas cifras con grandes dificultades de registro, una aportación importante es mantener en su análisis la presencia de la estrategia económica en el comportamiento del crimen. Se nos dice que en 1998 se registró una disminución de 6.9% respecto a 1997, de 255 532 crímenes registrados sólo se llegó a 237 801, cifra inferior a la de 1996 con 248 567 crímenes. "El hecho parece demostrar que no sólo logró revertirse la tendencia al crecimiento que se inició en 1994, sino que también consiguió frenarse el proceso de desconcentración del crimen que venía afectando a las zonas periféricas de la capital." Las delegaciones Cuajimalpa, Tláhuac y Tlalpan redujeron en conjunto 21.5%, mientras Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Hidalgo y Juárez sólo redujeron 3.9% (Ruiz Harrell, *Reforma*, 4 de enero de 1999). En el contexto anterior, y ante la evidencia de que la situación económica no ha mejorado para la mayoría de las familias mexicanas, es poco creíble la tendencia que describen los medios oficiales sobre la delincuencia.

El mismo autor señala que hay evidencias de que algo oscuro está ocurriendo con estas cifras, pues la reducción no es en todos los delitos

sino curiosamente en aquéllos donde la denuncia menos ocurre. Los delitos que aumentan son homicidios y lesiones dolosas, violaciones y robos con violencia en 1990, estos delitos constituyeron 27% total. En 1997 llegaron a 44 por ciento.

El hecho aumenta la sospecha de que la reducción que revelan las cifras totales no se debe a una disminución real en la criminalidad, sino más bien al desgano con que se atienden los delitos menores y a las trabas burocráticas con que se intenta disuadir la denuncia, sobre todo en los casos en los que el crimen no se persigue de oficio y es necesaria la querrela (Ruiz Harrell, *Reforma*, 4 de enero de 1999).

Las afirmaciones anteriores han sido confirmadas en otros países latinoamericanos, Bolivia, Venezuela y especialmente en Colombia, donde se observa que cualquier diagnóstico sobre la violencia e inseguridad y su consecuente aportación a las políticas de la seguridad pública se enfrenta a un problema de medición y percepción de la ciudadanía, cuya gravedad parece ser proporcional a los niveles de la violencia.

Este hecho se constató claramente cuando al desbordarse la violencia, la justicia penal colombiana investigaba un número menor de muertes violentas; se debe agregar a lo anterior que muchas muertes accidentales son clasificadas dentro de las cifras de homicidio.

El desbordamiento de la violencia tiene varias consecuencias, en primer lugar surgen dificultades en el grado más básico de medición. Es cada vez más claro que en las sociedades en guerra se deteriora la contabilidad no sólo fiscal monetaria de la actividad económica, sino aun de los muertos. Bajo extrema violencia, el diseño y la puesta en marcha de las políticas se ven afectadas no sólo por la precariedad del diagnóstico, por la dificultad para evaluar las diversas alternativas, sino por el simple hecho de que se va perdiendo claridad acerca de quién toma las decisiones públicas (Rubio, Mauricio, BID, 1997).

México no se encuentra en un estado de guerra, pero sí en una situación de violencia sumamente grave; lo anterior lo constatan las evidencias obtenidas en las encuestas sobre delincuencia, donde uno de cada cinco individuos de 18 años y más en el D.F. han sufrido un delito entre julio y diciembre de 1998.

En las delegaciones Cuauhtémoc, Carranza, Juárez e Hidalgo, el 27.7% de la población declaró haber sufrido un delito y en las delegaciones de la periferia, Tláhuac, Milpa Alta y Tlalpan 11.5%. Otro hecho que debe analizarse es que el grado de denuncia tiene cierta relación con el grado de aceptación declarado por los ciudadanos respecto al desempeño del procurador capitalino.

La única significativa entre la delincuencia cometida y los índices de denuncia, se encuentra entre éstos y el robo: al aumentar la proporción que representan los robos del total de delitos sufridos por una población disminuye la proporción de delitos que denuncia, y también se sabe que la probabilidad de que un robo sea denunciado aumenta en relación al valor del bien robado.

Al considerar la cifra de delitos denunciados se encontró en una encuesta realizada durante 1998 que se denunciaron 237 801 delitos y se dejaron de denunciar 677 730, es decir, dos por ciento más que en 1997 (Ruiz Harrell, *Reforma*, 4 de enero de 1999).

Hoy mismo las percepciones y cifras que los periódicos registran reproducen en primer lugar la sensación de un año difícil, con incremento de la delincuencia. El presidente de la República se ha declarado en ese sentido, y los recortes en el presupuesto permiten pronosticar que en 1999 el índice inflacionario seguirá siendo alto y el crecimiento del PIB disminuirá, las cifras oficiales ubican al primero en 13% aunque agencias nacionales e internacionales lo estiman en alrededor de 16%. Ante esto, los mismos policías de tropa y ministerios públicos manifestaron su pesimismo en la lucha contra la delincuencia. De continuar la crisis económica, el índice delictivo y la corrupción se incrementará en forma importante. Un policía preventivo durante una entrevista afirmó:

la situación económica es más difícil, por lo que un número mayor de personas se dedicarán a delinquir. No nos damos abasto, cada vez es mayor el número de delincuentes en comparación con el número de efectivos policíacos, debido muchas veces a la necesidad que tienen las personas. De qué sirve la descentralización de la policía hacia las delegaciones políticas, si ahora los que van extorsionar serán las autoridades de cada demarcación, aunque se diga lo contrario (entrevista ciudadana, *Reforma*, 4 de enero de 1999).

### SISTEMA DE ENCUESTAS SOBRE VICTIMIZACIÓN Y PERCEPCIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA<sup>1</sup>

El sistema de encuestas de victimización y percepción de la seguridad pública propuesto es un instrumento que tiene dos objetivos generales. El primero es la medición de la violencia por medio de la estimación de la criminalidad; para alcanzar este objetivo se desarrolla un diagnóstico de la violencia social en México, a través de la incorporación de información oficial, periodística, etc., que se complementará con los resultados de la encuesta sobre victimización y percepción de la seguridad pública. El segundo objetivo es fomentar un doble sentido de confianza en la población, primeramente en que su opinión es respetada y aprovechada en la generación de acciones y políticas hacia la seguridad pública y también que sirva como catalizador de las políticas y acciones que las instituciones han llevado a cabo. Para la consecución de estos objetivos es necesario levantar anualmente encuestas de caracteres nacional y estatal; esto permitirá proyectar la tendencia de la criminalidad, sus características regionales, su asociación con la violencia social, violencia intrafamiliar, violencia institucional, etc. Esta información permitirá acciones para llevar a cabo políticas de seguridad pública, con beneficios directos de los resultados que las encuestas generen, como puede ser el fomento de la participación ciudadana, en programas de seguridad, prevención, denuncia, tratamiento, etc., que resulten de los análisis de la información.

En nuestro país se ha estimado el fenómeno delictivo a partir de la información generada por el número de denuncias presentadas ante el Ministerio Público y, también, mediante el número de consignaciones judiciales y por el número de sentencias ejecutadas. Así también se utiliza un indicador de la criminalidad que es el resultado de dividir el número de delitos conocidos entre el número de habitantes; dicho cociente representa el índice de criminalidad de una ciudad o un país determinado.

Todas las estimaciones anteriores de la criminalidad son limitadas, pues sólo consideran los delitos registrados por las autoridades, no contabilizando aquellos que no son denunciados. Un inconveniente más es la inconsistencia de los registros: no todos los delitos denunciados se re-

<sup>1</sup> En la elaboración del cuestionario y de la metodología de las encuestas también participaron la actuario Cintli León Marbán y el Mtro. Mario Arroyo Juárez. Los cambios y nuevas propuestas son responsabilidad de los autores de esta ponencia.

gistran en las estadísticas finales, ya sea por errores de procedimiento, discrecionalidad o corrupción dentro de los sistemas de procuración y administración de justicia, esta última presente muy frecuentemente en nuestro sistema judicial y penitenciario.

Además, la información obtenida por este medio proporciona una interpretación errónea del problema delictivo al utilizar cifras parciales, lo que imposibilita un diseño adecuado de políticas de atención hacia la seguridad pública. Por ejemplo, se ha descubierto que las características socioeconómicas de las víctimas son factores altamente relacionados con índices de riesgo; en el mismo contexto, la percepción del grado de eficacia de las autoridades incrementa o disminuye la disposición de la población para participar en programas de seguridad. En el sentido opuesto, los manejos discrecionales de cifras han aumentando la desconfianza de la ciudadanía en la información generada por las autoridades.

El miedo al delito, definido como el sentimiento de inseguridad general que siente la población, constituye un factor que opera de forma negativa contra la información oficial en cuanto a índices delictivos se refiere, esto se presenta en mayor proporción cuando la ciudadanía vive con constante temor de sufrir un delito. Así, por ejemplo, las autoridades pueden dar a conocer una disminución en los índices de criminalidad y encontrarse con una barrera de incredulidad de los ciudadanos. Esta situación puede derivar en una desestabilización del sistema de justicia y, eventualmente, en alteraciones del orden social.

Los delitos registrados, más que una imagen clara de la criminalidad, son un indicador que sirve para evaluar el funcionamiento del sistema de procuración y administración de justicia. En el mejor de los casos, la criminalidad cuantificada mediante las denuncias nos permite conocer algunas características de los hechos delictivos, pero nos impide conocer casi todo lo relacionado con sus víctimas.

Se sabe que no todas las víctimas de un delito lo hacen del conocimiento de la autoridad. Estudios realizados demuestran que una gran mayoría de ciudadanos optan por no denunciar los delitos de los que han sido víctimas, entre otras razones, como se señala en los apartados anteriores, por temor a represalias; por la desconfianza en que las autoridades encuentren a los responsables; por la pérdida de tiempo que implica la denuncia; por evitar ser sujetos de chantaje o corrupción; por considerar que el daño fue irrelevante o bien porque recibieron maltrato de las autoridades. La ausencia de denuncias ciudadanas genera lo que se co-

noce como “cifra negra”, “cifra real” u “oculta” de la criminalidad. Este desconocimiento de la criminalidad real, dificulta la planeación de las estrategias para combatir la delincuencia.

Para dar inicio a este tipo de investigación se levantaron 2 400 cuestionarios en las dos zonas metropolitanas del estado de Morelos: Cuernavaca y Cuautla. En este momento se desarrolla el procesamiento de la información y se vislumbra la posibilidad de iniciar el levantamiento durante la primera quincena de mayo en la delegación Gustavo A. Madero; aquí cabe señalar que la participación de las autoridades a cargo de las políticas de seguridad permitió la integración en la encuesta de victimización y percepción de un módulo especial para evaluar la efectividad y aceptación de los programas de seguridad pública, así como la participación ciudadana en los mismos. La evaluación de la información generada permitirá, a partir del análisis científico y de la experiencia de los sectores interesados en aumentar la seguridad de la población, desarrollar propuestas conjuntas que fomenten la aplicación de las estrategias exitosas y modifiquen aquellas cuyos resultados no respondan a la solución de la problemática. Las encuestas anteriores constituyen pruebas piloto de la encuesta nacional.

Los objetivos centrales de instrumentos como la encuesta de victimización y percepción son:

- a) contabilizar el número de delitos que ocurren en los estados de nuestro país, incluyendo aquéllos que no son denunciados ante las autoridades,
- b) promover un diagnóstico preciso de la frecuencia y distribución espacial y temporal de los delitos,
- c) conocer cuáles personas son más susceptibles de ser víctimas de un delito, y
- d) conocer la percepción que los ciudadanos tienen de la seguridad y de las autoridades.

En tanto, los objetivos específicos son:

- a) conocer la frecuencia y distribución de los delitos,
- b) conocer la repercusión del delito sobre las víctimas,
- c) conocer el número de delitos no denunciados y sus causas,
- d) obtener indicadores sobre el funcionamiento de los aparatos de seguridad y justicia,

- e) conocer la percepción de los ciudadanos sobre las autoridades de procuración y administración de justicia,
- f) incorporar a estudiantes de licenciatura mediante el servicio social y titulación de las diferentes carreras de facultades y escuelas para fomentar la formación de especialistas y de jóvenes investigadores,
- g) conocer los perfiles de las víctimas potenciales,
- h) conocer el nivel de victimización sexual,
- i) conocer el nivel de violencia intrafamiliar,
- j) conocer el grado de temor del ciudadano ante el delito y
- k) obtener información para el diseño de políticas de prevención.

### *Metodología*

El supuesto básico de las encuestas delictivas es que al preguntar a la población general acerca de sus experiencias como víctimas de un delito se obtiene información inaccesible, lo que permite planear el combate a la delincuencia sobre bases más sólidas. La técnica de la encuesta delictiva consiste en aplicar cuestionarios a grandes segmentos de población en su hogar, con preguntas acerca de los delitos de los cuales han sido víctimas en un determinado periodo; generalmente seis meses o un año. La información recopilada es sobre los delitos cometidos contra las personas o sus propiedades (el lugar y la hora del incidente; el daño ocasionado y si éste fue reportado o no a las autoridades) y sobre las víctimas (su edad, sexo, situación socioeconómica y sus actitudes y conductas respecto al hecho delictivo).

Otra ventaja adicional de las encuestas delictivas es que recopilan información sobre la violencia doméstica y las agresiones sexuales. Como se sabe, en muchos de los casos de violencia intrafamiliar o agresión sexual, el agresor es una persona cercana a la víctima y por ello ésta se niega a denunciarlo o a darlo a conocer, en virtud de los costos personales, económicos o sociales que ello puede implicar (amenazas, pérdida de ingresos familiares o condena pública). Al enfocarse a espacios geográficos específicos, estas encuestas intentan destacar qué tan altos son los ámbitos delictivos que prevalecen en zonas socialmente deprimidas, y destacar la desproporcionada victimización de mujeres y grupos minoritarios. La otra posibilidad es profundizar, vía un módulo

específico, la existencia de agresión en el hogar de los padres, pues investigaciones recientes han comprobado que un individuo agredido tiene mucho más probabilidades de ser un padre o madre agresor.

En las encuestas delictivas se incluyen preguntas acerca del comportamiento de las autoridades con las víctimas con el fin de crear una base de datos que pueda ser utilizada para evaluar el desempeño del sistema de seguridad y justicia, reorientando recursos para combatir ciertos delitos en particular y poder desarrollar políticas de seguridad con un carácter integral.

## RESULTADOS

### *Módulo I. Percepción de la seguridad pública*

Se conoce el grado de "miedo al delito" que prevalece entre la población; se mide la interpretación que los ciudadanos dan a los problemas delictivos y sus propuestas para solucionarlos.

Está comprobado que los ciudadanos viven constantemente con el temor de ser víctimas de un delito. El miedo al delito es definido como el sentimiento de inseguridad general que siente la población. Para el diseño de políticas de seguridad pública es necesario dilucidar hasta qué punto ese miedo al delito es producto de una situación real. Descuidar el miedo al delito puede generar una espiral aguda de desconfianza en la autoridad y por consiguiente la inhibición del ciudadano para participar en los procesos de procuración y administración de justicia (ya sea como denunciante o como testigo). Este módulo permite conocer el grado de miedo al delito que prevalece entre la población y conocer hasta qué punto este miedo es producto de una percepción subjetiva o tiene bases reales. Adicionalmente, el módulo permite conocer la opinión de los ciudadanos sobre cuáles son los problemas más graves, así como cuales pueden ser sus soluciones.

### *Módulo II. Modificación de conducta y grado de tolerancia*

Se estima el grado y tipo de modificación de conductas sociales producto del delito; se conocen las acciones que está tomando la ciudadanía

para hacer frente al delito; se conoce el grado de disponibilidad ciudadana para participar en comités de seguridad y vigilancia; se conoce la opinión de la población sobre la pena de muerte.

Los estilos de vida de los individuos son alterados y constreñidos por el miedo al delito. Algunas personas, por ejemplo, consideran los niveles de riesgo tan inaceptables que optan por retirarse de las actividades sociales (no ir al cine o al teatro, no visitar familiares que vivan lejos, no ir a reuniones que comiencen tarde, etc.). Este módulo permite conocer el grado y el tipo de modificación de conductas sociales como consecuencia del miedo al delito; acciones (y sus costos) que está tomando la ciudadanía para hacer frente al delito; el grado de disponibilidad de la ciudadanía para organizarse y hacer frente al delito participando en comités de seguridad y vigilancia, y el grado de ostracismo de la ciudadanía provocado por la delincuencia al recoger su opinión sobre sanciones penales extremas como lo es la pena de muerte.

### *Módulo III. Percepción de las autoridades*

Se evalúa el desempeño de los aparatos de seguridad y procuración de justicia a través de la opinión ciudadana; se conoce la percepción ciudadana sobre la policía y el grado de confianza que en ella se tiene.

De fundamental importancia para combatir el delito es la obtención de indicadores sobre el funcionamiento de los aparatos de seguridad y justicia, tanto en su operatividad real como en la percepción que de ellos tienen los ciudadanos. Este módulo permite evaluar, a través de la opinión ciudadana, el desempeño de los aparatos de seguridad y procuración de justicia, así como de sus servidores públicos. El módulo también permite conocer la percepción ciudadana sobre la policía y el grado de confianza que en ella deposita.

### *Módulo IV. Cuantificación y registro del número de delitos*

Cuantifica el número y frecuencia real de delitos; se conocen las causas que inhiben la denuncia ciudadana.

En México el método más utilizado para conocer los índices de criminalidad es contabilizar el número de denuncias presentadas ante el

ministerio público. Sin embargo, el uso de la denuncia como indicador de la criminalidad es limitado en tanto que un gran número de ciudadanos (no se sabe cuántos) optan por no denunciar los hechos delictivos cometidos en su contra. Los delitos, al no ser denunciados, no son conocidos por las autoridades generándose lo que se conoce como “cifra negra” u “oculta” de la criminalidad. El desconocimiento de la criminalidad real, dificulta la planeación de las estrategias para combatir la delincuencia. Con la información que se obtiene de este módulo se puede tener un conocimiento muy preciso de la criminalidad real y a la vez establecer cuáles son las causas que inhiben la denuncia ciudadana.

#### *Módulo V. Distribución espacial y temporal del delito*

Se conoce la ubicación espacial y temporal de los delitos. Una vez que se conoce el número y la frecuencia de los delitos reales, es necesario conocer los sitios de victimización. El módulo proporciona esta información al recopilar información sobre la ubicación y las características del sitio donde ocurrió el delito. El módulo identifica también la ubicación administrativa de los sitios victimales con el propósito de orientar la acción gubernamental. Además, proporciona información sobre la ubicación temporal del delito (mes, día, hora). Los datos obtenidos retroalimentan la información estadística y de carácter operativo con la que ya cuentan las autoridades correspondientes (seguridad pública, procuradurías, etcétera).

