

José Carlos G. Aguiar
y María Eugenia Suárez *eds.*

C U A D E R N O S D E L C E D L A

Policía, seguridad y transición política

*Acercamientos al estado
del México contemporáneo*

23



Este es el vigésimo tercero volumen en la serie de Cuadernos del Cedla.

El consejo de redacción de la serie Cuadernos del Cedla:

Michiel Baud

Pitou van Dijck

Arij Ouweneel

Editora de la serie: Marinella Wallis

Diseño de la portada: Volken Beck, Amsterdam

ISBN 90 70280 49 3

NUR 741

© Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos
(CEDLA), julio 2008

Policía, seguridad y transición política

*Acercamientos al estado del
México contemporáneo*

JOSÉ CARLOS G. AGUIAR Y
MARÍA EUGENIA SUÁREZ (EDS)

CUADERNOS DEL CEDLA

Centre for Latin American Studies and Documentation
Keizersgracht 397, 1016 EK Amsterdam
www.cedla.uva.nl

ÍNDICE

Los autores	iv
Prefacio	v
Capítulo 1 Introducción Wil Pansters	1
Capítulo 2 Seguridad pública, policía y transición política Marcos Pablo Moloeznik	15
Capítulo 3 ¿Hacia donde va el ministerio público en México? Análisis de la Procuración de Justicia y su policía auxiliar Arturo Villarreal Palos	41
Capítulo 4 Democratizando a la policía mexicana. Reflexiones sobre cultura policial y derechos humanos María Eugenia Suárez de Garay	57
Capítulo 5 Nuevos objetos en la agenda de seguridad pública. La 'lucha contra la piratería' en el mercado de San Juan de Dios, Guadalajara José Carlos G. Aguiar	77
Capítulo 6 Conclusiones José Carlos G. Aguiar y María Eugenia Suárez	99

LOS AUTORES

José Carlos G. Aguiar recibió el doctorado en ciencias sociales por la Universidad de Amsterdam. Es investigador del Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos, CEDLA. Sus áreas de investigación incluyen economías liminares, políticas urbanas, seguridad y fronteras en América Latina. Está preparando en colaboración con M.E. Suárez de Garay (comps), *La seguridad entre lo local y lo global. Los entornos latinoamericanos*, CEDLA/Iteso/Iberoamericana, Guadalajara/Amsterdam (en preparación).

Marcos Pablo Moloezni es profesor-investigador del Departamento de Estudios Políticos, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara. Experto en seguridad nacional e interior mexicana, sus más recientes publicaciones giran alrededor del proceso de militarización de la seguridad pública en México, entre ellas, 'Militarización de la seguridad pública, autonomía de las fuerzas armadas e imperativo de la reforma militar en México', en: *El Cotidiano, Revista de la realidad mexicana actual*, año 22, núm. 146, noviembre-diciembre 2007.

Wil G. Pansters es profesor asociado de antropología cultural en la Universidad de Utrecht. Su investigación abarca temas como políticas urbanas y regionales, cultura política y democratización, violencia y seguridad en América Latina y en general estudios del desarrollo. Entre sus publicaciones se encuentra *Globalization and Development. Issues and Debates in Current Research* (Kluwer Academic Publishers, 2004) y *Caciquismo in Twentieth-Century Mexico* (London, 2005).

María Eugenia Suárez de Garay trabaja como profesora-investigadora en el Centro de Estudios de Género de la Universidad de Guadalajara y profesora titular del Departamento de Estudios Socioculturales del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. Doctora en Antropología Social por la Universidad Autónoma de Barcelona. Entre sus publicaciones se encuentran *Los policías: una averiguación antropológica* (Universidad de Guadalajara/Iteso, 2006).

Arturo Villareal Palos es profesor titular en el Departamento de Derecho Público de la División de Estudios Jurídicos de la Universidad de Guadalajara. Se especializa en Derecho Penal. Entre sus publicaciones se pueden mencionar 'El reencuentro de los menores infractores con el régimen constitucional de garantías', en: *Revista Jurídica del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes*, octubre de 2007.