#### *Módulo VI. Características del delito*

Se conocen las formas de operación de los delincuentes; permite orientar las acciones de prevención del delito, la prevención victimal y la atención a víctimas. Conocer la forma de operar de la delincuencia constituye un factor básico para su combate. Este módulo permite conocer las características demográficas de los delincuentes y el número de los que participan en la agresión. Permite conocer el grado de violencia involucrado en el hecho, la forma en que los delincuentes huyen y, finalmente, el grado de solidaridad social hacia la víctima. En conjunto, la información obtenida permite orientar las acciones de prevención del delito y de atención a víctimas.

### *Módulo VII. Evaluación de daños materiales y a la integridad física*

Cuantifica los daños materiales y a la integridad física producidos por el delito; cuantifica grados de violencia social.

La medición del daño ocasionado por el delito permite conocer una parte importante del costo social del delito. Este módulo cuantifica los daños materiales y a la integridad física producidos por el hecho delictivo, permitiendo con ello obtener indicadores para cuantificar la violencia social.

### *Módulo VIII. Reacciones emotivas ante el hecho delictivo*

Se conocen las reacciones de las víctimas durante el delito y después de ocurrido; permite diseñar acciones de atención a víctimas; se conoce el grado de violencia latente en las víctimas.

Conocer las reacciones de las víctimas después de ocurrido el hecho delictivo es de fundamental importancia para establecer acciones preventivas y evitar en lo posible nuevas victimizaciones. Inmediatamente después de cometido un delito, las víctimas experimentan una gran gama de sentimientos, tales como odio, miedo y tristeza. En medio de estos sentimientos las víctimas se confrontan con el dilema de decidir si notifican o no a la autoridad. La forma en que se resuelve este dilema decisional tiene importantes implicaciones para el sistema de procuración y administración de justicia, en tanto que las víctimas son los principales activadores del proceso de justicia. Sin la notificación de la víctima, la mayoría de los delitos nunca serán conocidos por la autoridad. Dado el proceso de excitación emocional que acompaña a la victimización, las víctimas tienden a ser receptivas a la información y consejo de otras personas. Finalmente, este módulo permite conocer el grado de violencia latente en las víctimas.

## REFLEXIONES

1. En el estudio de la violencia social y doméstica se debe crear un esfuerzo sistemático que involucre realidades concretas desde una perspectiva multidisciplinaria. Los conocimientos de otras realidades en países con si-

tuciones sociales diferentes pueden servir como referente teórico-metodológico, pero bajo ninguna circunstancia se deben aplicar mecánicamente como modelo explicativo de nuestra realidad. Asimismo, las teorías de la transición demográfica y la epidemiológica intentaron modelar compartimentos generados en otras experiencias históricas y pueden servir como puntos comparativos o de partida, pero contienen elementos causales que no se cumplen en el tiempo y carecen de otros factores explicativos, como el proceso histórico, características socioculturales, antropológicas, demográficas, etc. de cada una de nuestra sociedades.

2. En especial para México, es indispensable la recopilación y generación de estadísticas con un mayor grado de credibilidad y confiabilidad. La magnitud de los problemas que presenta la información sobre actos violentos prácticamente se desconoce; las estadísticas con las que contamos provienen de los organismos de seguridad y justicia y se refieren a los delitos denunciados o que son atendidos en el sistema judicial. En muchos casos se ha documentado el manejo discreto que se lleva a cabo de esta información; algunas experiencias internacionales han dado solución a dicha problemática con la creación de un organismo autónomo y ajeno a los procesos judiciales. Asimismo, es conveniente disminuir la dependencia de la medicina legal del sistema judicial.

3. Es necesario que los diferentes actores sociales demanden transparencia en la información con la finalidad de motivar la creación de un sistema generador de información que inicialmente permita recuperar la credibilidad y transformar la situación de miedo y escepticismo generalizado. Cuando la población observe que las cifras son fidedignas y se toman en cuenta sus aportaciones, aunado a una verdadera decisión política para avanzar en la lucha contra la corrupción y la impunidad, el ciudadano recurrirá a levantar la denuncia y a participar comunitariamente en el ataque a la delincuencia, apoyando al sistema de seguridad y justicia.

El primer paso para ello es la realización del sistema de encuestas de victimización y percepción de la seguridad pública con una periodicidad anual; esto permitirá realizar el análisis de las tendencias de la criminalidad y la percepción ciudadana, así como mejorar la efectividad de las acciones que se están llevando a cabo sobre la prevención del delito.

Como señala el BID, la solución no está entre prevenir el crimen mediante el alivio de la pobreza o prevenir el crimen empleando más policías, aumentando las penas o incrementando el número de prisiones.

Una solución más efectiva tendrá que seguir un proceso de ataque en ambas relaciones, combinado con otras políticas donde la participación social tiene un papel fundamental.

4. El sistema de encuestas debe acompañarse de una red en cada región o estado de la república; en este sentido, el PIIIVOS tiene integrada la red nacional de institutos e investigadores que poseen como objeto de estudio las diversas manifestaciones de la violencia; esta red combinada con instituciones públicas y privadas permitirá formar espacios de recopilación, generación y análisis de información. Además, la centralización en comités donde participen los diversos actores sociales, permitirá proporcionar a los encargados de establecer políticas contra la violencia, la información que complementa a la generada por las fuentes oficiales. Una prioridad de la red es impulsar la obtención de información referente a la violencia intrafamiliar.

5. Es indispensable la conjunción de esfuerzos que permitan profundizar en la violencia doméstica (intrafamiliar), tanto por su dependencia como su aportación a la violencia social. Habrá que enfocar acciones encaminadas no sólo a la víctima, sino también al victimario. Por otra parte, el esfuerzo de prevención y atención de víctimas mujeres y niños, deberá extenderse hasta desarrollar políticas de atención y prevención de violencia hacia los varones y mujeres, que en mayor número están llegando a los 60 y más años.

Finalmente, es muy importante que las acciones y políticas tengan como base proyectos de investigación con la más alta excelencia académica, con el fin de erradicar las prácticas de soluciones inmediatas que transfieren el problema y retardan la solución del mismo. Trabajemos para que los hijos de nuestros hijos tengan un entorno diferente y de mayor seguridad que el nuestro.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ABRAHAM, David (1976), *La mente asesina*, Fondo de Cultura Económica, México.
- ACEVES PRECIADO, Sonia (1965), *El conyugicidio*, tesis Facultad de Derecho, UNAM, México.
- ANIYAR DE CASTRO, L. (1977), *Criminología de la reacción social*, Universidad de Zuli, Maracaibo.

- AZAOLA, Elen (1996), *El delito de ser mujer*, CIESAS y PyV, México.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1998), "Violencia en América Latina y el Caribe", Seminario: promoviendo la convivencia ciudadana. Un Marco de referencia para la Acción; Cartagena, Colombia, marzo.
- (1996), "Hacia un enfoque integrado del desarrollo: ética, violencia y seguridad ciudadana", Documento de la conferencia "Encuentro de reflexión", Washington, D.C., 16-17 de febrero.
- BINDER, Alberto y María Josefina MARTÍNEZ (1998), "Mecanismo de control democrático en el mantenimiento de la seguridad interior", Relatoría regional, Chile, 11-12 de agosto.
- BLANCO, Rafael *et al.* (1995), "Seguridad ciudadana: políticas públicas", Cuadernos Universitarios, Serie Investigaciones, Universidad Nacional Andrés Bello, Santiago, Chile, enero.
- BONGER, N. (1969), *Criminality and Economic Condition*, Bloomington y Londres: Indiana University Press, pp. 149-160.
- CARRILLO TRUJILLO, Luis Armando (1986), "El infanticidio como especie privilegiada de homicidio", tesis Facultad de Derecho, UNAM, México.
- CASTRO, F. (1984), *La crisis económica y social del mundo*, Siglo XXI Editores, México.
- CHESNAIS, Jean-Claude (1992), "The History of Violence: Homicide and Suicide Through the Ages", *International Social Science Journal*, núm. 44, pp. 217-245.
- CHAPMAN, D. (1985), "El estereotipo del criminal", Cuadernos Docentes de la UAM-A, núm. 35, México.
- CUEVAS SOSA, Alejandro (1992), *La mujer delincuente bajo la ley del hombre*, Pax, México.
- Documento UNSDRI (1976) (Estudios de la Organización de Naciones Unidas) CEPAL, "Desarrollo económico: una evaluación y proyecciones", 1985-1995, Colombia, 1986.
- DURKHEIM, E. (1965), *El suicidio*, Chapiro, Buenos Aires.
- ESCRICHE, Joaquín (1996), *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.
- FERRI, E. (1907), *Sociología criminal*, tomos I y II Centro Editorial de Góngora, Madrid.
- FROMM, E. (1983), *Anatomía de la destructividad humana*, Siglo XXI Editores, México.
- FRÜHLING E., Hugo, "La violencia delictual en América Latina y el Caribe: diagnóstico, propuesta y recomendaciones", Nueva York, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Fundación Mexicana para la Salud, Centro de Economía y Salud (1997), "La violencia en la Ciudad de México: análisis de la magnitud y su repercusión

- económica", México, Fundación Mexicana para la Salud, Centro de Economía y Salud, agosto.
- GIODPPINGER, H. (1975), *Criminología*, Reus, Madrid.
- GUERRERO, Rodrigo (1997), "Prevención de la violencia a través del control de sus factores de riesgo", Reunión sobre "El desafío de la violencia criminal urbana", estado de Río de Janeiro-Banco Interamericano de Desarrollo; Río de Janeiro, Brasil, 2-4 de marzo.
- GUINSBERG, E. (1981), *Sociedad, salud y enfermedad mental*, UAM-X, México.
- HERNÁNDEZ BRINGAS (1989), *Las muertes violentas en México*, 1989 UNAM-CRIM, México.
- HULSMAN, L. y J. BERNAT (1982), *Sistema penal y seguridad ciudadana: hacia una alternativa*, Ariel, Barcelona.
- ISLAS, Olga (1991), *Análisis lógico de los delitos contra la vida*, Trillas, México.
- INEGI, Secretaría de Salud (1992-1995), "Mortalidad por homicidio y lecciones infringidas intencionalmente por otra persona según entidad federativa de residencia habitual".
- JIMÉNEZ, O. René (1995), *La desigualdad de la mortalidad en México: tablas de mortalidad para la República Mexicana y sus entidades federativas 1990*, CRIM-UNAM, México.
- LABASTIDA, Horacio (1999), "Honestidad, bandera de Cárdenas", *La Jornada*, 6 de enero.
- LIMA, María de la Luz (1991), *Criminalidad femenina: teorías y reacción social*, Porrúa, México.
- LOMBROSO, C. (1902), *El delito, sus causas y remedios*, Librería Victoriano Suárez, Madrid.
- LOZANO ASCENCIO, Rafael (1997), "La carga de la enfermedad y las lesiones por violencia contra las mujeres: el caso de la Ciudad de México", Documento de la Conferencia "Violencia doméstica en América Latina y el Caribe: costos, programas y políticas", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 20-21 de octubre.
- LOZANO, Rafael (1997), "El crimen en la Ciudad de México: una aproximación epidemiológica", Reunión sobre "El desafío de la violencia criminal urbana", estado de Río de Janeiro-Banco Interamericano de Desarrollo, Río de Janeiro, Brasil, 2-4 de marzo.
- LUSTIG, Nora (1995), *Coping with Austerity: Poverty and Inequality in Latin America*, The Brookings Institution, Washington, D.C.
- MERTON, R. (1964), *Teoría y estructura sociales*, Fondo de Cultura Económica, México.
- MUÑOZ, S. (1984), "Criminalidad", fuentes específicas, Cuaderno del Inacipe, núm. 17, Nuevas dimensiones de la criminalidad y de la prevención del de-

- lito en el contexto del desarrollo: desafíos para el futuro A/CON: 121/19 y 121/20, México.
- MURRAY, C. y A. LÓPEZ (1994), "Quantifying Disability: Data, Methods and Results. Bulletin of the World Health Organization", 72(3), pp. 447-480.
- OLMO, R. del (1981), *América Latina y su criminología*, Siglo XXI Editores, México.
- ONU (1985), "Séptimo Congreso sobre la revolución del delito y tratamiento del delincuente", Documentos, Millán.
- , ILANUD (1982), "Criminalidad y desarrollo en Latinoamérica", Costa Rica.
- Organización de los Estados Americanos (1997), "Programa especial de apoyo a los esfuerzos nacionales para la prevención del crimen y lucha contra la delincuencia", Documento de política presentado por la Secretaría General al Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos; Washington, D.C., 25 de noviembre.
- Publicaciones de ISIS Internacional
- *Red feminista Latinoamericana y del Caribe contra la violencia doméstica y sexual*, julio 16 de 1997.
- *Manual sobre maltrato y abuso sexual a los niños: aspectos psicológicos sociales y legales; 1994-1995*, núm. 05990.
- *La mujer ausente. Derechos humanos en el mundo*, segunda edición, núm. 06007, 1996.
- *Mujeres fragmentadas. Identidad y violencia de género*, núm. 05924, 1996.
- Ley núm. 294. *Por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia interfamiliar*, núm. 6006, 1996.
- *La política de la masculinidad y de la femineidad en las guerras nacionalistas*; núm. 6007, 1996.
- QUIROZ CUARÓN, A., GÓMEZ ROBLEDO y ARGÜELLES, B. (1939), "Tendencia y ritmo de la criminalidad en México D.F.", Instituto de Investigaciones Estadísticas, México.
- R. GOLDSMITH, MD. (1993), "Mortalidad de los jóvenes adultos: comparaciones internacionales", en *Revista de Salud Pública de México*, marzo-abril.
- RUIZ HARRELL, Rafael (1999), "Tristes augurios", en *Reforma*, 4 de enero.
- (1999), "La Ciudad y el crimen", en *Reforma*, 11 de enero.
- SANJUÁN, Ana María (1997), "La criminalidad en Caracas: percepciones, realidades objetivas y políticas", reunión sobre "El desafío de la violencia criminal urbana", estado de Río de Janeiro-Banco Interamericano de Desarrollo, Río de Janeiro, Brasil, 2-4 de marzo.
- SUTHERLAND, E.H. (1969), *El delito de cuello blanco*, Universidad Central de Venezuela, Venezuela.
- TAYLOR WALTON, P. y YOUNG, J. (1981), *Criminología crítica*, Siglo XXI Editores, México.

**LAS POLÍTICAS ESTATALES  
DE SEGURIDAD PÚBLICA**



## LA EXPERIENCIA DE LOS GOBIERNOS DE ACCIÓN NACIONAL EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA

*Arturo Chávez Chávez\**

El propósito de estas páginas es exponer, de una manera sucinta, la experiencia de los gobiernos estatales y municipales emanados del Partido Acción Nacional en materia de seguridad pública, particularmente el caso del estado de Chihuahua.

Las dimensiones del reto que hemos tenido que enfrentar son similares a las que se viven en prácticamente todo el país y es por tanto de todos conocida, y no pretendo utilizar el tiempo que amablemente me asignaron en recapitular en los antecedentes de corrupción institucionalizada e impunidad total producto de una discrecionalidad deliberadamente originada por nulos sistemas de control o de seguimiento, que privaba en la Procuraduría del estado de Chihuahua en octubre de 1992.

Resulta evidente que el tratar de equiparar los términos seguridad pública con eficacia policiaca, revela una óptica reduccionista del problema que necesariamente nos llevaría a soluciones parciales y por tanto altamente insatisfactorias.

Así, aclaro, esta plática se centrará en los mecanismos implementados en Chihuahua a efecto de mejorar substancialmente la procuración de justicia, y las relaciones del estado con la federación y con los municipios, para crear las condiciones necesarias que dieron viabilidad a la presentación y seguimiento de planes conjuntos y congruentes que permitieron combatir con mayor profundidad y alcance los efectos de lo que, en concepto de algunos sociólogos, es una sociedad moralmente extraviada.

\* Ex procurador general de Justicia del estado de Chihuahua, 1996-1998 y secretario técnico de la Junta de Coordinación Política del Senado de la República.

Aun cuando las características socioeconómicas y culturales de una entidad, la ubicación geográfica, la extensión territorial o las condiciones topográficas, constituyen variables importantes que deben considerarse en el momento de realizar una evaluación del desempeño, es igualmente cierto que existen una serie de premisas independientes a los factores expuestos que resulta indispensable identificar y aplicar para lograr resultados y avances. Precisamente sobre estas variables platicaremos hoy.

Las premisas son en primer lugar, la legalidad, en segundo, la funcionalidad y en tercero, el enfoque.

### LEGALIDAD

La posibilidad de supervivencia y de crecimiento que tiene una sociedad se centra en la capacidad de establecer reglas claras, aplicables para todos, que enmarquen la actuación del ciudadano permitiéndole a éste actuar con seguridad dentro de la estructura legal creada y hecha respetar por el estado; así pues, la legalidad constituye la premisa fundamental de cualesquier esquema de progreso civilizado. En función de ello, la primera acción de gobierno fue elaborar un manual de descripción de puestos, a efecto de poder definir si las atribuciones y obligaciones de cada funcionario correspondían a la responsabilidad encomendada, a los resultados esperados y al sueldo asignado.

Una vez hecho lo anterior, se notificó personalmente el resultado del análisis a los interesados, se clarificaron dudas y se dejó perfectamente establecido que el ejercicio de prácticas hasta entonces toleradas, pero igualmente ilícitas, como pedir al usuario retribución por el servicio, auxiliarse de meritorios o madrinas, utilizar para beneficio del servicio automóviles robados o armas aseguradas, quedaban estrictamente prohibidas y se procedería penalmente en contra de quien o quienes cometieran un delito sin distinción de posición o rango.

Para dar seguimiento a las disposiciones emitidas, se creó la Subprocuraduría General de Asuntos Internos, con atribuciones suficientes para investigar y revisar la totalidad de la estructura de la procuraduría, con el objeto de identificar los elementos o las acciones sobresalientes, resolver sobre la legalidad de las sanciones impuestas, amonestar, suspender, dar de baja o consignar a quien hubiere actuado en forma indebida, y en general definir y aplicar las medidas que se consideraran necesarias y con-

venientes para solventar cumplidamente las quejas que presentara la comunidad, siempre buscando elevar el rango de honorabilidad y confianza de la institución. Como resultado, la policía judicial regresó 500 carros robados que tenían en uso para sus labores, cuando se les exigió que lo hicieran; en los seis años del periodo constitucional lamentablemente hubo necesidad de consignar a más de 250 elementos del ministerio público, de la policía judicial, de servicios periciales y de las áreas administrativas; causaron baja más de 1 100 personas por diferentes motivos, se practicaron en forma permanente y sorpresiva exámenes antidoping, sumando 4 850, y resultando positivos 136, la gran mayoría elementos de policía judicial, quienes de inmediato dejaron de pertenecer a la institución, engrosando los archivos que al efecto se crearon.