PREFACIO

A finales de la década de 1980 diferentes países Latinoamericanos comenzaron a experimentar fuertes procesos de descomposición social, que se hicieron visibles en el disparo de los índices delictivos en las ciudades y el surgimiento de industrias criminales transnacionales, en particular el narcotráfico. Para los científicos sociales, este proceso ha generado un nuevo campo de investigación en los estudios de América Latina. La seguridad se ha convertido en un tema central del debate social, y está al centro de las preocupaciones ciudadanas. No obstante, los diferentes gobiernos presentan como común denominador la dificultad de formular políticas eficaces para la reducción de la criminalidad y violencia. México no ha sido ajeno a esta problemática: la seguridad pública es un tema prioritario en la agenda nacional y se ha convertido en un objeto político en uso por ciudadanos, políticos, medios de comunicación masiva, empresarios y organizaciones civiles. Sin embargo, las organizaciones criminales continúan en aparente expansión, la inseguridad en espacios públicos no ha decrecido, y la corrupción en las instituciones policiales continúa su curso. La seguridad en México puede ser vista entonces como un indicador del funcionamiento del estado de derecho, de las instituciones públicas y es también un revelador de los miedos públicos y confianza de los ciudadanos en su gobierno.

En el umbral de la transición política del 2000, el estado de derecho, la cultura de la legalidad, la reducción de la criminalidad y el funcionamiento de las instituciones judiciales-policiales son puntos de inflexión donde se puede estudiar el efecto de la democratización sobre las políticas de seguridad pública en México. Mientras el sistema político del país transita de un partido de Estado a un modelo multipartidista, es primordial estudiar las respuestas de estos gobiernos sobre la cuestión de la seguridad. Ésta es entonces la pregunta central que da dirección a este cuaderno: ¿cuál ha sido el impacto de la transición política sobre la reducción del crimen y la agenda de seguridad en México? ¿Cómo funcionan y son utilizadas las instituciones policiales y judiciales en este contexto?

En este Cuaderno se propone ahondar en el estudio de la policía y el mantenimiento del estado de derecho en América Latina. Los trabajos aquí presentados provienen de diferentes disciplinas en las ciencias sociales y analizan la recomposición de las instituciones políticas y del orden público. Más allá de describir un escenario apocalíptico, el cuaderno se plantea contribuir en la formación una plataforma en el campo académico donde el tema de la policía y la seguridad pueda ser debatido en el contexto de la transición política, para poder generar así políticas más eficaces que respondan a esta problemática en toda su complejidad.

Junio 2008

José Carlos G. Aguiar, Amsterdam

María Eugenia Suárez, Guadalajara

INTRODUCCIÓN

WIL PANSTERS

El panorama socio-político mexicano actual es sumamente complicado. En él confluyen, por lo menos, cuatro fenómenos en lo que se refiere a la situación de inseguridad, violencia y gobernabilidad. El primero es el sistema socio-económico caracterizado por una profunda desigualdad y una fuerte dinámica de exclusión social que coloca a México entre los países más polarizados socialmente. La inseguridad: una situación cada vez más preocupante que registra formas excesivas de violencia, principalmente vinculadas al narcotráfico. La política interna: caracterizada por profundas divisiones a raíz del controvertido proceso electoral del 2006. Por último, pero no menos importante, el descrédito generalizado hacia las instituciones gubernamentales responsables del orden público y procuración de justicia, en especial la policía.

Aunque cada fenómeno en sí mismo sería suficiente para causar preocupación entre la población, el gobierno y la comunidad académica, es el entrelazamiento de los elementos arriba mencionados lo que ha generado una dinámica que desborda las capacidades sociales y gubernamentales para enfrentar las amenazas que provienen de la desintegración social y política y de la ola de criminalidad y violencia. Así, el problema de la polarización política ha influenciado el desenvolvimiento violento y sangriento de los conflictos sociales, como ha sido el caso en el estado de Oaxaca, donde la inacción del gobierno federal sólo se puede entender en el contexto de los compromisos políticos adquiridos entre diferentes actores durante las elecciones presidenciales del 2006.¹ La marginación social y las crisis económicas periódicas empujan a

sectores cada vez más grandes hacia los sótanos de la economía, donde desvanecen las fronteras entre lo formal y lo informal, entre lo legal y lo ilegal. Los grandes capitales generados por el narcotráfico, motivo de acérrimas luchas entre cárteles rivales, penetran y corrompen el aparato de procuración de justicia, ya de por sí desprestigiado desde hace muchas décadas. Para entender los procesos de cambio vinculados con el estado, la policía, la gobernabilidad y la transición política – el tema central de esta publicación – es entonces necesario estudiar las relaciones complejas entre economía, política e inseguridad y violencia, todas ellas articuladas por el cambiante rol del estado y sus dependencias, en especial la policía y el Ministerio Público.