Paralelamente, se diseñaron y aplicaron programas integrales de selección de personal y evaluación del desempeño que en el apartado de funcionalidad se describen, los cuales permitieron equilibrar la actuación sancionadora de los altos mandos, a través de un trato justo y predecible, que les permitió fundadamente albergar expectativas de crecimiento y mejoría.

Lo anterior provocó que de una manera natural la policía judicial exigiera la presencia del ministerio público en sus operativos a efecto de que, por instrucción y conducción de éste, se hicieran las cosas apegadas a derecho, alcanzando así la aplicación práctica de la obligación impuesta por el artículo 21 constitucional.

Al haber alcanzado una de las metas trazadas más anheladas, procedimos a constituir grupos especializados en la investigación y esclarecimiento de delitos específicos, seleccionados por su gravedad implícita, por la incidencia de su realización y por el impacto social que genera su comisión. Los grupos eran presididos por un agente del ministerio público quien tenía bajo su mando uno o varios agentes y subagentes del ministerio público; un jefe de grupo de policía judicial, con los elementos que fuera necesario y en algunos casos los peritos conducentes.

Dentro de esta estructura sobresalieron por sus resultados tres grupos:

*Homicidios.* Se esclareció un porcentaje superior a 80% de los que se cometieron, entendiéndose por esto la identificación plena de los presuntos responsables, la acreditación de su probable responsabilidad, su consignación ante el tribunal competente, la obtención del libramiento de la orden de aprehensión y en la mayoría de los casos su ejecución.

*Secuestros.* En todos los secuestros cometidos se logró rescatar a la víctima con vida; en los seis años de gobierno promediamos 6.5 secues-

tros por año, logramos identificar plenamente a más de 90 secuestradores y utilizando esquemas de colaboración con las diferentes autoridades, los perseguimos permanentemente por todo el país y por la Unión Americana, logrando detener y sujetar a proceso a 68, algunos de los cuales obtuvieron sentencias que promedian 28 años. Las cantidades exigidas por los secuestradores, sumadas, ascendieron a 54 740 000.00 dólares habiéndose pagado rescates por 3 874 000.00 dólares (esto es 7.077% de lo exigido), y recuperado 640 000.00 dólares. Nos ubicamos como uno de los cinco estados con menos secuestros en el país, de acuerdo con información proporcionada por la Dirección de Interprocuradurías de la Procuraduría General de la República. A solicitud expresa, participamos activamente en el esclarecimiento de secuestros ocurridos en Sonora, Sinaloa, Coahuila y Jalisco, por mencionar algunos, creándose un grupo similar para las Procuradurías de Coahuila y Jalisco.

*Robo de vehículos.* Este grupo obtuvo reconocimientos nacionales e internacionales por su alta eficiencia, habiendo recuperado en seis años de gobierno 24 874 carros robados en México y 5 051 robados en el extranjero, que representaron más de 65% de los vehículos sustraídos ilícitamente en el estado en el mismo periodo, lo cual, además de representar el grado de recuperación más alto de la República, originó entregas sin precedentes de vehículos robados recuperados a diversos estados de la Unión Americana.

Esta forma de hacer las cosas trascendió fronteras; así, durante la administración colaboramos con los gobiernos de Panamá y Guatemala para la implantación del modelo Chihuahua de procuración de justicia en sus respectivos países, teniendo la oportunidad de recibir a diversos funcionarios de las áreas conducentes en nuestra entidad, a efecto de interiorizarse con los métodos y procedimientos implementados y calibrar sus resultados.

Adicional, pero no menos importante, fue el descenso paulatino y constante de violaciones a los derechos humanos y de la gravedad de las que se presentaron.

Con el fin de darles permanencia y continuidad a los procesos que estaban arrojando buenos resultados y realizar los cambios estructurales necesarios para seguir avanzando, se elaboraron y presentaron a consideración del congreso local, proyectos de ley y de reformas a las ya existentes, entre las que destacan:

- Ley contra la delincuencia organizada.
- Ley del servicio civil de carrera.

- Reformas a diversas disposiciones adjetivas y normativas en materia de Derecho Penal.
- Decreto sobre la creación del fideicomiso amigo.
- Decreto sobre la pensión activa automática a las viudas de elementos caídos en el cumplimiento del deber, la cual incluye servicio médico y becas que amparan estudios de grado superior, incluso, para los descendientes.

Lamentablemente, de nueva cuenta el interés político se sobrepuso al interés comunitario y el Congreso, integrado con mayoría parlamentaria distinta al Ejecutivo, ignoró olímpicamente la mayoría de nuestras iniciativas, negándose a deliberar sobre el particular, sabedores de que una mayor efectividad en el área de procuración de justicia tan sentida y demandada por la comunidad les perjudicaría, electoralmente hablando.

#### FUNCIONALIDAD

Conscientes plenamente de las limitaciones y malformaciones congénitas de una institución como la Procuraduría, en donde todo era compenenda y por tanto informalidad deliberada propiciadora y solapadora de corrupción, de introducir procesos de calidad total, con conceptos como misión, visión, resultados clave, objetivos, estrategias y acciones, se advertía no sólo como una pérdida de tiempo sino como una verdadera temeridad; sin embargo, con una visión de largo plazo iniciamos desde el primer día el proceso, y actuamos en consecuencia. Con el apoyo de los asesores conducentes, realizamos ejercicios permanentes de planeación, ejecución, revisión y análisis, nos constituimos en ejemplos de seguimiento, dedicándole un mínimo de dos horas semanales durante los seis años de gobierno a la revisión y diseño de los modelos por implementar en cada una de las áreas que componen tan complejo organismo gubernamental, y en función de esto, procedimos a exigir a nuestros más cercanos colaboradores el cumplimiento de sus obligaciones y compromisos en los términos y en las fechas pactadas, orillándolos a eficientizarse, adoptando, la mayor parte de ellos procesos de planeación estratégica, a efecto de poder estar a la altura de las circunstancias. Esto fue permeando lenta, pero progresivamente los diferentes rangos de la organización.

En las dependencias gubernamentales la eficiencia y la modernidad van de la mano, ya que si bien es cierto que la calidez en el trato perso-

nal genera empatía insustituible en el servicio, también lo es que la modernidad nos proporciona las herramientas indispensables para complementar el buen trato con los buenos resultados que finalmente es lo que el ciudadano quiere. Esta visión de las cosas nos llevó a analizar los procedimientos existentes procediendo a sistematizarlos a efecto de efficientarlos, para lo cual se adquirió equipo de cómputo suficiente y adecuado (más de 450 computadoras con sus respectivos servidores, impresoras etc.), proporcionando al personal la capacitación adecuada para su crecimiento y la optimización del equipo; se enlazó por fibra óptica a las cuatro subprocuradurías en que está dividida la institución, que sumadas implican una distancia de más de 700 km lineales, y se procedió al diseño de nuevos programas para satisfacer las necesidades existentes, destacando los siguientes.

#### *Programa de inventario permanente e individualizado*

A fin de contar con un diagnóstico fidedigno de la situación en que se encontraba la infraestructura sobre la que descansa el quehacer de quienes integrábamos la Procuraduría, se diseñó e implementó este programa, con dos enormes beneficios inmediatos:

a) Se constituyó en herramienta indispensable para la toma de decisiones, permitiéndonos dimensionar con precisión nuestras carencias y planear la forma de solventarlas, incluyendo los programas de inversión: Por esta razón, se les propuso a los municipios extender este programa a ese sector de gobierno, aceptándolo la mayor parte de ellos, lo que nos permitió hacer más eficiente el uso de los recursos asignados a la entidad por el Sistema Nacional de Seguridad Pública, los cuales se destinaron, en su mayor parte, precisamente a satisfacer las necesidades más elementales de las policías municipales, fortaleciendo las relaciones entre éstos y la autoridad estatal.

b) Tener un adecuado control de inventarios, permitió la regularización del manejo de los resguardos, de manera tal de que se pudo definir con precisión con qué equipo contaba cada miembro de la Procuraduría, particularmente de policía judicial en materia de armamento, diseñando sistemas de control que eliminaron prácticamente el extravío del mismo. (En los archivos de la procuraduría existían antecedentes de adquisición

de armamento que superaba en tres tantos las necesidades de la corporación, sin embargo, nunca pudimos dar con su paradero.)

### *Sistema de evaluación del desempeño*

El nulo seguimiento a la actividad individual y el discriminado ascenso de elementos, conforme con las políticas y conveniencias del superior en turno, provocaban necesariamente la mediocridad y el amafiamiento de la mayor parte de los integrantes de la Procuraduría, haciendo indispensable la implementación de un sistema de evaluación del desempeño que contara con programas:

a) de reclutamiento y selección de personal, para investigar concienzudamente los orígenes y la formación del aspirante (con una percepción social adversa, las personas que pretendían ingresar a las filas tenían la aspiración de alcanzar el prototipo de elemento corrupto que existían, por lo que era importante extremar precauciones), y

b) programas académicos, actualizados y funcionales, impartidos en instalaciones dignas por personal capacitado. La Dirección de Educación y Cultura encuestó a la sociedad para definir los requerimientos y expectativas que deberían de satisfacer los ministerios públicos y la policía judicial, conforme con esto elaboró un plan de estudios, con el que procedimos a capacitar al personal docente o a sustituirlo, según el caso, para adecuar la planta de maestros a las necesidades de la academia. Una vez hecho lo anterior, remodelamos las instalaciones y nos inscribimos en el programa de iniciativa privada, Premio Chihuahua, Mejoramiento hacia la Calidad, habiéndolo obtenido hasta 1997.

Igualmente se diseñaron programas para la capacitación periódica del personal, lo que permitió la evaluación sistemática del mismo y el manejo de esquemas rotativos que disminuyen las probabilidades de corrupción.

Paralelo a los esquemas de exigencia, se crearon programas de evaluación permanente, con el objeto de monitorear el desempeño cotidiano del elemento y tomarlo en consideración a la hora de calificar el resultado del examen de oposición que hubiere aplicado para ascender. En materia de policía judicial, las evaluaciones dieron lugar a premiaciones mensuales por zona del "Mejor policía del mes", y en toda la corpora-

ción del "Mejor policía del año", obteniendo premios en numerario y en bienes, de importancia, tales como automóviles o artículos electrodomésticos, adicionales a los ascensos automáticos y al enorme orgullo que llegó a representar en los elementos premiados, auspiciado en buena medida, por los reconocimientos sociales a él y a su familia en ceremonias públicas presididas por el gobernador.

Al finalizar la administración, todos los mandos de policía judicial, sin excepción, alcanzaron sus puestos mediante la aplicación de exámenes de oposición, claros y transparentes, complementados con el resultado de los trabajos presentados y la capacitación recibida, esto acabó con el amafiamiento y generó expectativas reales de crecimiento.

#### *Programa de asignación y ejecución de órdenes de aprehensión*

El manejo de las órdenes de aprehensión constituía uno de los principales focos de corrupción, toda vez que la ejecución de éstas se sometía a subasta, definiendo la suerte de la misma la postura pagada más alta de las presentadas entre el ofendido y el presunto responsable. Con el fin de eliminar esto se diseñó un nuevo sistema de flujo, por medio del cual las órdenes notificadas por el juez al ministerio público eran enviadas por fax-módem de inmediato a la oficina del procurador o del subprocurador según el caso, en donde se registraban y se asignaba formalmente a una pareja del grupo de órdenes de aprehensión, firmando para constancia el día y la hora en que este evento tenía lugar. Asuntos Internos tenía acceso directo al banco de información, monitoreando semanalmente la eficiencia de cada pareja y validando la calidad del trabajo, tratando de ejecutar las órdenes que tenían una antigüedad superior a 30 días sin resultados. Las órdenes de aprehensión que ejecutaba Asuntos Internos se agregaban a la estadística de la pareja correspondiente. Si una pareja acumulaba tres órdenes ejecutadas por Asuntos Internos en un periodo de seis meses, sin mediar causa justificada, era dada de baja de la corporación.

Con estas medidas se abatió la corrupción y el rezago en la ejecución de las ordenes, a grado tal que los jueces las dictaban, pero no las notificaban al Ministerio Público, dosificándolas para evitar verse abrumados de trabajo.

### *Programas de seguimiento a una comparecencia ciudadana*

Diseño de órgano receptor calificado que permite evaluar y decidir sobre el destino de la comparecencia, asesorando al ciudadano sobre sus derechos y conveniencias.

Creación de un esquema de recepción de denuncias que permite eliminar 60% de los tiempos de espera a través de colocar seis agentes del Ministerio Público exclusivamente para recibir la denuncia. En los formatos previamente elaborados, la computadora automáticamente asigna un número y la turna al grupo especializado correspondiente, enviando asimismo oficio de investigación a la policía.

Reuniones vespertinas diarias presididas por el coordinador de agentes adscritos a los juzgados, a efecto de analizar los criterios empleados por los jueces y la calidad de la integración de las averiguaciones que le son enviadas, con facultades para regresarlas o bien para hacer uso de la policía judicial procesal y terminarlas de integrar antes de ponerlas a disposición del juez.

Seguimiento personalizado de cada Ministerio Público para definir su grado de eficiencia, tomando como parámetro el número de averiguaciones consignadas y la calidad de las mismas en función de las órdenes de aprehensión libradas, los autos de formal prisión pronunciados y las sentencias condenatorias dictadas. Se alcanzó 92% de sentencias condenatorias promediando penas intermedias.

### *Diseño e implementación del Centro de Información Delictiva*

Logramos coordinarnos con el poder judicial del estado a través de la Oficina de Prevención Social con el fin de poder concentrar la información de procesados y sentenciados federales y estatales, y proporcionar la información necesaria para la expedición de cartas de no antecedentes penales en un tiempo máximo de una hora e identificar por particularidades a los sentenciados para agilizar las investigaciones posteriores y detectar a los reincidentes.

## ENFOQUE

Los gobiernos de Acción Nacional, conscientes del enorme problema que representa la seguridad pública y preocupados por la evolución desfavorable del problema, insisten en la necesidad de estrechar laso de comunicación y colaboración con las autoridades municipales y federales para evitar duplicidad de acciones que antes de ayudar en la búsqueda de soluciones, crean espacios de indefinición o incompetencias que, al no poder ser subsanados por otra autoridad, constituyen áreas aprovechadas por los delincuentes para crecer y reproducirse.

Es inaceptable, bajo cualesquier punto de vista, que nuestro ordenamiento legal impida que un gobierno actúe en defensa de la comunidad a la que se debe, y es altamente censurable que los esquemas de competencia previstos en la ley sean utilizados por esferas gubernamentales para excluirse del conocimiento y combate de un ilícito en particular, sobre todo si se trata del delito del narcotráfico, detonante principal de la comisión de delitos graves del fuero común.

Por lo antes expuesto, y al margen de las suspicacias y desconfianzas que la enorme corrupción existente y la malintencionada publicidad que a ella se le da pudieren generar, es que se tomó la decisión de trascender las diferencias políticas y trabajar de una manera transparente, franca y abierta con las autoridades municipales y federales combatiendo, sin excepción, todos los delitos. Como resultado de los operativos realizados por la policía judicial del estado, se aseguraron más de 43 ton de marihuana seca y empaquetada, 146 kg de heroína, se destruyeron mas de 3 000 plantíos de enervantes y se decomisaron más de 7 000 armas de fuego.

Con los municipios, se le dio vida al Consejo Estatal de Seguridad Pública; aglutinamos a los municipios quienes puntualmente acudieron a las reuniones mensuales a que fueron convocados, conocimos a profundidad y categorizamos consensadamente los problemas que nos fueron planteados y procedimos respetuosamente a darles solución en la medida de nuestras posibilidades. Así, les dimos capacitación, armamento, equipo, aligeramos el problema de los Ceresos a través de la construcción de anexos y de un nuevo penal en la capital, creamos grupos de acción conjuntos del estado con varios municipios para atender problemas zonificados, todo esto antes de que se vislumbrara la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Con la federación, específicamente con la Procuraduría General de la República, a instancias del gobierno del estado se firmó, a principios de 1995, un convenio de colaboración, en aquel entonces único en el país, que permitió la constitución de grupos mixtos: federación, estado y municipios interesados que al mando de un Ministerio Público del fuero federal y otro del fuero común y dotados de estructura física y económica por el gobierno del estado, procedían a la investigación y combate a delitos del fuero federal, principalmente en las áreas de narcotráfico y armas de fuego, con excelentes resultados. (Fueres aseguramientos de droga, de vehículos blindados, y desmantelamiento de más de 700 expendios al menudeo de droga. Grupo Orion, células mixtas.)

En el caso de los estados que formamos la frontera norte del país, las relaciones con los estados vecinos de la Unión Americana distaban mucho de ser institucionalizadas y serias, toda vez que se circunscribían a la relación personal entre comandantes de corporación y a favores también personales que como retribución recibían por los favores prestados.

Esto, además de indebido, generaba el que con cada administración nueva o cambio de comandante se tuviera que volver a empezar. Con el fin de acabar con estas prácticas y superar la enorme desconfianza que producía e impedía aprovechar la fuerza de ambos países en el combate a la delincuencia, solicitamos a la Procuraduría General de la República utilizara una de sus acreditaciones consulares para establecer, a cuenta del gobierno del estado, una subrepresentación de la institución en la ciudad de El Paso, Texas, y de común acuerdo canalizar todos los requerimientos, problemas y soluciones a través de esta autoridad; la propuesta fue aceptada y nació un canal institucionalizado y ágil, pero sobre todo, legal, que día a día se fue fortaleciendo. Sabemos que algunos estados fronterizos le pidieron a la PGR utilizar un esquema similar, pero desconocemos los resultados de sus gestiones.

Con la sociedad diseñamos esquemas de participación activa, manteniendo permanentemente informadas a las cámaras y organismos no gubernamentales de nuestra actividad y de nuestros resultados; nos apoyaron decidida y permanentemente en los comités de evaluación de los elementos, en el Consejo Estatal de Seguridad Pública, logrando aterrizar la participación al punto de satisfacer requerimientos grupales o sectoriales, como en el caso de los ganaderos que trazaban las rutas de vigilancia por sus predios y donaban unidades al gobierno del estado debidamente acondicionadas para circular; vehículos que se asignaban a

una pareja de elementos de la Policía Judicial a los que se responsabilizaba de esa área en concreto; lo mismo se hizo con los nogaleros en tiempo de cosecha.