Pobreza, zonas de refugio, inseguridad y violencia

Las esperanzas invertidas por las elites mexicanas en el modelo económico neoliberal han sido defraudadas. En términos macro-económicos, en la década de los ochenta el PIB por cápita tuvo un decremento de 1 por ciento, y durante la década de los noventa aumentó en 1.4 por ciento por año. Luego del lanzamiento del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994 hasta 2002 el crecimiento de la economía nacional fue muy moderado, creando mucho menos empleos que el número de jóvenes que ingresaron al mercado laboral (Zermeño, 2005, p. 41). Como consecuencia, el desempleo ha seguido creciendo, especialmente a partir del 2000. Un estudio publicado por el INEGI a fines de 2006 menciona que 1,78 millones de mexicanos, un 4 por ciento de la población económicamente activa (PEA), se encontraban en una situación de desocupación total, siendo éste el índice de desempleo más alto de todo el sexenio foxista (2000-06). A esto hay que agregar el cada vez más grande número de personas que sobrevive dentro de la economía informal. El Informe sobre Desarrollo Humano México 2002 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) menciona que el porcentaje de la población que percibe ingresos en el mercado laboral formal decreció de 54,7 por ciento en 1989 hasta 48,9 por ciento en 2000, mientras que la población activa en la economía informal incrementó de 45 por ciento hasta 48,6 por ciento durante el mismo periodo (PNUD, 2003, p. 95). En años recientes esta tendencia se ha reforzado. Un informe del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2006) estima que entre 50 y 60 por ciento de la PEA obtiene sus ingresos dentro de la economía informal. Esto significa que entre 21,8 y 26,1 millones de personas no cuentan con asistencia médica, seguro social ni planes de retiro. La economía

informal mexicana representa ya una tercera parte del producto interno bruto, lo que equivale a 285,5 mil millones de dólares (FMI, 2006, pp. 13-14). El desempleo y la informalización forman el trasfondo del incremento de la desigualdad. Como explica Zermeño (2005, p. 41), el ingreso de los mexicanos se ha polarizado, empobreciendo cada vez más a grandes capas de la población y enriqueciendo a las minorías ricas. A partir de mediados de los ochenta hasta 2000 la desigualdad de ingresos se ha profundizado.² El 10 por ciento más rico pasó de acaparar 33 por ciento del ingreso nacional en 1984 a 39 por ciento en el año 2000, lo que coloca a México entre los países de mayor concentración del ingreso en el mundo. En el año 2000, casi 38 por ciento de la población sobrevivía con menos de dos dólares diarios (UNDP, 2002, p. 157), lo se traduce en pobreza alimentaria, es decir, incapacidad para cubrir las necesidades de alimentación. Aún cuando los ingresos suman 42 pesos diarios (aproximadamente 4 dólares), no es posible satisfacer las necesidades de vivienda, transporte público, vestido y calzado, y en esta situación se encuentra 57 por ciento de los mexicanos.

El vínculo entre pobreza, desigualdad e inseguridad se manifiesta de manera inmediata durante situaciones de emergencia económica, como fue el caso de la crisis que golpeó al país después de la presidencia de Salinas de Gortari (1988-94) y que tuvo efectos tremendos sobre el empleo, inflación e ingresos reales (Shirk, 2007). Como ha notado Moloeznik (2006, p. 173), la calidad de amplios sectores de la población deterioró sustancialmente de forma repentina, poniendo en riesgo el tejido social y aumentando los índices de criminalidad e inseguridad. Por ejemplo, a mediados de los noventa se registró en el Distrito Federal un dramático incremento de todo tipo de delitos, excepto homicidios. El incremento fue espectacular: de casi 70 mil en 1993 a casi 170 mil en 1997 (Pansters y Castillo, 2006, p. 43). No debe extrañarnos que se empezara a hablar de una ‘epidemia delictiva’ (Alvarado, 2000, p. 410). Con el tiempo, las cifras comenzaron a declinar aunque nunca volvieron al nivel que tenían antes del estallido de la crisis del peso. Del mismo modo, un estudio más amplio de la evolución de la criminalidad en la Ciudad de México entre 1975 y 1999 muestra la relación estadística entre las crisis económicas y los índices de criminalidad (Soberón et al., 2003).³

La inseguridad también genera estructuras de exclusión de grandes capas de la población, quienes quedan fuera de los sistemas formales estatales y de mercado, y son social y espacialmente segregadas, tal y como es visible en el surgimiento de *gated communities*, habitacionales o comerciales. Para los sectores sociales excluidos se han consolidado

tres alternativas o ‘zonas de refugio socio-económicas’: la migración (principalmente hacia los EEUU), la economía informal, y el narcotráfico. Estas zonas son de gran relevancia para entender los temas de inseguridad y procuración de justicia, porque colocan a algunos grupos sociales, de una u otra manera, en zonas limítrofes entre lo legal y lo ilegal, y los hace blanco de las acciones de la policía y otras instituciones para la procuración de justicia. En este espacio no es posible abundar en la migración y remesas, que según un informe reciente del IMF (2006) constituye un importante paliativo para los pobres. Basta por ahora decir que gran parte de la migración internacional es indocumentada y se efectúa, por definición, en condiciones donde criminales tienen un amplio margen de operación. Tal es el caso de los coyotes y el crimen internacional organizado, que trafican con seres humanos. Diferentes agencias estatales de seguridad y la aduana, de ambos lados de la frontera, están involucrados en redes de complicidad y corrupción. Al ser indocumentados, los migrantes son víctimas estructurales de ladrones y criminales que les extorsionan (McDonald, 2002).

La informalización de la economía es un fenómeno amplio, cuyas características y maneras de funcionar, sin embargo, se expresan más claramente en zonas altamente urbanizadas. Prototipo de ello es el barrio de Tepito en el Distrito Federal, que durante décadas ha sido un área fértil para la venta abierta de contrabando. Desde la liberalización de la economía, las actividades comerciales en Tepito se han inclinado cada vez más hacia otras actividades ilegales, como la venta de videos y DVDs piratas, pornografía, drogas y armas. Hoy en día es posible rentar incluso armas de fuego por día.⁴ En el capítulo 5, un estudio del mercado de San Juan de Dios en Guadalajara, Aguiar demuestra el impacto político-económico y legal del proceso de integración comercial entre México, EEUU y Canadá sobre la reconfiguración de las relaciones entre informalidad, legalidad y procuración de justicia. Concentrándose en la piratería (México se encuentra entre las tres economías piratas más grandes del mundo) el autor analiza la organización social del negocio de la piratería y deja ver las complicidades entre empresarios piratas y agentes policíacos, que asumen así el ambiguo papel de guardián de la legalidad y participante en la ilegalidad. Todo parece entonces indicar que el sector informal constituye una zona de transmisión entre una economía legal y una ilegal (un puesto en el mercado que vende material pirata junto con mercancía legalmente producida), donde se tejen redes de cooperación entre criminales y policía (la cara más visible del Estado), pero que también puede ser una puerta de entrada al crimen organizado con altos niveles de violencia, como puede ser el narcomenudeo.

El narcotráfico es sin duda la causa principal de violencia. Éste es un fenómeno que puede ser visto desde, por lo menos, tres ángulos. Primero, como una estrategia de sobrevivencia. En las zonas indígenas de Guerrero, el cultivo de maíz ha sido desplazado por el de la amapola (materia prima para la heroína) desde mediados de los años noventa cuando la semilla fue introducida en la zona y adoptada por los campesinos como una alternativa a la pobreza (Fernández Menéndez y Ronquillo, 2006, pp. 65-71). ‘El cultivo del maíz en La Montaña está por los suelos, con lo que el campesino siembra no es posible que se mantenga. El cultivo de la amapola se ha extendido por la miseria’ (Fernández Menéndez y Ronquillo, 2006, p. 68). Mientras la violencia se extiende por la zona, la cosecha de amapola apenas genera una economía precaria: ‘los esclavos del narco apenas sobreviven. Las fabulosas ganancias de las trasnacionales del narcotráfico terminan en otra parte’ (Fernández Menéndez y Ronquillo, 2006, p. 71). En las grandes ciudades y debido a que los puntos de narcomenudeo son vigilados cada vez más de cerca, los traficantes locales y pandillas han comenzado a involucrar a niños y adolescentes de familias pobres a mover pequeñas cantidades de drogas (conocidos como graperos, tiraderos o burreros), para así obtener un ingreso de cualquier manera minúsculo.