Con el objeto de prevenir el delito, participamos activamente en campañas de orientación a la comunidad, principalmente haciéndole saber las medidas mínimas que debía adoptar para evitar convertirse en víctima de un delito en particular y qué hacer en caso de que el evento no deseado se hubiere actualizado, esencialmente. En materia de adicciones fuimos un poco más lejos, en conjunto con la Asociación Chihuahuense de Padres de Familia y con la Dirección de Educación de Gobierno del Estado, propusimos la campaña: "Sí a la vida. Por una sociedad libre de drogas", basada esencialmente en compartir experiencias vivencialmente, trasladando a cuatro jóvenes adictos de diferente extracto socioeconómico, previamente seleccionados y capacitados, del reclusorio en que purgaban su condena al centro escolar de nivel medio superior o superior en donde hubieren solicitado la presencia del programa. En un salón habilitado para albergar gran capacidad de jóvenes se desarrollaba una dinámica con alto contenido emocional: los reclusos explicaban con total apertura y libertad, desde el proceso que los indujo a consumir drogas hasta su situación actual. El programa tuvo gran impacto y aceptación, superando incluso las expectativas trazadas, ya que fue requerido por prácticamente todas las preparatorias y universidades, logrando llevarlo a más de 30 000 jóvenes; algunos de ellos, se acercaron buscando ayuda, lo que nos llevó a apoyar al sector salud del gobierno del estado, con la Fundación del Centro para la Atención de las Adicciones, logrando adicionalmente la rehabilitación de la mayor parte de los internos que nos ayudaban en el programa.

A escasos meses de finalizar la gestión, justo es reconocerlo, advertimos la urgente necesidad de modificar el enfoque tradicional de la procuración de justicia, dedicada a su labor persecutoria e inquisidora, y volver la vista a la sociedad que es la verdadera víctima. Creamos conciencia de que al ciudadano se le puede mitigar mucho su dolor y prevenir el ahondamiento del daño si se le trata adecuadamente, si se le deja de ver como una cifra, si se atiende a su familia, si se le mantiene informado, si se le aporta la ayuda psicológica que requiere. Para ello contactamos personal especializado en el manejo de situaciones desfavorables y críticas, asignándoles espacios y recursos suficientes para la creación de la Subprocuraduría de Atención a la Víctima, proyecto que desafortunadamente no pudimos concluir.

Un problema grave que enfrentamos con poco éxito fue el manejo distorsionado y desequilibrado que algunos medios de comunicación daban a la información por nosotros proporcionada, resaltando invariablemente lo negativo, omitiendo lo positivo, buscando la crítica destructiva, sacrificando siempre el interés comunitario por la utilidad generada por las ventas, en una insana estrategia de mercadotecnia solapada bajo el mal interpretado axioma de libertad de prensa, sabedores de la impunidad de que son acreedores. Hasta el día de hoy, ésta es una opinión personal, desconozco quiénes son los verdaderos dueños de muchos de los medios a los que me he referido, a qué intereses sirven, cuáles son los verdaderos objetivos que persiguen ampliando la brecha entre sociedad y gobierno, y quiénes son los verdaderos beneficiados.

Al dejar en claro que el problema de seguridad pública debe ser resuelto principalmente por el gobierno, realizamos un gran esfuerzo en tratar de conscientizar a la sociedad de que el estado no puede solo, de que es imprescindible la participación comunitaria en la resolución de este problema, que no existen soluciones mágicas o de corto plazo, que es indispensable que inculquemos valores a nuestros hijos, que participemos en su educación, principalmente con el ejemplo; no es tarea fácil, sobre todo porque siempre resultará más cómodo culpar a alguien más e interpretar la exhortación como un acto de debilidad. Exponiéndose a la capitalización por partidos políticos, corrimos el riesgo por constituir en obligación moral decir la verdad del problema y de la solución, y dimensionar su realidad como un primer paso para encontrar soluciones de fondo.

Como reflexión final tal vez resulte oportuno preguntarse, ¿la óptica actual con la que se analiza el problema de seguridad pública es lo suficientemente abierta para advertir que las instituciones del orden combaten esencialmente los efectos y no las causas de la inseguridad? Y a partir de la respuesta: ¿es lo más conveniente que sean estas instituciones las que encabezan el esfuerzo por combatir además de los efectos las causas de la inseguridad?

O bien, ¿es lo más adecuado que la procuración de justicia esté dentro de la esfera de decisión del Ejecutivo, y por tanto, sujeta a su temporalidad administrativa y a los embates políticos de los partidos de oposición?

En las condiciones socioeconómicas actuales y en el futuro próximo de nuestro país, ¿podemos aspirar con probabilidades de éxito a tener un sistema carcelario que cumpla con el objetivo de rehabilitar al reo?

¿Podemos evitar que algunos ciudadanos deliberadamente delincan con el exclusivo fin de ser aprehendidos y encontrar en las cárceles

un mejor modo de vida o encontrar las relaciones suficientes que le permitan acceder a estratos más productivos en su carrera criminal?

Al reconocer puntualmente que faltaron muchas cosas por hacer, estoy convencido de que el camino que trazamos y empezamos a construir y a transitar es el correcto; tal vez lo apremiante de la situación exige, en muchos rincones de nuestra patria, soluciones que presenten resultados más inmediatos y convincentes. Espero equivocarme, pero en esta materia no creo en soluciones fáciles ni en aquellas que arrojen resultados inmediatos sin menguar severamente las garantías constitucionalmente resguardadas.

Hace escasos 20 años, en la capital de mi estado, no se diga en el área rural, las familias dormían con la puerta y las ventanas abiertas para que circulara el fresco; el sentido del honor y el del deber estaban más acordes con los requerimientos mínimos de una comunidad que aspira a prosperar. Hemos perdido muchas de nuestras raíces y de nuestras motivaciones; somos un pueblo pobre e inculto y por tanto fácilmente impresionable, manipulable, muy proclive a la imitación y a la adopción de prácticas que acarrearán bienestar pasajero y daño permanente. Por eso, si realmente queremos llegar al fondo de las cosas, debemos empezar por reconocer y valorar con frialdad nuestra situación actual y buscar soluciones integrales. Los cambios que se alcanzaron en la Procuraduría de Chihuahua no fueron aislados, en cada área de gobierno hubo mejoras importantísimas; el modelo económico fue adoptado por el Banco Mundial y lo está aplicando en diversos países del mundo; obtuvimos reconocimientos de Honesté Internacional y del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, quienes periódicamente evalúan científicamente a todos los estados de la república, en diferentes rubros, por ser el gobierno más honesto, mejor administrado, con mejores esquemas de planeación, el que más empleos generó, el que más inversión atrajo; en fin, insisto, el planteamiento debe de ser integral, buscar las soluciones en donde están los verdaderos problemas originadores de la expresión violenta e ilegal de cada vez más miembros de nuestra comunidad, debemos de buscar soluciones a nuestro problema de identidad, a nuestro problema de educación, a nuestro problema de pobreza. Si no lo hacemos así señores, discúlpenme, pero de nueva cuenta todo nuestro esfuerzo quedará registrado por la historia como otro paliativo más.

## EL DESAFÍO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL

*Samuel del Villar\**

La presente exposición está dividida en tres partes: el esquema previo, el marco que se enfrentaba hace un año cuando se inauguró la actual administración del Distrito Federal; cómo se enfrentó durante el primer año en ese marco, en ese panorama, cuáles fueron sus resultados y, para finalizar, qué es lo que nosotros esperaríamos, qué debe seguir adelante, cuáles son los caminos de reforma institucional y de persecución de la delincuencia pensando hacia adelante.

El punto de partida que se tuvo que confrontar, quizá el más significativo, a pesar de las deficiencias que pueda haber en los registros de la criminalidad, era el de un crecimiento explosivo y descontrolado del índice de criminalidad en el Distrito Federal; en menos de cinco años, ese índice prácticamente se duplicó de 366 delitos cometidos diariamente en promedio en 1993 a más de 700 en 1997; no me voy a referir —no es de mi competencia, y no forma parte de mi experiencia—, a los factores económicos y sociales que seguramente estaban detrás de este índice, de este crecimiento del índice delictivo, sino exclusivamente a los factores que atañen inmediata y directamente a la seguridad pública y a la procuración de justicia: como los marcos institucionales que existen en un Estado de derecho para enfrentar estos problemas, curiosamente, tras la detonación de este crecimiento explosivo en el índice delictivo.

En la base de esta detonación se podían percibir coincidentemente una serie de alteraciones fundamentales al marco institucional para en-

\* Ex procurador general de Justicia del D.F. y profesor del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.

frentar a la delincuencia que se introdujeron en 1993 y 1994. Fue un paquete de reformas que dominó tanto el marco en el cual debe operar la policía preventiva a través de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, como el Ministerio Público y el Poder Judicial en el ámbito de la persecución y sanción de los delitos, conforme a la constitución de la ley.

En 1993 se modifica la competencia de la Secretaría de Seguridad Pública para mantener el orden público; por un lado se le quita la competencia para mantener el orden en la vía pública y asigna ésta a las delegaciones políticas, principalmente bajo un marco de inspección no uniformado. Por otro lado, se le quita la competencia para supervisar el cumplimiento de la legalidad en lo que hace al transporte público y se asigna dicha competencia a la Secretaría de Transporte.

Esta fracturación de las competencias de la Secretaría de Seguridad Pública limitó consecuentemente su capacidad funcional para enfrentar las infracciones de baja peligrosidad que pueden ocurrir en el orden público de la ciudad, y que a falta de reacción, de enfrentamiento, ocasiona y es la base para que esa criminalidad evolucione hacia una situación de mayor peligrosidad.

Con eso, dentro de este paquete de reformas o contrarreformas, legisladas en 1993, desaparece del código penal un viejo tipo de *ordenamiento* penal de origen porfiriano, pero que había sido mantenido por los ordenamientos penales durante el régimen revolucionario: el de vagancia y malvivencia.

Técnica y jurídicamente quizá, era insostenible mantener ese tipo penal porque lo que se penaliza es una situación y no una conducta; pero ésta había sido la base "artesanal", la base primaria que daba competencia al Ministerio Público para reconocer al orden público como un valor jurídicamente tutelado y perseguir las infracciones o las conductas criminales al orden, que violentan el orden público; quizá en desacuerdo con los derroteros más significativos. Desaparece esta competencia y no se sustituye por otra que permita a la Procuraduría o al Ministerio Público enfrentar a la criminalidad de baja peligrosidad, lo que se refleja en la inseguridad en las escuelas, en la vía pública, en los centros de trabajo, en las zonas residenciales. Y es quizá la que más agravia, la que ofende más ostensiblemente la seguridad de la población.

A un grado del más alto procedimiento penal, considero que por una coalición de desatinos, tanto conceptuales como políticos —a los cuales

no me referiré— al modificar los artículos 16 y 19 constitucionales se alteró fundamentalmente el procedimiento penal en México, puesto que (en aras de una doctrina penal alemana) para efectos prácticos, para que un juez decretase un auto de formal prisión con el cual se inicia un proceso o una orden de aprehensión, el Ministerio Público tiene que aportar prácticamente los mismos elementos comprobatorios que requiere una sentencia condenatoria que finaliza el proceso.

Esta alteración estructural a la doctrina y la práctica del desempeño tanto de la actividad persecutoria del ministerio público como de las resoluciones judiciales, generó una confusión extraordinaria; no solamente en los juzgados del fuero común sino también de juzgados federales, estableciéndose precedentes absolutamente contradictorios que produjeron inestabilidad jurídica para poder perseguir con eficacia a la criminalidad.

No fue sino hasta fines del año pasado cuando finalmente el constituyente permanente, después de la conjunción de todas las fuerzas representadas en el Congreso de la Unión y de ejecutivos locales y federales, con la conferencia nacional de procuración de justicia que se logró *desfacer* este gran entuerto que alteró fundamentalmente la eficacia persecutoria de la Procuraduría.

Complementos de este paquete de reformas fueron una división, una distinción totalmente arbitraria de lo que es un delito grave y lo que es un delito leve, lo que sustituye el principio constitucional tradicional en donde la gravedad de un delito es función de la pena que se impone a ese delito. La norma previa establecía que un delito es grave, y en consecuencia no merece libertad caucional, cuando la media aritmética entre la sanción mínima o máxima prevista por el legislador excede cinco años. En vez de esto, con las reformas se da una definición absolutamente arbitraria de lo que es un delito grave o leve.

Para poner dos ejemplos que resultan de lo más significativos, todos los delitos asociados con la corrupción del servicio público fueron considerados como delitos leves; igual sucede con los delitos asociados con la defraudación, sin importar el monto y ésta es la causa que produce tanta irritación y desconcierto social, porque se ve circular a criminales que han sido ostensiblemente sujetos a proceso, pero que pueden llegar al país y pueden salir de él con la mayor libertad.

Se establece así una causa de impunidad extraordinaria para una criminalidad que ciertamente tiene una peligrosidad muy alta, como los muy recientes casos lo pueden acreditar. Junto con ello, hay deforma-

ciones fundamentales que establecen el procedimiento penal en el Distrito Federal. Por ejemplo, se da una prescripción anticipada cuando el ministerio público hace una consignación ante un juez y no prueba plenamente la comisión del delito y la responsabilidad sobre ese delito, y el juez devuelve la averiguación previa al ministerio público y si en 60 días el ministerio público no hace esa comprobación plena del delito, y de la responsabilidad, jamás podrá volver a juzgar al probable responsable por ese delito. Bastaría decir, para establecer la trascendencia que puede tener esta reforma, que algún asesino muy peligroso puede sobornar a un agente del Ministerio Público para que le hiciese una mala consignación, y si en 60 días no se corrige dicha consignación, ese homicida jamás podrá ser juzgado de nuevo por la comisión de ese delito.

Hay un catálogo amplio del marco de alteraciones que se introdujeron en 1993 y 1994 al orden jurídico, que no valdría la pena referir, que pudiera ser objeto de un estudio.

Por otro lado, desde el punto de vista administrativo, el precedente que acompañó a este descontrol en la criminalidad se caracterizó por una relación de lo más disfuncional entre los cuerpos de seguridad pública y la policía que depende de la Secretaría de Seguridad con los cuerpos de procuración de justicia; se feudalizaron las competencias respectivas, el marco de cooperación y complementación se hizo de lo más precario y, consecuentemente, se afectó muy adversamente la capacidad conjunta del Estado para poder enfrentar el fenómeno delictivo que ambas instituciones tienen que prestar.

Con esto, el periodo se caracteriza por una altísima inestabilidad administrativa en los mandos de estos cuerpos. Debo decir (y espero que no sea profético) que el promedio de estancia de mis seis o siete predecesores en la Procuraduría General de Justicia fue de menos de un año; esto refleja la inestabilidad administrativa, y otro tanto se podría decir de la Secretaría de Seguridad y de la enorme discrecionalidad que hay en el manejo de las administraciones respectivas.

#### CÓMO SE ENFRENTÓ EL PROBLEMA

Veamos ahora cómo enfrentamos el problema, cuál fue la perspectiva para enfrentar esta situación. Dividimos las estrategias del programa de trabajo, tanto de la Secretaría de Seguridad Pública como de la Procuraduría,

en dos grandes rubros. Por un lado, se tenía que incrementar inmediatamente la eficacia preventiva y la eficacia persecutoria, y tenía que detenerse el crecimiento descontrolado experimentado y evidenciado en los índices delictivos. Por otro lado, se tenía que iniciar un programa integral, como lo planeó tan adecuadamente el Procurador General de la República, de regeneración de las bases institucionales para enfrentar la delincuencia. Consecuentemente, los programas de trabajo se dividieron en estrategias persecutorias y en estrategias de reestructuración.

La premisa generalizada era que había que integrar a la institución o a las instituciones de procuración de justicia con la población. Finalmente la base de los servicios que prestan las instituciones de seguridad y procuración de justicia debía sustentarse en los requerimientos de la población. Así, se conceptualizaron programas territoriales en las zonas de alta incidencia criminógena a partir de acuerdos con los grupos representativos de las comunidades, para definir en conjunto cuáles serían las prioridades por atacar y la forma de hacerlo en cada zona. El programa Tepito es el ejemplo más significativo —que no es el único que puede existir, pues es la zona criminógena más significativa— y ha venido progresando con un enorme apoyo y por petición de la propia comunidad.

Por otro lado, en las estrategias persecutorias que afectan a grupos particulares de la población: industriales, comerciantes, trabajadores, integrantes de la comunidad escolar, padres de familia, maestros y alumnos, éstos se integraron a las estrategias sectoriales. Entre las principales estrategias que puedo mencionar están, primero, el robo de vehículos, en donde se logró reducir el índice diario; a nosotros no nos preocupó tanto la recuperación sino la persecución del delito. En este caso, el problema no consistía en si tenían o no índices elevados de recuperación previos, sino en que el volumen de vehículos robados se seguía incrementando; lo que nos importaba era abatir este último índice.

Por ello, en interacción con la Asociación Mexicana de Seguros y con las organizaciones que se dedican a vender vehículos, se hizo un programa que nos ha permitido reducir el robo de 170 que se registraron hace un año a 110 robos actualmente. La misma estrategia se siguió con el robo a transportistas, que es el que afecta más significativamente la economía; pero también se operó en materia de delitos sexuales y otros.

En cuando a la prioridad en las estrategias persecutorias, se puso especial énfasis en la persecución de la corrupción, empezando contra la interna; en 1998 se consignaron por actos de corrupción a más de 400

servidores públicos, 250 de los cuales son de la Procuraduría, y de ellos, más de 100 eran agentes de la policía judicial y más de 50 eran agentes del ministerio público. La premisa fue cero tolerancia a la corrupción, y si se descubría un hecho se consignaba inmediatamente.

Para completar el panorama es necesario describir y enfatizar en lo que hay que hacer en el futuro. En cuanto a la estrategia de restructuración se consideró prioritario establecer las bases para un servicio público de carrera en las instituciones de procuración de justicia, un sistema institucional basado en méritos, a diferencia con los nombramientos discrecionales. Debo decir, en reconocimiento del procurador general de la República, que en la primera conferencia nacional de procuración de justicia se presentó un magnífico estudio sobre la canasta básica que requiere un servidor público en procuración de justicia. De acuerdo con el diagnóstico, el monto mínimo de ingreso monetario para un policía judicial era una percepción mensual de 6 000 pesos.

El programa pretende ser integral, donde no solamente se cubra el aspecto remunerativo sino abarcar el formativo así como considerar un problema medular que enfrentamos todas las instituciones y que consiste en integrar información sobre los antecedentes que necesitamos conocer sobre el personal de procuración de justicia. Nosotros tenemos necesidad de mucho mayor información sobre el personal que trabaja en nuestras instituciones que aquella que se tiene ordinariamente en otras.

Adicionalmente, se articuló un programa de moralización, regularización y profesionalización del personal. Al mismo tiempo que se diseñó el programa, sufrimos un recorte presupuestal del orden de 25% en términos reales en 1998, y sólo hasta agosto de ese año se pudo iniciar el programa. Éste consiste en que los 9 000 servidores públicos de la institución, agentes del Ministerio Público, auxiliares directos, policías judiciales y peritos se regularicen, con un curso básico que establece un estándar mínimo de desempeño. El curso básico para auxiliares, policías y peritos es de una semana y se da en el Instituto de Formación Profesional para Agentes del Ministerio Público en dos semanas. Para poder ingresar al curso tienen que conocerse, bajo protesta de decir verdad, los antecedentes personales significativos para su trabajo.