En segunda instancia, el narcotráfico debe ser visto desde el ángulo de su calidad como crimen organizado. Se da por hecho que el encarcelamiento en años recientes de importantes zares de la droga ha producido luchas feroces y letales entre los diversos cárteles. En el Capítulo 2, Moloeznik habla de la recomposición y la gradual descomposición de diferentes organizaciones criminales relacionadas al narcotráfico, que ha dado lugar al crecimiento de otras mafias de menor nivel, pero igualmente peligrosas y violentas. Durante los primeros siete meses del 2005, aproximadamente 800 personas fueron asesinadas como consecuencia de la lucha por el control territorial en el narcotráfico (Castillo García, 2005). La gran mayoría de estos asesinatos ha tenido lugar en los estados de Sinaloa, Tamaulipas, Baja California y Chihuahua, todos ellos en el norte de la república mexicana. En el Distrito Federal y el Estado de México, 27 ejecuciones estuvieron relacionadas con el narcotráfico. Esto quiere decir que el narcotráfico y la violencia que éste conlleva, afecta a grandes ciudades en el norte, tales como Culiacán, Nuevo Laredo y Tijuana, mucho más que a las grandes metrópolis como Ciudad de México y Guadalajara (a pesar de que el cartel de los Arrellano Félix se originara en esta última ciudad) y Monterrey. En el 2006, Monterrey, Acapulco y algunas partes del Estado de Michoacán fueron escenario de numerosos asesinatos brutales.

El caso de Michoacán sirve para ejemplificar el tercer ángulo desde el cual habría que acercarse al narcotráfico: las redes de complicidad y corrupción entre el narco y los aparatos estatales de seguridad. En Apatzingán, Michoacán, la Policía Federal Preventiva (PFP) realizó labores de investigación desde mayo del 2005 y encontró que ‘la estructura básica de la policía, en vez de estar en manos del Estado, estaba en manos del narcotráfico’ según Molina Mora, Secretario de Seguridad Pública durante el sexenio de Vicente Fox.⁵ Otros lugares con problemas similares son Nuevo Laredo, Acapulco, Tijuana y Ciudad Juárez. Informes confidenciales sobre la PFP mencionan la existencia de la llamada ‘hermandad del polvo blanco’, la cual protege a los narcotraficantes y está directamente relacionada con el negocio. Estos informes confirman la lógica de las rentas relacionadas con la actividad policíaca, y mencionan el caso de la puesta en ‘venta’ del puesto de comandante de la policía en el aeropuerto internacional de la Ciudad de México por 3,5 millones de dólares.⁶ Un estudioso ha llegado a sugerir que los organismos judiciales y de seguridad se manejan por medio de una ética depredadora (Gómez Céspedes, 1999). Las interconexiones entre el Estado y el crimen organizado permean las fuerzas de seguridad y el sistema judicial. El negocio del narcotráfico representa un impresionante mercado de 8 mil 500 millones de dólares y moviliza tales recursos para la compra de complicidad en las fuerzas policíacas, el Ministerio Público e incluso el ejército nacional, erosionando así la legitimidad e imparcialidad de estas instituciones, y convirtiéndose por lo tanto en una amenaza para la seguridad nacional y la gobernabilidad democrática.

Gobernabilidad democrática, procuración de justicia y policía

Mientras que pareciera evidente que el crimen organizado constituye una amenaza para la gobernabilidad democrática, Middlebrook sostiene que la desigualdad, la pobreza y la exclusión social tienen un impacto más contundente sobre la transición política mexicana (Middlebrook, 2004, pp. 41-42). En primer lugar, estos problemas desafían el principio fundamental de la democracia, esto es, la igualdad de los individuos. La desigualdad hace presa a grandes sectores de la población de la coerción política, la dominación clientelista y violencia. En segundo lugar, la persistencia de la pobreza y desigualdad limita las oportunidades de participación efectiva y sustancial en el debate público y la política. De hecho, la exclusión social no es otra cosa que la incapacidad de ejercer los derechos ciudadanos. En la apertura del sistema político mexicano