El curso consta de tres temas básicos: uno es la ética en el servicio público, a partir del código de conducta que establece el artículo 47 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y se puntualizan las consecuencias por incumplir con ese código. Cada servidor pú-

blico regularizado en la institución firma que conoce el código de conducta y que está consciente que, en caso de violarlo, estará sujeto a un procedimiento de sanción penal o administrativa.

La segunda parte del curso consiste en que cada servidor público ubique su lugar dentro de la institución y el servicio que presta. Y la tercera parte contiene los elementos substantivos de lo que se llama el sistema básico de una investigación técnica conforme a derecho. En este caso, buscamos hacer una innovación significativa en las técnicas de trabajo legal, cambiando de un sistema meramente doctrinal a un sistema de casos; para ello contamos con la asistencia y contacto de la Escuela de Derecho de la Universidad de Harvard, donde se diseñó el sistema de casos y se produjo una revolución educativa que no nada más fue aceptada en el sistema de enseñanza legal, sino también en la escuela de Administración Pública y de Negocios de dicha universidad.

Esperamos que para mayo 5 000 servidores públicos hayan asistido al curso, y una vez que termine, se regularicen; lo cual significa que un policía que tenga como mínimo un año de antigüedad gane siete mil pesos, y a partir de ahí existe una escala de salarios donde un policía que llega a comandante en jefe gana veintidós mil pesos; un agente del ministerio público gana once mil pesos, y un agente del Ministerio Público de mayor rango tiene ingresos por el orden de los veinticinco mil pesos. La Procuraduría de Justicia del Distrito Federal cuenta hoy, dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con las bases más competitivas, incluso en relación con las instancias federales.

Por otro lado, a riesgo de ser redundante en algunas observaciones que realizó el procurador general de la República, es fundamental establecer un marco de cooperación funcional con autoridades locales y estatales en las entidades vecinas y con las instancias federales. Siguiendo esos mismos lineamientos, se estableció un marco de complementación, programas y planeación conjunta con la Secretaría de Seguridad Pública y en los ámbitos de competencia federal y con las entidades federativas que rodean al Distrito Federal, con la Procuraduría General de la República, con los gobiernos de los estados de México, Hidalgo, Puebla y Morelos, que son los que pertenecen a la zona metropolitana de la ciudad de México.

Como resultado de estos programas y del acercamiento entre autoridades, se desconcentraron recursos; por ejemplo, al inicio de la presente administración las dos terceras partes de los recursos de la institución estaban en área central, como la policía judicial; en cambio, ahora las dos

terceras partes de los recursos están desconcentrados en las agencias investigadoras que deben de estar próximas al público. Se ampliaron alrededor de 15% el número de locales en donde el público puede presentar sus demandas y se facilitaron los medios para la presentación de las mismas. Las nuevas agencias que se establecieron se sustentan en un marco de cooperación; se establecieron varias de manera conjunta con el Estado de México, mismas que fueron creadas básicamente a partir de las demandas de la propia población. Como resultado, a partir de marzo de 1998, se rompió la inercia en el crecimiento del índice delictivo. Así, al comparar los años de 1997 y 1998, durante este último disminuyeron 7% los delitos. Igualmente, si contrastamos los meses de diciembre de ambos años, se incrementó la eficacia persecutoria y las consignaciones aumentaron 15%; como saldo, en conjunto, hay 35% más de reos del fuero común en los reclusorios de la ciudad de México de los que existían un año antes.

Además de estos logros, van a entrar en vigor cambios en los artículos 16 y 19 constitucionales, pues es fundamental adecuar el marco jurídico que requiere la persecución eficaz de la delincuencia conforme con el Estado de derecho. En síntesis, son seis los puntos fundamentales por abordar, los cuales están en discusión ante la Asamblea Legislativa, la que a partir de enero de este año asumió la competencia para legislar en materia de código penal y el de procedimientos penales en el Distrito Federal. Entre ellos están, primero, reconocer al orden público como un bien jurídicamente tutelado por el ordenamiento penal. En segundo lugar, es indispensable establecer un procedimiento oral abreviado, especialmente para tratar los delitos de menor peligrosidad; tiene que haber jueces, no funcionarios administrativos, disponibles las 24 horas del día en los 365 días del año, para administrar con eficacia y oportunidad el procedimiento penal.

Además, se tienen que diferenciar los delitos graves, de los simples y de los leves, y se tiene que establecer un sistema de reclusión y de ejecución de penas congruentes a la naturaleza del delito. Tenemos que partir de aquí con el Sistema Nacional de Seguridad Pública, distinguiendo los lugares de reclusión de los reos federales de los del fuero común, de los ejecutoriados, de los sentenciados y de los criminales de alta peligrosidad y de los de menos peligrosidad. Es fundamental establecer un marco adecuado si queremos corregir lo que señalaba el procurador general de la República sobre el extraordinario marco de desprotección que tienen las víctimas.

Es fundamental establecer un marco jurídico adecuado para proteger a las víctimas y a los testigos que aportan evidencia frente a la comisión del delito, y es fundamental que el ordenamiento jurídico del Distrito Federal, como también otros vinculados, tanto en su versión penal como su versión de procedimientos penales, reconozca la delincuencia organizada como una conducta específicamente penal donde se incluyan la organización criminal, los procedimientos y los medios de prueba adecuados para procurar justicia; esto se mantuvo absolutamente congelado en nuestros ordenamientos frente a la incidencia absolutamente definitiva que ha tenido en la delincuencia, en la organización delictiva y como denominador común de los incrementos en estos índices delictivos.



# SEGURIDAD PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

*Pedro José Peñaloza<sup>1</sup>*

## INTRODUCCIÓN

Uno de los temas que en los últimos años ha sido motivo de creciente preocupación, interés, reflexión y debate (no sólo en México sino prácticamente en todo el mundo) lo es, sin duda alguna, el de la seguridad pública. Entre los motivos que explican este interés se encuentra el hecho de que la delincuencia ha crecido en forma exponencial, cobrando cada vez mayor número de víctimas y desarrollando métodos más violentos de actuación. De manera que ahora los ciudadanos estamos expuestos a que, además de que sea vea afectado nuestro patrimonio personal o familiar, resultemos lesionados, mutilados o asesinados.

La delincuencia, sobre todo la organizada, es la forma de violencia social que se manifiesta en la actualidad como el fenómeno de mayor peligrosidad para el desarrollo armónico y sano de la sociedad. En efecto, el poder, la capacidad de fuego, de organización y de operación que ha desarrollado este tipo de delincuencia, así como las relaciones establecidas con los poderes público y privado, minan las bases de la convivencia social y amenazan, incluso, la seguridad y soberanía de las naciones. El crecimiento de la delincuencia durante los últimos años ha sido tanto de carácter cuantitativo como cualitativo.

Son las grandes ciudades las que principalmente sufren el embate de la delincuencia, al grado que ninguno de sus habitantes o sus familias se

<sup>1</sup> Coordinador general de Participación Ciudadana para la Prevención del Delito del Gobierno del Distrito Federal.

encuentran a salvo de ser víctimas del delito. No importa la edad, el sexo, la clase social, la actividad, el credo político o religioso: nadie en la Ciudad de México está exento de sufrir un ataque delincuencial. A pesar de lo dramático que pudiera sonar esta frase, todos sabemos que lo dramático radica en que es verdad.

Lo anterior explica el hecho de que la inseguridad pública sea materia de debate tanto en los ámbitos de gobierno como en los círculos empresariales y en las organizaciones obreras; en el seno familiar, en las calles, en las aulas y en los centros deportivos; en los templos, en las universidades y en los medios de comunicación. Así que no es casual que en una institución de excelencia académica y de investigación, como lo es El Colegio de México, tenga lugar un foro dedicado al tema de marras. Por ello, felicito a los organizadores de este acto, a la vez que les agradezco la invitación que me han hecho para compartir con ustedes algunas reflexiones sobre este grave problema social.

A fin de ordenar mejor estas reflexiones, primero me referiré a los aspectos conceptuales que rigen las políticas en seguridad pública, destacando dos grandes enfoques en la materia: el punitivo y el preventivo. En segundo lugar, haré una breve descripción del desarrollo y los resultados que ha tenido en los últimos años la puesta en práctica de las políticas y estrategias públicas predominantes en nuestro país. En tercer lugar, mencionaré algunas experiencias internacionales ilustrativas de lo que se está haciendo —con éxito— en otras partes del mundo. Después, explicaré los elementos fundamentales de una política moderna y eficaz de seguridad pública, basada en la prevención del delito y en la participación ciudadana. La última parte de esta disertación estará dedicada a las conclusiones y la presentación de algunas propuestas.

## DOS ENFOQUES: EL PUNITIVO Y EL PREVENTIVO

El método científico nos enseña que la forma en que definimos nuestro objeto-problema es determinante para su estudio, análisis y tratamiento; las eventuales soluciones y la obtención de resultados exitosos dependerá del abordaje metodológico empleado. Entonces, el primer aspecto por precisar es cómo conceptualizamos a la delincuencia y, a partir de tal definición, qué políticas, estrategias, programas y acciones se requieren implementar para enfrentar con probabilidades de éxito la inseguridad

pública que padecen nuestras ciudades, en especial, el Distrito Federal. A tal definición dedicaré este apartado.

De manera esquemática, podemos afirmar que existen dos grandes paradigmas que dan sustento a las políticas en seguridad pública:

- a) punitivo y
- b) preventivo.

Como su nombre lo indica, el paradigma punitivo se basa fundamentalmente en el castigo a los delincuentes, mientras que el preventivo se enfoca hacia las causas que originan la delincuencia.

Estos paradigmas no necesariamente tienen que ser excluyentes; por el contrario, pueden y deben ser complementarios. Sin embargo, debido a que en la gran mayoría de los casos es el modelo punitivo el único que se implementa, entonces la prevención del delito aparece como algo anodino, prescindible e ineficaz.

Esta es la principal debilidad de las políticas de seguridad pública: la aplicación exclusiva del paradigma punitivo, dejando de lado la instrumentación de medidas preventivas. Tal actitud es profundamente incorrecta por lo siguiente:

- a) implica una visión reduccionista de la delincuencia ya que considera que la seguridad pública es un asunto de policías y delincuentes y que, por tanto, se puede enfrentar únicamente con medidas policíacas y punitivas,
- b) da por sentado que la delincuencia es un fenómeno que existe *per se*, un fenómeno propio de las sociedades “modernas” o resultado de la “naturaleza humana”,
- c) ignora o soslaya los múltiples y diversos factores causales que la originan, es decir, implícitamente se apoya en un modelo de unicausalidad,
- d) reacciona ante los hechos delictivos, esto es, marcha atrás de ellos, con lo que los delincuentes, de esta forma, seguirán manteniendo la iniciativa y ganando terreno, y
- e) es ineficaz, como lo demuestran los magros resultados que, tanto en el ámbito nacional como internacional, han tenido las políticas de seguridad pública sustentadas exclusivamente en la punición del delincuente.

La visión preventiva significa, en cambio, la oportunidad de cerrar el paso a la delincuencia, adelantarnos a sus acciones, reconquistar nuestros espacios, calles y lugares públicos, impedir que los niños y jóvenes caigan en sus garras y, de esta manera, hacer de nuestras ciudades lugares donde se pueda vivir con seguridad, justicia y armonía social.

El paradigma preventivo parte de considerar que la delincuencia es una categoría social que tiene una etiología multifactorial, la que va mucho más allá de la esfera policial o judicial. Es decir, no se trata de un asunto que sólo compete a policías y delincuentes. El entorno social y familiar de los individuos y de las comunidades constituye el ámbito donde se generan e interactúan los factores de riesgo delincencial. Éstos son de diversa índole: económicos, sociales, familiares, culturales, educativos, laborales, políticos e individuales, entre otros. Su interacción es la que da como resultado que grupos e individuos opten por la actividad delincencial.

De tal suerte que es sobre esos factores de riesgo (causales) en los que debemos intervenir: requerimos actuar en múltiples frentes, con una visión integral y comprensiva del fenómeno, estableciendo estrategias y programas multiinstitucionales que ataquen las causas no sólo los efectos de la delincuencia urbana y que, a la vez, aseguren la participación efectiva de la ciudadanía.

La mejor forma de combatir a la delincuencia es la prevención, en especial, la prevención primaria. Ésta consiste en actuar antes de que se produzca, es decir, intervenir sobre las causas potenciales de la misma. Por tanto, los grupos de la población prioritarios son los de los niños y jóvenes, en particular, los menores de 18 años, sin que esto implique dejar de lado a los grupos poblacionales de mayor edad y que viven en zonas urbanas de alto riesgo delincencial.

Prevenir el delito es tener una visión global e integral de nuestra sociedad, lo cual significa aceptar que nuestra convivencia armónica pasa por la conducta individual, pero necesariamente asociada a la de la colectividad.

Instrumentar una política de prevención del delito significa ir un paso adelante de las funciones punitivas y represivas, a las que son muy proclives quienes creen que solamente existe ese camino para vivir en una ciudad segura y con justicia. Con esta premisa, la punición bien puede ser el complemento de la prevención, sobre todo cuando se combate al crimen organizado caracterizado por el grado de extrema violencia con la que actúa.

En síntesis, la prevención del delito debe ser considerada como la matriz fundamental de actuación gubernamental para desalentar e inhibir la comisión de hechos ilícitos.

#### EL PARADIGMA PUNITIVO, HEGEMÓNICO EN LAS POLÍTICAS FEDERALES DE SEGURIDAD PÚBLICA

Desafortunadamente, el enfoque punitivo (policíaco) de la seguridad pública es el que ha prevalecto en nuestro país y, en parte, explica los pobres resultados obtenidos hasta ahora en el combate a la delincuencia.

Cuando el paradigma punitivo es el hegemónico en las políticas públicas, es tal su arraigo en las instituciones y en los hombres encargados de la seguridad ciudadana, que aun cuando en el discurso oficial se incluya la prevención, ésta es concebida como un conjunto de actividades por desarrollar desde la esfera policíaca y no la social, con lo cual se desnaturaliza su contenido y, por ende, sus impactos en la génesis del fenómeno delincuencia.

Algo similar ocurre cuando se hace mención de la participación ciudadana, la cual no puede darse en abstracto o mediante llamados a conformar organismos que se conciben como meros apéndices oficiales, ya sea porque no tengan claras atribuciones jurídico-administrativas, o porque no cuenten con facultades para incidir en las decisiones de las autoridades encargadas de la seguridad pública o, por lo menos, para vigilar y evaluar su actuación.

Un ejemplo de lo anterior, lo tenemos en el "Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000" del Poder Ejecutivo federal. En la introducción de dicho programa se señala:

La participación ciudadana debe fortalecer una nueva cultura de prevención del delito e infracciones. Es la parte estratégica de este esquema coordinado de seguridad pública: prevenir los hechos antijurídicos e incidir en las conductas antisociales.

La seguridad pública no debe ser comprendida exclusivamente bajo criterios policiales. Va más allá de la prevención o persecución de conductas antisociales y delictivas y se articula a todo el proceso de justicia, desde una comprensión sistematizada que privilegia el esfuerzo y la coordinación entre las instituciones políticas, económicas y sociales de todo el país y que deriva en una política nacional congruente, coherente y sistematizada.

Sin embargo, estos pronunciamientos —formalmente correctos— no tienen ninguna expresión estratégica y programática en el mencionado documento.

Por si alguien todavía tuviera dudas de que es la visión punitiva, reaccionista, la que rige la política federal en materia de seguridad pública, podemos recurrir a otro ejemplo, por cierto, mucho más reciente. El secretario de Gobernación, Francisco Labastida Ochoa, al hacer la presentación de la “Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia” el 27 de agosto del año pasado, agrupó en siete “las causas principales que originan la criminalidad y la delincuencia”.

1. Escaso número de agentes del ministerio público, de policías y de jueces, dedicados a procurar y administrar la justicia.
2. Deficiente capacitación “de buena parte del personal que trabaja en la procuración de justicia”, así como “la corrupción y la colusión con los delincuentes”.
3. Atraso tecnológico en materia de informática, sistemas de inteligencia anticrimen, comunicación y tácticas operativas.
4. Escasos recursos financieros “que históricamente han sido asignados al combate a la delincuencia”.
5. Rezago del marco jurídico; se requiere actualizarlo “para que las penalidades correspondan a la gravedad de los delitos” y “para facilitar la procuración y administración de la justicia”.
6. Insuficiente coordinación entre los cuerpos de seguridad.
7. “Escasa participación social en contra del delito.”

Con base en tal diagnóstico de causalidad, el secretario Labastida dio a conocer los ejes estratégicos de la mencionada Cruzada Nacional:

1. Tener mejores policías judiciales y preventivos, así como mejores agentes del ministerio público.
2. Tener más policías judiciales y preventivos, y más agentes del ministerio público (duplicar su número).
3. Mejorar los sistemas de comunicación, información e inteligencia.
4. Aumentar el equipamiento y la infraestructura “que se requiere en seguridad pública”. Aumento y ampliación de varios reclusorios.
5. Fortalecer la coordinación entre los tres órdenes de gobierno y entre las distintas instituciones federales.

6. El mejoramiento del marco legal: aumentar “las penalidades establecidas para diversos delitos”.
7. Revisar y supervisar a los cuerpos privados de seguridad.
8. Promover la participación de la comunidad “a través de los comités de consulta y participación de la comunidad”.

Con excepción del último punto (que además adolece de lo señalado anteriormente respecto a la participación ciudadana en abstracto), los ejes estratégicos de la cruzada nacional contra el crimen y la delincuencia —basada, de acuerdo con el secretario Labastida, en “el programa más ambicioso que se ha realizado en la historia de nuestro país para combatir la inseguridad”— son todos ellos de un marcado carácter punitivo.

El desacuerdo sustancial con la política federal en materia de seguridad pública, insisto, no es la visión punitiva que contiene, sino la exclusión en los hechos —y en gran parte de su discurso— de la estrategia de prevención delictiva, la que —como ya he señalado antes— se debe expresar en una política social que ataque los factores causales de la delincuencia, sobre todo entre los jóvenes y los niños.

Por otra parte, como se reconoce en el mismo Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000:

La política de seguridad pública en México ha sido manejada con criterios de corto plazo, atendiendo a casos coyunturales y sin esquemas de planeación y articulación de objetivos y estrategias de mediano y largo plazo.

Aun cuando el reconocimiento anterior se hizo a principios del sexenio en curso, la política de seguridad pública en México continúa siendo manejada con criterios de corto plazo, como lo muestra la reciente iniciativa de crear una Policía Federal Preventiva, la que, por un lado, se inscribe en el plano represivo (jurisdiccional, punitivo y de readaptación social) no en el preventivo primario, y, por otro lado, sin ninguna evaluación explícita del trabajo de la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, significa el fracaso de las políticas, programas y acciones que, de manera conjunta, debieron realizar las policías federal, estatal y municipal desde la instalación del Consejo Nacional de dicha coordinación.