se puede observar la paralela reducción del poder político de las organizaciones corporativas de masas, que en tiempos anteriores de alguna forma compensaban la subordinación social de los grupos sociales que representaban. Podríamos incluso añadir que la base política del ex-candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador está constituida en parte por esos sectores excluidos por el modelo neoliberal. En tercer lugar, Middlebrook observa que la persistencia o profundización de la pobreza puede empeorar problemas que en sí representan una amenaza a la gobernabilidad democrática, por ejemplo la criminalidad y la violencia. La problemática en torno al crimen y la seguridad socava aún más la ya deteriorada confianza cívica y organización social, ambos factores cruciales para la generación de una democracia representativa.

La combinación de las presiones socio-económicas y las amenazas provenientes del crimen organizado han puesto a los sistemas de seguridad y de procuración de justicia al centro del debate público y en la agenda gubernamental. Durante los últimos años se han llevado a cabo una serie de reformas institucionales y legales relacionadas con actores claves como la policía y el Ministerio Público, reformas que son analizadas a detalle en esta publicación. ¿Cuáles son los desafíos que estos sistemas y actores enfrentan en la garantía de la seguridad y lucha contra el crimen organizado? En primer lugar, es notable la amplia desconfianza ciudadana sobre la capacidad de las autoridades judiciales en la resolución de estos conflictos. Como observa Moloeznik en Capítulo 2, amplios sectores de la ciudadanía mexicana consideran que los funcionarios públicos, policías o jueces son altamente sobornables. Sondeos del Latinobarómetro sobre el tema efectivamente indican que México se ubica muy arriba de la media latinoamericana. La corrupción constituye un elemento clave en la valoración negativa del sistema de procuración de justicia. Aguiar analiza, por ejemplo, las redes de complicidad entre la policía e intereses que rodean a la piratería. La desconfianza ciudadana hacia las autoridades encargadas de la procuración de justicia se manifiesta de una manera tajante en el fenómeno de la llamada cifra negra, es decir, la masa de delitos que no llega al conocimiento de las autoridades. Diferentes fuentes han notado que entre 75 y 88 de cada cien delitos que se cometen no son reportados a las autoridades (Moloeznik, Capítulo 2; Shirk, 2007). A la desconfianza producto de la corrupción se añade la preocupación ciudadana por la persistencia de los abusos y malos tratos al interior del sistema judicial. En 1998, la Comisión Nacional de Derechos Humanos recibió alrededor de 50 mil quejas de abuso de los derechos humanos, de las cuales dos terceras partes estaban relacionadas con la

operación del sistema de procuración de justicia (Magaloni y Zepeda, 2004, p. 175).

En segundo lugar se puede mencionar la incapacidad e ineficiencia del sistema de procuración de justicia. Un estudio empírico reciente ha demostrado que el exceso de trabajo y la mala organización para atender las demandas ciudadanas son la puerta ‘por la que acceden a las agencias del ministerio público la discrecionalidad y el predominio de los objetivos de facto sobre las directrices constitucionales y legales’ (Zepeda Lecuona, 2004, p. 217). El mismo estudio ha calculado que de cada cien delitos que se cometen, sólo se denuncian 25; de esos 25 delitos que se reportan, sólo se concluye la investigación en 4,6 casos, y de éstos se ponen a disposición de los jueces tan sólo 1,6 delincuentes (Zepeda Lecuona, 2004, p. 398). Esta raquítica eficiencia institucional forma el sustento del problema de la impunidad. Como nota Villareal Palos en el Capítulo 3, sólo 7 de cada 100 casos de delitos denunciados concluye con la condena del responsable, lo que representa una impunidad del 93 por ciento. Ya que el Ministerio Público juega un papel medular en la creación del cuello de botella en el sistema de procuración de justicia, no ha de extrañar que en los últimos años las autoridades federales hayan emprendido varios proyectos de reforma. Estos forman parte del los esfuerzos para desentrañar las relaciones politizadas entre el poder ejecutivo, el poder judicial y ministerial, herencia del sistema autoritario unipartidista. Al igual que la reforma constitucional de 1994, con la que creó una Suprema Corte de Justicia más independiente y poderosa, los gobiernos sucesivos, como el de Ernesto Zedillo, han buscado fortalecer la independencia, profesionalización y autonomía técnica del Ministerio Público. Evitar el uso político de Ministerio Público fue el objetivo de la iniciativa de Vicente Fox denominada Reforma Estructural del Sistema de Justicia Penal Mexicano del 2004, donde además se buscaba una separación orgánica entre la policía investigadora y el Ministerio Público. Sin embargo, debido a las complicadas relaciones políticas en el congreso y la limitada capacidad negociadora del poder ejecutivo, la iniciativa no prosperó.⁷ Villareal Palos concluye el Capítulo 3 con la exhortación a una desvinculación del órgano ministerial del poder ejecutivo, un elemento imprescindible para la consolidación de un sistema político que en términos electorales y partidistas es cada vez más plural, pero que en términos de estructuras y reglas institucionales sigue padeciendo de herencias autoritarias.