De tal suerte que bien cabe preguntarse: ¿qué resultados han tenido las políticas federales de seguridad pública implementadas en los últimos

años? En virtud de que la respuesta es *vox populi*, sólo mencionaré algunos datos para ilustrar —como diría Monsiváis— nuestro optimismo:

- En 1980, en el ámbito nacional hubo 76 166 presuntos delincuentes; en 1996, la cifra ascendió a 181 743. Es decir, el crecimiento total fue de 238%, con un promedio anual de 14%.<sup>2</sup>
- Si los datos anteriores se comparan con el índice demográfico anual nacional durante el mismo periodo, entonces tenemos que el número de presuntos delincuentes crece aproximadamente siete veces más rápido que la población nacional.<sup>3</sup>
- Existe un rezago nacional de 65% en el cumplimiento de órdenes de aprehensión. En 1997 se denunciaron ante agencias del Ministerio Público cerca de 1 500 000 delitos; se iniciaron 1 330 000 averiguaciones previas; se libraron 149 000 órdenes de aprehensión, pero sólo se ejecutaron 85 000, lo que significa que de cada 100 delitos denunciados sólo en 5.6% de ellos se aprehendió al delincuente.<sup>4</sup> Si consideramos que existe una “cifra negra” estimada en que por cada caso denunciado existen entre tres y cuatro no denunciados, entonces, el grado de impunidad que muestran estas cifras es todavía más grave. Y si recordamos que la impunidad es la madre de la delincuencia...
- México es el único país en Latinoamérica en donde hay más policías muertos que delincuentes en enfrentamientos.<sup>5</sup>
- Si se compara el trabajo de los policías mexicanos, de acuerdo con el número de detenciones realizadas, con el de los policías de las principales ciudades del mundo, resulta que un policía de esas ciudades es capaz de hacer el trabajo que aquí hacen 55 de nuestros policías.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> López Portillo, J. *Del orden público a la libertad ciudadana*. Nexos, 1 de septiembre de 1998.

<sup>3</sup> López Portillo, J. *Del orden público a la libertad ciudadana*. Nexos, 1 de septiembre de 1998.

<sup>4</sup> Labastida Ochoa, F. *Presentación de la Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia*, 27 de agosto de 1998.

<sup>5</sup> López Portillo J. *Del orden público a la libertad ciudadana*. Nexos, 1 de septiembre de 1998.

<sup>6</sup> Ruiz Harrel, R. *Criminalidad y mal gobierno*. Sansores y Aljure Editores. México, 1998.

— Para atrapar a 100 delincuentes a lo largo de un año, en el Distrito Federal son necesarios 1 295 policías, mientras que en Washington sólo se requieren 14 policías, 15 en París, 18 en Londres, 31 en São Paulo y 35 en Madrid.

Podría seguir enumerando más datos estadísticos, pero considero que los mencionados son suficientes para dibujar la situación lamentable que tenemos en materia de seguridad pública en nuestro país.

### EXPERIENCIA INTERNACIONAL

La experiencia internacional nos muestra claramente que los éxitos alcanzados en distintos lugares del mundo en la lucha contra la delincuencia se han basado en políticas integrales donde se unen esfuerzos gubernamentales y ciudadanos.

No hay un solo lugar en el mundo donde la delincuencia haya sido vencida únicamente con medidas policíacas. A fin de ilustrar la afirmación anterior, señalaré algunos ejemplos destacados en el ámbito internacional.

En la ciudad de Nueva York ha habido una experiencia interesante y positiva, la que se ha expresado en la disminución —casi a la mitad— de los índices delictivos en un periodo de tres años y que ha significado la mejoría sustancial de la percepción ciudadana respecto a la seguridad pública de su ciudad y la actuación de sus autoridades en esta materia. Para explicar tales resultados se recurre frecuentemente a la aplicación del programa policiaco de “Tolerancia cero”, pero a la vez se subestima —o francamente se ignora— la actividad realizada por diez mil organismos ciudadanos agrupados en *Citizen's Committee* y otras organizaciones comunitarias, sin las que hubiera sido imposible alcanzar los avances en contra de la delincuencia en aquella ciudad norteamericana.<sup>7</sup>

En Chicago, otra ciudad que antes se distinguía por sus altos índices delictivos, los significativos avances obtenidos en los últimos años en la materia, también son atribuibles a la conjunción de esfuerzos de las autoridades gubernamentales, cuerpos policíacos y organizaciones ciuda-

<sup>7</sup> Sherman L. Communities and Crime Prevention. En: Sherman L. *et al.*, *Preventing Crime: What Works, what doesn't, what's Promising. A Report to the United States Congress*. University of Maryland, 1996.

danas. En tal orden de ideas, la creación, capacitación y actividad de las policías comunitarias (Chicago Alternative Policing Strategy-CAPS), ha sido fundamental en el abatimiento de la delincuencia urbana, precisamente por su vinculación con los organismos ciudadanos y comunitarios.<sup>8</sup>

En Inglaterra y el país de Gales, desde el año de 1988 se puso en marcha el "*Safer Cities Programme*", habiendo desarrollado hasta el momento 4400 proyectos de prevención del delito en barrios de altos índices delictivos de 30 ciudades. Este programa se basa en un acuerdo entre autoridades y ciudadanos, a través del cual estos últimos nombran un coordinador para desarrollar un programa de acción basado en el diagnóstico de problemas locales, definen objetivos precisos e implementan mecanismos para el seguimiento y la evaluación sistemática de la eficacia de los programas. Los resultados han sido alentadores ya que la mayoría de estos programas han ocasionado reducciones de los índices delictivos y han generado relaciones de solidaridad entre los vecinos.<sup>9</sup>

En Francia, desde principios de los años ochenta, se creó un organismo interinstitucional de prevención del delito, que ha venido teniendo cada vez mayor importancia en la política de seguridad pública del Estado. Actualmente desarrolla un programa integral con acciones preventivas especializadas en más de 200 ciudades y poblaciones que tienen barrios peligrosos. La estrategia incluye destacadamente acciones de desarrollo social urbano: vivienda, empleo, servicios públicos, economía local, ambiente sano, etc. Los resultados de esta estrategia han sido exitosos.<sup>10</sup>

En Cali, Colombia, ante el notable incremento de la delincuencia que se tradujo, entre otros fenómenos, en un aumento de la tasa de homicidio de 221% entre 1987-1993, el gobierno local comenzó a aplicar un programa preventivo y de participación ciudadana. Dicho programa incluye: *a*) iniciativas de desarrollo social particularmente dirigidas a los jóvenes de alto riesgo de cooptación por las bandas organizadas; *b*) una campaña pública de educación contra la violencia y para promover la solución pacífica de los problemas, y *c*) una campaña contra la venta in-

<sup>8</sup> Chicago Community Policing Evaluation Consortium. Illinois Community Policing in Chicago, Year Four: An Interim Report, Criminal Justice Information Authority. Chicago. III. Noviembre, 1997.

<sup>9</sup> Home Office. Annual Report 1996. Londres, R.U., 1997.

<sup>10</sup> Delegation interministérielle a la ville. Urban Policy and Social Development in 1995. Ensembles. Les Cahiers-5, 1995. La Plaine Saint Denis France.

discriminada de alcohol. Aun cuando todavía está pendiente una evaluación comprensiva de los impactos de este programa, los resultados que hasta el momento se tienen, son alentadores.<sup>11</sup>

Se pueden señalar por decenas y hasta por cientos (simplemente en Estados Unidos de América, se encuentran más de 500 programas de prevención del delito reportados en la literatura científica que están siendo evaluados por el congreso de ese país y por las principales universidades y asociaciones profesionales norteamericanas)<sup>12</sup> las experiencias similares en Canadá, Japón, casi todos los países europeos y algunas incipientes en América Latina (Cali, Colombia; São Paulo, Brasil; Santiago de Chile, por ejemplo), pero considero que las citadas son ilustrativas de la tesis moderna que afirma que el éxito en la lucha contra la delincuencia tiene como premisa la amalgama de gobierno y sociedad.

Por otra parte, es interesante destacar que en la esfera internacional se reconoce como uno de los grandes retos para la implementación de una estrategia integral y eficaz de prevención del delito, la coordinación en primer lugar interna de los gobiernos y después con los organismos de justicia y las organizaciones comunitarias y sociales.<sup>13</sup>

En síntesis, las experiencias internacionales exitosas en materia de seguridad pública tienen el común denominador de que los gobiernos y los ciudadanos actúan conjuntamente contra la delincuencia y que lo hacen desarrollando estrategias preventivas, las que están demostrando que son las únicas eficaces —a corto, mediano y largo plazos— y que conllevan los menores costos sociales.

Entonces, la conclusión es evidente y clara. Lo fundamental para abatir la delincuencia y contar con ciudades seguras y comunidades sanas, radica en la conjunción de esfuerzos de gobierno, policía y ciudadanía, con una estrategia fundamentalmente basada en la prevención delictiva.

<sup>11</sup> Concha, Eastman A. *Ciudad y Violencia en América Latina*. Programa de Gestión Urbana. Quito, Ecuador, 1994.

<sup>12</sup> Sherman, L. *et al.*, *Preventing Crime: What Works, what doesn't, what's Promising*. A Report to the United States Congress. University of Maryland, 1996.

<sup>13</sup> NCP. Preventing crime by investing in families.

## LA VISIÓN MODERNA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

La estrategia moderna, integral, democrática y eficaz de lucha contra la delincuencia contempla —de manera esquemática— la conjunción de tres elementos estrechamente ligados entre sí:

1. Política social del gobierno que evite la interacción de los factores de riesgo delincencial, sobre todo en la población infantil y juvenil (prevención).
2. Participación organizada, activa, informada, consciente y autónoma de los ciudadanos.
3. Profesionalización y saneamiento de la policía, rescatando la figura del policía comunitario o de barrio.

Precisamente, en esta *moderna visión* del problema de inseguridad pública radica la *oferta innovadora del actual gobierno* de la ciudad. Así el combate a la delincuencia deja de ser un asunto sólo de la policía para convertirse en una política integral —multifactorial, multidisciplinaria y multisectorial— del gobierno, que se apoya sustancialmente en la organización y participación de la ciudadanía.

Cuando se pone el acento en la prevención primaria del delito, automáticamente la actuación primordial está dirigida a los grupos de niños y jóvenes de la población. Se trata, entonces, de actuar sobre las causas potenciales de la delincuencia; en otras palabras, se trata de evitar que la niñez y la juventud sean ganadas por la delincuencia.

De manera que la prevención primaria implica actuar en múltiples frentes: la familia, la escuela, el empleo, el deporte, la cultura, el arte, los medios de comunicación, el entorno ambiental urbano, los servicios, etc., a fin de generar y proporcionar opciones atractivas a los niños y jóvenes.

El enfoque eminentemente preventivo de la acción gubernamental se asocia de manera indisoluble con la acción concertada de los ciudadanos, dejando establecido —sin duda alguna— que es el gobierno la instancia responsable de salvaguardar la seguridad de la ciudadanía. Por tanto, de lo que se trata es de acercar el gobierno a los ciudadanos, ponerse directamente a su servicio y como tal, solicitar su participación y cooperación. Con esta actitud, el gobierno es congruente con su carácter democrático y su compromiso social.

Desarrollar una estrategia comprensiva e integral contra la delincuencia exige un trabajo coordinado, incluyente y eficaz entre todos los sectores del gobierno, los órganos legislativos y de procuración y administración de justicia; los organismos ciudadanos, civiles y políticos. Precisamente, para cumplir con esta tarea, se creó una estructura inédita en el gobierno de la ciudad y que no existe en ningún otro lugar del país: la Coordinación de Participación Ciudadana para la Prevención del Delito.

No está de más resaltar que es el gobierno de la ciudad el que tiene que poner el ejemplo y ser el puntal del trabajo conjunto con los demás órganos de poder y sectores sociales; por tanto, es fundamental la coordinación interna de la estructura gubernamental en todos sus niveles y en toda su amplitud.

De aquí, la necesidad de promover la organización ciudadana que contribuya a mejorar las políticas públicas del gobierno del Distrito Federal en materia de seguridad y prevención del delito. No se trata de organizar a los ciudadanos para mediatizarlos o controlarlos. Por el contrario, quizá el gobierno del D.F. es el único en el país que busca organizar a los ciudadanos no sólo para que participen activamente en la toma de decisiones, sino para que vigilen y evalúen el trabajo de los servidores públicos.

Los Comités Ciudadanos de Prevención del Delito son las instancias organizativas diseñadas para jugar este papel. Las estrategias que se siguen para su constitución y puesta en práctica, son las siguientes:

1. Promover la integración de los comités a través de una campaña de sensibilización entre la población, haciendo énfasis en la importancia de la organización social para la prevención del delito.
2. Constituir Comités Ciudadanos de Prevención del Delito, integrados en principio con los ciudadanos que manifestaron interés de participar en su organización. La identificación de estos ciudadanos es el resultado de entrevistas y reuniones realizadas en las casas, calles, colonias, barrios, pueblos, unidades habitacionales, etc. Los comités se convertirán en la columna vertebral de una red ciudadana organizada.
3. Capacitar a los integrantes de estos Comités Ciudadanos en temas relacionados con la prevención del delito y la detección de factores que propician conductas antisociales (factores de riesgo delictivo), así como en la realización de diagnósticos comunita-

rios y la formulación de propuestas de programas específicos de prevención del delito.

4. Incorporar las propuestas de los Comités Ciudadanos de Prevención del Delito en el programa operativo anual de las delegaciones políticas, con el objetivo de dar respuesta a sus requerimientos y, a la vez, fortalecer las acciones del programa.

### CONCLUSIONES

La delincuencia es una categoría social que tiene una etiología multifactorial, la que va mucho más allá de la esfera policial o judicial. Es decir, no se trata de un asunto que sólo compete a policías y delincuentes. El entorno social y familiar de los individuos y de las comunidades constituye el ámbito donde se generan e interactúan los factores de riesgo delincencial. Éstos son de diversa índole: económicos, sociales, familiares, culturales, educativos, laborales, políticos e individuales, entre otros. Su interacción es la que da como resultado que individuos y grupos opten por la delincuencia.

Requerimos actuar en múltiples frentes, con una visión integral y comprehensiva del fenómeno, estableciendo estrategias y programas multiinstitucionales que ataquen las causas no solo los efectos de la delincuencia urbana y que, a la vez, aseguren la participación efectiva de la ciudadanía.

El enfoque eminentemente preventivo de la acción gubernamental se debe asociar de manera indisoluble con la acción concertada de los ciudadanos, dejando establecido —sin duda alguna— que es el gobierno la instancia responsable de salvaguardar la seguridad de la ciudadanía. Por tanto, de lo que se trata —en el caso del Distrito Federal— es de acercar el gobierno a los ciudadanos, ponerse directamente a su servicio y como tal, solicitar su participación y cooperación. Con esta actitud, el gobierno es congruente con su carácter democrático y su compromiso social.

La participación ciudadana no debe implicar mediatización ni control por los gobiernos y los partidos políticos. La organización ciudadana debe ser autónoma, voluntaria, libre, amplia, plural, informada y democrática. Este tipo de participación de la ciudadanía es el único que puede jugar realmente un papel activo, conciente, eficaz en la cooperación con

las autoridades gubernamentales y policíacas en el combate a la delincuencia. Este tipo de participación ciudadana también debe servir para supervisar y evaluar a sus gobernantes.

La mejor forma de combatir la delincuencia es la prevención, en especial, la prevención primaria. Ésta consiste en actuar antes de que se produzca la delincuencia, es decir, intervenir sobre las causas potenciales de la misma. Por tanto, los grupos de la población prioritarios son los de los jóvenes, en particular, los menores de 18 años, sin que esto implique dejar de lado a los grupos poblacionales de mayor edad y que viven en zonas urbanas de alto riesgo delincencial.

Las políticas punitivas deben ser complementarias de la prevención, nunca sustitutivas. La punición es necesaria para enfrentar al crimen organizado con alto grado de violencia en su actuación, pero una estrategia de seguridad pública basada única y exclusivamente en medidas policíacas y represivas, está condenada invariablemente al fracaso.

Prevenir el delito es tener una visión global e integral de nuestra sociedad, lo cual significa aceptar que nuestra convivencia armónica pasa por la conducta individual, pero necesariamente a la de la colectividad.



**SEGURIDAD, CRIMEN ORGANIZADO  
Y RELACIONES BILATERALES**



## EL COMBATE A LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN MÉXICO

*Sigrid Arzi\**

### INTRODUCCIÓN

El objetivo de esta presentación es examinar los desafíos que enfrenta el Estado mexicano, en particular la institución responsable de combatir a la delincuencia organizada, la Procuraduría General de la República (PGR), a partir de la ausencia de un cuerpo profesional de agentes y de la falta de solidez institucional para combatir el fenómeno del crimen organizado, sobre todo aquel vinculado al narcotráfico y lavado de dinero.

En la actualidad México continúa sumergido en un proceso de reformulación de un sistema político autoritario encaminado a la construcción de un Estado democrático. Sin embargo, es importante anotar que existen ámbitos dentro los cuales este proceso de llamada transición democrática continúa ausente o su proceso es sumamente lento. Uno de estos ámbitos sin duda es la procuración y administración de justicia en nuestro país. La realidad de este ámbito es una enorme brecha entre lo que la ley señala y su veraz aplicación —el deber ser—.

A la par con este contexto, encontramos que en los últimos tiempos han escalado de manera acelerada los índices delictivos y de violencia, lo cual ha dado como resultado niveles indescriptibles de impunidad. El secretario de Gobernación, Labastida Ochoa, reconoció recientemente que de cada 100 delitos que se denuncian 94 quedan sin resolver. Hoy por hoy el Estado ve mermada una de sus prerrogativas fundamentales: garantizar la seguridad de los ciudadanos y salvaguardar la propiedad

\* Universidad de Miami, Fl. Estados Unidos.

privada. Sencillamente, en México no existe evidencia alguna de resultado concreto en la lucha contra la delincuencia organizada, especialmente cuando hablamos de narcotráfico, que demuestre eficacia y control sobre el desafío que significa. No sólo en términos de la seguridad de los ciudadanos, también de la estabilidad y gobernabilidad del país.

Todos los días despertamos con noticias en la prensa escrita o televisiva que nos informa del secuestro de algún empresario, la captura de algún ex agente de la policía federal judicial por su colusión con el narcotráfico o el fallo a favor de algún cártel por falta de elementos o por algún tecnicismo de interpretación.<sup>1</sup> En resumidas cuentas, parecen pocos los avances que se logran en materia de combate a la delincuencia organizada por el Estado mexicano.

Ahora bien, lo anterior tiene su origen en dos aspectos fundamentales; por una parte, la carencia de una aproximación sólida al significado de la criminalidad organizada y su transnacionalidad. Entendiendo por lo anterior, un acercamiento al fenómeno de la narcodelincuencia organizada a partir de una perspectiva transfronteriza, donde la evidencia indica claramente que las operaciones de la narcodelincuencia organizada en México van más allá de las fronteras nacionales, ya sea por su capacidad para entregar la droga y comercializarla en las calles de Seattle o Nueva York o por su capacidad para establecer alianzas estratégicas con otros grupos criminales, en Rusia o Chile o cualquier otro lugar, para trasladar la droga por esos territorios y lograr ganancias.

La ausencia de una aproximación transfronteriza de las autoridades deriva del sentimiento nacionalista que aún está presente en varios de los funcionarios que combaten este fenómeno. El procurador general de la República, Madrazo, ha señalado que el componente para trabajar bajo un marco de cooperación internacional será siempre bajo el entendido del respeto a la soberanía y jurisdicción territorial mexicana. Aun cuando en la práctica cotidiana agentes del FBI y la DEA supervisan de manera directa el suministro de los exámenes de polígrafo o acompañan a sus colegas de la FEADS o de UDO a los operativos.<sup>2</sup> Luego entonces

<sup>1</sup> Los Amezcua o cártel de Colima es el caso más reciente de un expediente sentenciando a estos capos de la droga en su favor por diferencias en las interpretaciones de los delitos de los que se les acusa.

<sup>2</sup> Nota de *Reforma* en la que señala que elementos de la DEA, sin armas, estuvieron en el arresto de [...] 1997 o 1998.

evidenciamos un doble discurso respecto a la participación que los agentes extranjeros realizan en México.

El segundo aspecto, es la debilidad institucional de la PGR. Por ello se entiende la ineficacia e incapacidad de la institución no sólo para dar muestras de profesionalismo y resultados, sino también el constante sometimiento de esta institución a los avatares políticos.

Sobre el primer punto, persiste evidencia sobre la penetración de la narcocorrupción en instancias importantes de la PGR y en particular en sus funcionarios, lo que merma el éxito de cualquier investigación. Sumado a lo anterior, están los cambios institucionales que afectan la operación misma de la institución; cuenta de ello es que en lo que va de esta administración del presidente Zedillo, ha habido ya dos procuradores y tres comisionados contra las drogas y dos directores contra la delincuencia organizada. Esto, en una cultura burocrática de camarillas afecta inevitablemente el funcionamiento y debido seguimiento de las investigaciones. Los reacomodos políticos siempre traen consigo periodos de *impasse* que afectan la continuidad de las investigaciones e incluso el relevo de funcionarios por “desconfianza”.

La demanda social y la inminente presión por modernizar el marco jurídico en el combate a la criminalidad organizada han abierto un espacio para el articulamiento de diversas reformas constitucionales y penales que faciliten la persecución de los distintos aspectos de la delincuencia organizada. Sin embargo, lo anterior solamente ha logrado establecer cambios en dichos preceptos legales y no se ha visto acompañado por la profesionalización de las autoridades competentes para aplicar dichos estatutos y tampoco de resultados concretos como podrían ser capturas importantes o el desmantelamiento de algún cártel.

#### ZEDILLO Y EL ESTADO DE DERECHO

Desde el inicio de la administración del presidente Zedillo, el gobierno federal ha fincado, por lo menos en cuatro ejes básicos, el combate a las organizaciones criminales, que son:

- a) modernización del marco jurídico,
- b) incremento a las penalidades,

- c) modernización de las instituciones encargadas principalmente del combate a la delincuencia organizada (específicamente la PGR y las fuerzas armadas), y
- d) cooperación y capacitación principalmente de las autoridades estadounidenses con las instituciones encargadas de la seguridad pública.

A continuación esbozaremos los puntos más destacados de cada uno de estos ejes utilizados por la administración en el combate contra la delincuencia organizada.

#### *a) Modernización del marco jurídico*

El gobierno de México ha promovido una serie de instrumentos jurídicos y de reformas a la constitución política de nuestro país entre los que destacan:

1. La promulgación de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (LFDO).
2. Reformas a los artículos constitucionales: 16, 19, 20, 21, 22, y 123, entre otros.
3. La promulgación de la Ley Federal para el Control de Precursores Químicos.
4. La Ley Federal de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados.
5. Iniciativa de reformas a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

En la LFDO destaca la utilización de una serie de herramientas investigativas totalmente novedosas en nuestro marco jurídico como son: el uso de agentes encubiertos, el programa de protección a testigos, los beneficios de ley por servicios a la justicia y las intervenciones telefónicas.

Un análisis más detallado sobre los alcances de este tipo de instrumentos para el combate al crimen organizado señala una alerta importante en cuanto a la dificultad de la autoridad competente para garantizar la protección a nuestros derechos ciudadanos y garantías individuales.

Además, aun cuando la ley ha tenido una vigencia aproximada de más de dos años, hasta el momento ha sufrido una serie de tropiezos en su aplicación. Desde su promulgación ha contado con la designación de dos encargados de la unidad especial contra la delincuencia organizada y tres encargados de dirigir el despacho para el combate a las drogas área dentro la cual se encuentra inmersa esta unidad especializada. Parece absurdo, pero este tipo de cambios institucionales afectan severamente no sólo la legitimidad de la institución, sino también la agilización de los procesos investigativos por el reacomodo que sufren los equipos respectivos de ministerios públicos, peritos y agentes de la policía judicial.

En lo que se refiere a los cambios constitucionales destaca el caso de las reformas al artículo 16 de la Constitución donde se procedió a un cambio de concepto para reincorporar el de "cuerpo del delito" en lugar de "elementos que integran el tipo penal". El concepto "elementos que integran el tipo penal" se había promovido durante las reformas de 1993 bajo el supuesto de los excesos, carencia de profesionalismo y abusos cometidos por las autoridades competentes, esto es, ministerios públicos y policías. Quisiera hacer hincapié en cuanto a que en estos cinco años aún carecemos, en materia de procuración y administración de justicia, de verdaderos profesionales; sin embargo, nuevamente se ha autorizado flexibilizar los requisitos para su capacidad persecutoria. Lo anterior pone sin duda en grave riesgo la justa construcción de un Estado de derecho y el respeto a las garantías individuales no sólo de la víctima, también del victimario para otorgarle un justo proceso penal.

La razón que se adjudicó para realizar este cambio fue la facilidad con que los inculpados salían de las cárceles al no presentar las pruebas dentro de los tiempos constitucionales previstos. Sin embargo, por qué no señalar que las autoridades hoy por hoy son igualmente incompetentes e ineficaces para allegarse de pruebas y presentar éstas ante el juez.

Otro ejemplo que puede mencionarse es la reforma al artículo 19 de la Constitución en donde se detallan los elementos que el juez deberá tomar en cuenta para dictar el auto de formal prisión, que son: el delito que se impute al acusado, el lugar, tiempo y circunstancia. La detención ante autoridad judicial no podrá exceder el plazo de las 72 horas, a partir de que el indiciado sea puesto a disposición, sin que se justifique con un auto de formal prisión.

Me detengo en este punto para llamar la atención sobre qué sucede cuando no es ni el MP o la PJF sino el ejército quien realiza la detención. Es

de conocimiento público que las fuerzas armadas ayudan en el combate a la delincuencia organizada, sometiendo al inculcado a interrogatorios y en más de una ocasión extraen información a través de la práctica de la tortura. Posteriormente, una vez que los elementos del ejército han obtenido la información necesaria ponen al inculcado a disposición de las autoridades competentes y es a partir de ese momento que corre, entonces sí, el tiempo constitucional. Siendo lo anterior una inminente violación a los derechos humanos de la persona, tanto las procuradurías como las instituciones gubernamentales y no gubernamentales de derechos humanos debieran denunciar y monitorear el actuar de las fuerzas armadas.

En la actualidad persiste una distancia enorme de comunicación y contacto entre la sociedad civil y los militares. Encima, se desconocen a ciencia cierta los efectos que ha contraído el integrar a los militares a cuestiones de la persecución del delito. Su coadyuvancia con la PGR ha sido ampliamente reconocida en materia de combate al narcotráfico y se extiende a otros ámbitos del combate a la delincuencia organizada.

Lo que sí se ha detectado es la pérdida de legitimidad que ha comenzado a acumular la institución castrense ante la sistemática práctica de violación a los derechos humanos y de manera más reciente e igualmente grave la penetración del narcotráfico en dicho organismo. Tan sólo menciono un ejemplo: *La Jornada* reportó que en noviembre del año pasado *elementos del 53 Batallón de Infantería con sede en Tlaltenango, Zacatecas, fueron acusados por habitantes del municipio de Chimaltitlán, Jalisco, de allanar un domicilio, sembrar en el inmueble una bolsa con semillas de marihuana, robar un rifle calibre .22 y torturar e interrogar a un vecino*. El reporte lo dio a conocer la Comisión Estatal de Derechos Humanos.<sup>3</sup>

A esto se suman las numerosas denuncias realizadas por diversos organismos internacionales de derechos humanos, como lo es Amnistía Internacional y Human Rights, quienes en varias ocasiones han lanzado alertas sobre las medidas anticrimen que el gobierno de México ha promulgado contra la delincuencia, debido a que en nuestro país aún se sufren detenciones arbitrarias, tortura y ejecuciones extrajudiciales. En otras palabras, la impunidad continúa siendo uno de los problemas más graves que enfrenta México<sup>4</sup> y ésta no sólo deriva de la falta de persecu-

<sup>3</sup> Cayetano Frías Frías, "Acusan a militares de cometer abusos en un pueblo de Jalisco", *La Jornada*, 14 de noviembre de 1998.

sión del victimario sino también de la autoridad misma encargada de proporcionar seguridad y respeto a las garantías individuales.

Por último, las reformas hechas al artículo 22 de la Constitución, el cual se refiere a que la autoridad judicial resolverá que se apliquen en favor del Estado los bienes que hayan sido asegurados con motivo de una investigación o proceso que se siga por delitos de delincuencia organizada. Lo anterior, facilita la adjudicación de bienes de "supuesta" procedencia ilícita y que evidentemente buscan afectar al inculcado en sus riquezas. Además de dicha reforma se promulgó la Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados.

Es importante señalar que anteriormente no era claro el destino de dichos bienes, ni se preveían normas claras que protegieran los derechos de particulares cuyos bienes hubieran sido asegurados. Sin embargo, la prensa ha reportado que han sido otorgados numerosos amparos dando como resultado la recuperación de casi 80% de las propiedades incautadas por la PGR tan sólo en Baja California, debido a las autoridades violan sistemáticamente procedimientos jurídicos a la hora del aseguramiento.<sup>5</sup> Entonces, sí existe evidencia de la incompetencia de la autoridad porque en lugar de buscar mecanismos de profesionalización se opta por la vía cómoda de ampliar sus facultades poniendo en riesgo los derechos individuales, incluso del inculcado mismo. En la actualidad, la competencia de la administración de bienes asegurados reside en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) coordinado a través de un organismo interinstitucional con la PGR y SECODAM.

#### *b) Incremento a penalidades*

Como segundo eje en el combate a la delincuencia organizada se ha resuelto incrementar la cartera de delitos graves, pero además, las penalidades sobre algunos de estos delitos. Por ejemplo, se caracterizan como delitos graves el uso ilícito de instalaciones destinadas al tránsito aéreo,

<sup>4</sup> <http://www.hrw.org>, *HRW World Report 1999, Americas: Mexico*. "Crítican en EU la Ley Anticrimen", *Reforma*, 4 de diciembre de 1998.

<sup>5</sup> Alberto Cornejo, "Presuntos narcos recuperan 80% de propiedades incautadas en BC", *La Jornada*, 4 de noviembre de 1998.

asalto a carreteras o caminos, secuestro, robo calificado y las operaciones con recursos de procedencia ilícita (lavado de dinero).

A partir de ahora, se impondrá una sentencia de cinco a diez años, y de 100 a 300 días de multa, al que forme parte de una asociación o banda de tres o más personas con propósitos de delinquir.

Otro ejemplo, es la imposición de cinco a quince años de prisión y de 100 a 300 días a quien desvíe o contribuya a desviar precursores químicos, productos químicos esenciales o máquinas, al cultivo, extracción, producción o preparación o acondicionamiento de narcóticos.

La realidad es que se nos hace creer, y de esto también son coautores tanto el Poder Legislativo como los medios masivos de comunicación, que ante la creciente peligrosidad del crimen organizado se debe facilitar la penalización de la autoridad para que ésta se muestre más efectiva en el combate al crimen organizado. Sin embargo, expertos como el Dr. Fernando Coronado, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ha señalado que en el caso concreto del incremento a las penalidades esto no repercute necesariamente en una baja en los índices de criminalidad. Incluso habría que hacer mención de la saturación de espacio que por este tipo de acciones se está viviendo en diversos edificios carcelarios y donde son de conocimiento público las condiciones, en ocasiones inhumanas, en que viven los procesados.

*c) Modernización de las instituciones encargadas  
del combate a la delincuencia organizada*

La Procuraduría General de la República, a través de la Fiscalía Especializada contra Delitos de la Salud (FEDS), creada en abril de 1997, luego del escándalo sobre la colusión entre el ex comisionado general Jesús Gutiérrez Rebollo y el cártel de Juárez, se dio a la tarea de formalizar los trabajos de la Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada, área que hasta hace unas semanas estaba a cargo del doctor Samuel González Ruiz.

De acuerdo con la intervención del licenciado Jorge Madrazo, procurador general de la República, ante el pleno de la cámara de Senadores el 29 de septiembre de 1998, por lo menos hasta esa fecha existían alrededor de 1 200 procesos en materia de combate de drogas concentra-

das en la FEDS. Pero lo que habría que conocer es cuántos de estos procesos obtuvieron una sentencia condenatoria.

Sin embargo, luego de cinco años de gobierno, con anunciados proyectos de reforma se observa que la PGR aún enfrenta críticos obstáculos en el combate a la delincuencia organizada; entre los más sobresalientes:

- a) falta de profesionalización y especialización de sus integrantes,
- b) corrupción,
- c) existencia de impunidad, y
- d) falta de coordinación y continuidad en las investigaciones.

Para cada uno de estos puntos cuento por lo menos con un ejemplo que respalda una realidad inevitable.

- a) Falta de profesionalización y especialización de sus integrantes. La LFDO fue promulgada en noviembre 1996, y sólo dos años después, ante la carencia de personal en el manejo de escuchas telefónicas se realizó un curso de especialización en la materia con apoyo del Departamento de Justicia de Estados Unidos, integrando a un equipo de 40 elementos de la PGR.<sup>6</sup> Asimismo, en su informe a la Cámara de Senadores, el licenciado Madrazo confirma que hasta septiembre de 1998 *se han puesto en práctica la intercepción de comunicaciones privadas bajo autorización judicial que en la actualidad se refieren a 10 miembros de la delincuencia organizada.*<sup>7</sup>
- b) Corrupción. Caso de la liberación de presuntos narcotraficantes detenidos en una casa de seguridad por elementos PJF adscritos a la Unidad Especial contra la Delincuencia Organizada, y quienes a cambio de 150 000 dólares dejaron a sus captores en libertad.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> *La Jornada...*, Entrenamiento agentes judiciales en escuchas telefónicas...

<sup>7</sup> <http://www.pgr.gob.mx>, Palabras pronunciadas por el Lic. Jorge Madrazo, procurador general de la República, el 29 de septiembre de 1998, ante el pleno de la Cámara de Senadores.

<sup>8</sup> Luis Guillermo Hernández, "Reconoce la PGR escape de narcos", *Reforma*, 27 de agosto de 1998; Douglas Farah and Molly Moore "Mexico Probing Anti-Drug Troops", *Washington Post*, 9 de septiembre de 1998; "U.S. is Probing Drug Officers-Corruption Ties", *Washington Post*, 2 de octubre de 1998.

- c) Existencia de impunidad de los delincuentes —habría que abordar también la de las autoridades—. <sup>9</sup> El administrador del cártel de los Arellano Félix, Arturo Everardo Páez Martínez, “el Kitty”, sujeto a un proceso de extradición solicitado por Estados Unidos, obtuvo un amparo de la justicia federal en contra de la resolución de SRE de enviarlo al vecino país del norte, en donde se le acusa de distribuir más de 150 kilogramos de cocaína. <sup>10</sup>

La misma PGR, a través de su subprocurador de Procedimientos Penales, Alfonso Navarrete Prida, en una reciente entrevista señaló: “que la PGR tiene 35 000 órdenes de aprehensión pendientes de ejecutar y más de 10 000 reaprehensiones, la mayoría por delitos contra la salud”. <sup>11</sup> Reconoció también que las órdenes de aprehensión son canceladas porque van giradas contra alias que no es posible identificar o contra personas que su dirección no coincide.

- d) Falta de coordinación y continuidad en las investigaciones. Quizás el ejemplo más reciente sea la renuncia presentada por el encargado de la Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada, Dr. Samuel Ruiz González. Es de conocimiento público debido a los numerosos reportajes acerca de los avances alcanzados por la Unidad en el estado de Quintana Roo, que al parecer existe una importante colusión entre autoridades locales y grupos de narcotraficantes. <sup>12</sup> Sin embargo, no deja de crear cierta suspicacia la renuncia del encargado de la Unidad, ante lo que parece una casi inminente detención del gobernador del estado de Quintana Roo. Este tipo de cambios internos trae consigo desaceleramientos en los procesos de investigación, además de reacomodos internos que sin duda afectan también a las investigaciones.

<sup>9</sup> Ángeles Mariscal, “Presos agentes del MP y judiciales, por balear sospechosos”, *La Jornada*, 17 de enero de 1999; Francisco Rodríguez, “Caen judiciales asaltantes”, *Reforma*, 1 de octubre de 1998. Es importante destacar que en ambos reportes los elementos estaban adscritos a la Fiscalía Especializada de Delitos contra la Salud, donde se supone opera con mayor severidad el llamado Centro de Control de Confianza.

<sup>10</sup> Jorge Alberto Cornejo, “Conceden amparo contra extradición a presunto narco”, *La Jornada*, 2 de diciembre de 1998.

<sup>11</sup> Patricia Zugayde, “Narcos perseguidos provocan mayor violencia”, *El Universal*, 20 de enero de 1999.

<sup>12</sup> Para diciembre de 1998 se habían asegurado propiedades por un valor aproximado de 200 millones de dólares. Ismael Romero, “Deplora PGR, filtraciones”, *El Universal*, 15 de diciembre de 1998.

d) *Cooperación y capacitación de autoridades estadounidenses en el combate a la delincuencia organizada*

Es de conocimiento público la presencia e influencia que ejercen las principales agencias estadounidenses, tanto policíacas como de inteligencia, en el combate a los principales cárteles de las drogas en México.

En días recientes, durante una visita realizada por el encargado de dirigir al FBI, Louise Freeh, éste señaló que tan sólo entre 1994 a 1998 se habían capacitado a más de 2 000 policías tanto federales como estatales;<sup>13</sup> tan sólo el año pasado fueron capacitados 800 elementos.

Ahora bien, esta capacitación no se ha restringido únicamente a policías, sino que parte de la estrategia estadounidense en nuestro país ha sido la de promover la participación de las fuerzas armadas en el combate al tráfico de drogas, y para ello, se han impulsado un número importante de entrenamientos; en 1997 el ejército de Estados Unidos entrenó a 825 militares mexicanos en estrategias de antinarcóticos.<sup>14</sup>

Sin embargo, estos elementos entrenados en ese país han incurrido en violaciones a los derechos humanos. Ciertamente el ejemplo más serio fue la ejecución de un joven a fines de 1997 en el estado de Jalisco, cuando el grupo de soldados conocidos como Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales (GAFE) trasladaron a varios civiles a la base militar donde fueron torturados. Uno de los civiles murió a causa de las torturas y aunque una treintena de oficiales fueron arrestados y aún se encuentran en proceso,<sup>15</sup> la realidad indica que la presencia de los militares en actividades de seguridad pública les ha abierto un espacio de impunidad.

Desde la administración del presidente Miguel de la Madrid hasta 1997 más de 3 000 militares han sido capacitados por el gobierno de Es-

<sup>13</sup> *El Universal*, "Falla EU en el combate al crimen organizado: Freeh", 16 de enero de 1999.

<sup>14</sup> Miguel Badillo, "Es débil el sistema judicial nacional, sostiene informe", *El Universal*, 13 de julio de 1998; *Reforma*, "Militares mexicanos en EU", 7 de noviembre de 1997.

<sup>15</sup> Cayetano Frías, "Tres continúan desaparecidos, represalia por el robo de una pistola", *La Jornada*, 17 de diciembre de 1997; *Servicio Universal de Noticias (SUN)*, "Jalisco, CNDH militares", 22 de diciembre de 1997; Manuel Rojas, "Castigo para mandos militares, pide la CNDH por la muerte de un joven", *Excelsior*, 23 de diciembre de 1997; Eduardo Chimely Chimely "Capturan y consignan a 28 militares en Jalisco por el secuestro de 20 jóvenes", *Excelsior*, 26 de diciembre de 1997; *SUN*, "Militares consignados, Sedena", 8 de enero de 1998.

tados Unidos, pero hasta la fecha se desconocen los resultados de dichos entrenamientos y mucho menos se sabe si los mismos se han traducido en una mayor eficacia de dichos cuerpos en el combate antinarcóticos.

Se suman las incontables denuncias que existen desde tiempo atrás sobre los abusos que comenten las fuerzas castrenses no sólo en el combate al tráfico de drogas, sino también en materia de seguridad pública. Diversos grupos nacionales (Centro Agustín Pro) y extranjeros (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Amnistía Internacional y Human Rights Watch)<sup>16</sup> han lanzado advertencias acerca del peligro creciente sobre la militarización de la seguridad pública. Para 1996 eran ya 23 los estados que tenían mandos militares en altos cargos de las policías estatales, además de los nombramientos en la Procuraduría General de la República, la PJF y el extinto INCD.<sup>17</sup>

En 1997 el procurador Madrazo afirmó que la estancia y utilización de los cuerpos de las fuerzas armadas era una medida temporal y que serían substituidos con civiles al cabo de dos años; ese periodo está por terminar, y deberá ser congruente con sus palabras.

No deja de llamar la atención que las estrategias del régimen zedillista están acompañadas del apoyo de una ciudadanía desesperada ante lo que vive en su acontecer cotidiano, pero que además los representantes de la sociedad, esto es, el Legislativo no titubea en apoyar estas estrategias, aun cuando la evidencia de incompetencia absoluta en la que impera la autoridad, sea ésta el Ministerio Público o cualesquiera de las corporaciones policíacas se le dé plena libertad a su actuar. La sensación o realidad de inseguridad ha llevado a un alejamiento de la sociedad respecto de la autoridad y a la generación, como lo he esbozado, de medidas un tanto contradictorias. Se piden, por un lado, medidas radicales contra el delincuente; al mismo tiempo, se exige, por el otro, el control de esas medidas a fin de no afectar los derechos de los individuos de la sociedad. Esta tensión no sólo pone en peligro cualquier posibilidad real de construir un adecuado Estado de derecho, sino deja clara evidencia de la imposibilidad en la que se encuentra el Estado mexicano de construir un sistema legal democrático.

<sup>16</sup> Guillermo Espinosa, "Impunidad, el grave problema de México, advierte el diagnóstico de la CIDH", *Excelsior*, 25 de julio de 1996; Triunfo Elizalde, "Debe EU dejar de tratar con ligereza los derechos en México", *La Jornada*, 16 de enero de 1999.

<sup>17</sup> *SUN*, "AI, la militarización de la seguridad", 19 de diciembre de 1996.

### CARACTERÍSTICAS DE TRANSNACIONALIDAD EN LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

El estudio del fenómeno de la delincuencia organizada transnacional es un asunto nuevo, no lo es la presencia de dicha actividad ilegal en la sociedad mexicana. La delincuencia organizada como tal siempre ha existido. Sin embargo, observamos dos ingredientes novedosos que la han convertido en un reto por demás desafiante: su capacidad económica y de penetración en las instituciones del Estado y del sector privado, por un lado, y por el otro, la transnacionalidad de la actividad. Es por ello que su comprensión requiere innumerables enfoques y acercamientos, los cuales se irán construyendo a partir del intercambio de información y la profesionalización de las instituciones encargadas de combatir a la delincuencia organizada, particularmente la referente al narcotráfico y lavado de dinero.

#### EL CONCEPTO DE DELINCUENCIA ORGANIZADA EN MÉXICO

El concepto de delincuencia organizada se introdujo en las leyes mexicanas en el año de 1993 luego de la reforma que la Constitución sufrió en su artículo 16, al disponer en el párrafo séptimo del artículo 16 que *el plazo de la retención de cuarenta y ocho horas, para los casos de flagrancia y urgencia, podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada.*

Por su parte, el Código Federal de Procedimientos Penales, sólo hacía referencia a la delincuencia organizada en el artículo 194 bis, únicamente para efectos de duplicar el plazo de retención de cuarenta y ocho horas en los casos de delitos flagrante o en los casos urgentes, y establece que los casos de "delincuencia organizada" serán aquellos *en los que tres o más personas que se organizan bajo las reglas de disciplina y jerarquía para cometer de modo violento y reiterado o con fines predominantes lucrativos alguno de los delitos legalmente previstos como terrorismo, sabotaje, secuestro, robo calificado, extorsión, tortura, posesión y tráfico de armas de fuego, narcotráfico, tráfico de indocumentados, lavado de dinero, etcétera.*

Es importante destacar que, en su momento, la definición de delincuencia organizada en los códigos de procedimientos penales era simplemente para efectos de considerar plazos más amplios de retención por el ministerio público sobre presuntos responsables y no para otros fines. Además, se debe conocer que en su momento no se le tipificó como un delito por sí mismo. Por lo anterior, en nuestro país no se podía procesar en ese momento a alguien sólo por pertenecer a una organización criminal organizada con las características señaladas, sino cuando cometiera alguno de los delitos previstos por la legislación penal, por ejemplo, delitos contra la salud. Como se verá más adelante, con la promulgación de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, la delincuencia organizada es ya tipificada por sí sola como un delito.

#### LA LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA (LFDO)

Esta ley fue aprobada el 16 de noviembre de 1996, luego de un año de espera. En aquel entonces la iniciativa de ley sufrió severas críticas ya que se le observaba como régimen de excepción, dicho esto por el presidente de la Barra Mexicana del Colegio de Abogados, Jesús Zamora Pierce.<sup>18</sup> La desconfianza sobre la ley, expresada a través de diversos sectores, no se hizo esperar. Pero, además, tuvo un peso particular el hecho de que dicha ley fuese promovida por un procurador de la oposición. Una vez limadas las diferencias, el proyecto de ley presentado en 1995 sufrió cambios en 95% para lograr su aprobación trece meses más tarde.

El retraso al parecer derivó de dos realidades que se entrecruzaron. Por una parte, la preocupación de los legisladores por ampliar una serie de facultades de arresto, detención e intromisión en la vida privada de los individuos (por ejemplo, a través de las escuchas telefónicas) a una institución como la PGR que como es de conocimiento público carece de un cuerpo de especialistas y profesionales capaces de garantizar el respeto a los derechos humanos y la no politización de la información adquirida. Por el otro, la tensión por promover una ley de este tipo que

<sup>18</sup> Ignacio Ramírez, "El presidente Zedillo y el procurador Lozano Gracia han dado muestras de insensibilidad y desconocimientos jurídicos", Mariano Albor, *Proceso*, 30 de octubre de 1995.

abriera el espacio para una “cacería de brujas” cuando al frente de la PGR se encontraba un miembro de la oposición. Esto significa que en cualquier momento su titular se podía allegar de información sensible y no necesariamente hacer uso de ella conforme a derecho.

Finalmente se depuraron estas preocupaciones y se establecieron una serie de candados sobre la LFDO y su aplicación para contrarrestar cualquier exceso que pudiera darse. Por lo tanto, a partir de noviembre de 1996, la PGR contó con un instrumento jurídico novedoso el cual proporcionaría a las autoridades herramientas nuevas en el combate a las organizaciones criminales transnacionales.

La LFDO contempla la persecución de once delitos, los cuales son considerados como graves:

1. Terrorismo (previsto en el artículo 139, párrafo I).<sup>19</sup>
2. Delitos contra la salud (previsto en los artículos 194 y 195).<sup>20</sup>
3. Falsificación o alteración de la moneda (artículos 234, 236, y 237).<sup>21</sup>
4. Operaciones con recursos de procedencia ilícita (art. 400 bis).<sup>22</sup>
5. Acopio y tráfico de armas (Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos).
6. Tráfico de órganos (previsto en los artículos 461, 462, y 462 bis).<sup>23</sup>
7. Tráfico de indocumentados (previsto en el artículo 138).<sup>24</sup>
8. Asalto en carreteras.
9. Secuestro (previsto en el artículo 366).
10. Tráfico de menores.
11. Robo de vehículos (previsto en el artículo 381 bis).

Para la operación de dicha ley se contempla la creación de una unidad especializada contra la delincuencia organizada integrada a la Fiscalía Especializada de Delitos contra la Salud. El crear esta unidad de élite tiene como finalidad detener el poderío y penetración de la delincuencia

<sup>19</sup> Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> Ley General de Salud.

<sup>24</sup> Ley General de Población.

organizada en las estructuras de la PGR y en particular de aquella vinculada al narcotráfico.

El encargado, en su momento, de la creación de la ley y del despacho de la Unidad Especializada, el Dr. Samuel González Ruiz, señaló: "en la actualidad la inseguridad pública que se sufre en el país está acompañada de algún ingrediente proveniente del narcotráfico".<sup>25</sup> Ahora, realizar el reconocimiento público sobre la crisis que enfrenta el gobierno para combatir la delincuencia organizada no resulta suficiente.

Por su parte, estudiosos del tema como el Dr. Phil Williams, señalan que para responder adecuadamente al fenómeno de la delincuencia organizada transnacional se requiere tener un conocimiento claro de sus raíces y naturaleza, y estimar la probabilidad de ciertas estrategias que se emprenden a partir de su persecución.<sup>26</sup> Las políticas que carezcan de este acercamiento —de acuerdo con el experto— inevitablemente fallarán, porque aquellos que son responsables de aplicar las medidas preventivas carecerán de recursos humanos y materiales adecuados para su combate. Es inevitable reconocer que en México aún carecemos de la infraestructura adecuada para atender este fenómeno y por ello el combate a la delincuencia organizada se convierte en una misión imposible de cumplir en su totalidad. Una evaluación de los cárteles mexicanos y sus extensas redes es requisito indispensable para identificar los pasos que se deben seguir a fin de reducir las oportunidades de florecimiento de estas empresas criminales vinculadas, en este caso, al tráfico de drogas; sin embargo, uno de los problemas es que esta evaluación está diseminada en distintas instituciones que van desde PGR-CENDRO, FEADS-UEDO, UELD-PSF, Segob-CISEN-PFP, Sedena, Secretaría de Marina (Semar).

Por otra parte, hasta el momento no ha existido continuidad en los encargados de la Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada (UEDO). En diciembre de 1998, luego de dos años de trabajos, a la par de importantes avances en el maxiproceso del cártel de Juárez y su presencia en Quintana Roo, el doctor González Ruiz renunció y se integró al servicio exterior. Este tipo de cambios administrativos afectan el curso e integridad de las investigaciones. Además, golpea de manera

<sup>25</sup> Dr. Samuel González Ruiz, presentación en las Jornadas "Corrupción y Vida Pública", celebradas en el ITAM, los días 27 y 28 de octubre de 1998.

<sup>26</sup> Phil Williams y Ernesto Savona, *The United Nations and Transnational Organize Crime* (London: Frank Cass Publisher, 1996), p. 1.

importante en la red de relaciones internacionales que se establecen con pares de instituciones policiacas con el fin de intercambiar información y armar el rompecabezas, donde la construcción de la confianza es un elemento clave. Ésta debe comenzarse de cero nuevamente y lleva tiempo.

En resumidas cuentas estos desniveles en la PGR se convierten en serios obstáculos para aplicar con legitimidad y funcionalidad la ley. Tan sólo habría que observar los magros resultados que se han arrojado desde la fuga del gobernador de Quintana Roo por sus vínculos con el narcotráfico.

### RETOS

No me resta más que hablar sobre la imperante necesidad que existe en trabajar en la elaboración de estudios y análisis más concisos sobre el impacto de las transformaciones realizadas en varios de los preceptos constitucionales bajo el manto de que hay que combatir a todos aquellos que se etiqueten como “delincuencia organizada”. Creo que es desafortunado utilizar la bandera del miedo y alarma en que vive la ciudadanía para abrir espacios a la autoridad persecutoria que, por lo demás, ha demostrado su incompetencia para garantizar y salvaguardar la seguridad de los ciudadanos de este país.

Si la autoridad reclama allegarse de modernos instrumentos para atacar a la delincuencia organizada, la ciudadanía debe entender y concientizarse de que en más de una ocasión dichos instrumentos ponen en entredicho sus propias garantías, cuestión que no es clara: se vive en permanente tensión al exigir dureza en la aplicación de la ley, pero sin poner en peligro los propios derechos.

Es importante entender que la corrupción y el retraso en nuestro sistema de seguridad pública son síntomas de autoritarismo y que nos hallamos inmersos en un proceso aún no consolidado de transformación democrática. Es por ello que nos deben importar cuáles y a partir de qué bases se flexibiliza el actuar de las corporaciones policiacas y de las instituciones del gobierno en nombre del “combate a la delincuencia”.

Debe ser una exigencia de la ciudadanía que no haya impunidad para quienes, desde el gobierno o algún cargo público, han colaborado con grupos criminales. No deja de llamar la atención que hasta el momento es comparativamente más elevado el número de efectivos del

ejército que enfrentan cargos por delitos contra la salud en contraste con el número de funcionarios públicos o políticos de peso.

Finalmente, debe ser exigencia de la ciudadanía:

1. Que las instituciones públicas encargadas de combatir el crimen, sea éste común u organizado, muestren legitimidad y transparencia en sus acciones, respetando ante todo los preceptos constitucionales y las garantías individuales de los ciudadanos.
2. Que instituciones como la PGR dejen de hacer uso de los medios impresos para legitimar la validez de sus investigaciones poniendo en entredicho la credibilidad de sus acciones por ser tan desigual dicho acceso a la información (que debiera ser confidencial por encontrarse en la etapa investigadora).
3. Que los cuerpos tanto del ministerio público como de policías federales estatales y municipales se transformen en verdaderos cuerpos profesionales, respetuosos de los derechos ciudadanos y garantías individuales.
4. Que no se haga uso del ejército en funciones que son de carácter civil; en otras palabras, que se retire al ejército del combate a la delincuencia organizada y de las funciones de seguridad pública.
5. Que la sociedad civil exija castigo para quienes, desde el poder público, no sólo han sido cómplices del auge del crimen organizado, sino incapaces de emprender mejores políticas en materia de seguridad pública.
6. Que se debe integrar a la sociedad civil y a grupos no gubernamentales en la fiscalización y seguimiento de las medidas emprendidas, en materia de seguridad pública, por el poder público.

*El desafío democrático de México:  
seguridad y Estado de derecho*

se terminó de imprimir en octubre de 2001  
en los talleres de Editorial Progreso, S.A. de C.V.  
Naranjo 248, Col. Santa María la Rivera, 06400 México, D.F.  
Composición tipográfica: Literal, S. de R.L. Mi.  
Se tiraron 1 000 ejemplares más sobrantes  
para reposición. Cuidó la edición la  
Dirección de Publicaciones de  
El Colegio de México.



## CENTRO DE ESTUDIOS SOCIOLÓGICOS

La presente obra se presenta en momentos donde la seguridad pública manifiesta uno de sus momentos más críticos en la historia nacional, ofrece diversos diagnósticos del problema y propone alternativas para la instauración de un estado de derecho en América Latina. Esta edición conjuga el esfuerzo de académicos y autoridades especialistas en distintos aspectos relacionados con la seguridad pública.

El libro combina un primer ejercicio donde se examinan distintos aspectos del engranaje que configura el sistema de seguridad pública en América Latina, y también pone importante énfasis en México.

Los autores que confluyen en este ejercicio ofrecen distintas alternativas para atender los grandes problemas de la escalada criminalidad y violencia que acompaña el mundo cotidiano así como a las comunidades de América Latina y México.

Esta edición subraya los distintos desafíos que enfrentan las autoridades para enfrentar los retos de la delincuencia en todos sus niveles. Los autores proponen que la instauración de un pleno estado de derecho en el país requiere una reforma estructural al sistema de seguridad pública y al de justicia. Esta reforma significa garantizar un mínimo de seguridad a sus ciudadanos al mismo tiempo que las autoridades responsables cumplan con sus deberes dentro del marco de derecho.

El presente libro ofrece una visión nueva y distinta del problema de la seguridad, el orden público y las garantías ciudadanas. Diferente en cuanto a la tradicional definición y diagnóstico de los problemas. Analiza y ofrece alternativas para explicar cómo el problema de la inseguridad pública surge no sólo como una agenda de interés político primordial; más bien, constituye el principal desafío de México en su proceso de construcción de un régimen democrático de derecho.



ISBN 968-12-1025-5



EL COLEGIO DE MÉXICO