En comparación con los proyectos de reforma del Ministerio Público, la transformación y reforma del conjunto de los cuerpos policiales mexicanos ha constituido un desafío aún mayor. Los capítulos

de Moloeznik y de Suárez de Garay buscan esclarecer las distintas dimensiones de tal problemática. El reclamo popular por una mejora de la seguridad pública en el contexto de la competitividad política y electoral ha empujado a los gobiernos de muchos países latinoamericanos a tomar medidas y efectuar reformas organizacionales y legales. Bailey y Dammert han sugerido distinguir entre seguridad pública y seguridad nacional. La seguridad pública se refiere a la protección de personas, propiedades e instituciones democráticas frente a amenazas internas y externas; la seguridad nacional tiene que ver con la protección del estado mismo e integridad y soberanía territorial frente a amenazas de actores estatales o no-estatales, como es el caso del crimen organizado transnacional y el terrorismo (Bailey y Dammert, 2006, pp. 1-2 y 11). La seguridad pública es una tarea de los cuerpos policíacos, mientras que la seguridad nacional le corresponde al ejército. Por lo tanto, el ámbito de la seguridad pública se conforma por el cumplimiento de los derechos civiles y la vigencia de la ley, dicho de otra manera, es garantizar la seguridad ciudadana frente al crimen, la violencia, y la coerción ilegal de corporaciones estatales, y velar por el buen funcionamiento de la procuración de justicia. En términos generales, las respuestas gubernamentales en América Latina a las amenazas a la seguridad pública (reales y percibidas) han tenido un impacto en por lo menos tres diferentes áreas: las reformas institucionales y organizacionales, la extensión de la problemática de la seguridad hacia el mercado, y los cambios en las relaciones entre la policía y el ejército que rearticulan la seguridad pública y la seguridad nacional. Con respecto a las reformas institucionales, México constituye un ejemplo importante. En los últimos años, el gobierno ha llevado a cabo una profunda reestructuración en esta área: en 1995 fue creado el Sistema Nacional de Seguridad Pública con el objetivo de coordinar las acciones y organizaciones de los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y de propiciar así su colaboración en el área de la seguridad pública. En 1998 se estableció la PFP. En 2000 se fundó la Secretaría de Seguridad Pública, bajo la cual se encuentra a partir de 2001 la PFP. La PFP fue reestructurada y se transformó en la Agencia Federal de Investigaciones, proyecto que según Moloeznik en el Capítulo 2 fue concebido 'como un proceso de reingeniería con nuevas estructuras administrativas y conceptos de operación y bajo el modelo de una policía con inteligencia para el combate al delito'. A pesar de estos esfuerzos, la coordinación interinstitucional sigue siendo una fuente de preocupación. Mientras que los problemas de inseguridad y violencia parecieran rebasar las capacidades de responsabilidad y administración de determinados cuerpos policíacos, éstos se

ven involucrados al mismo tiempo en una intensa competencia legal, administrativa y política; las instituciones policíacas también pasan por varios y muy diversos procesos de fragmentación, tal como Davis (2006) ha demostrado, situación que se ha exacerbado en los años recientes al intensificarse conflictos intraestatales y burocráticos.

Ante la (percibida) ineficacia de la policía mexicana, la privatización de la seguridad pública sigue su curso. Este proceso puede tomar diferentes formas. Bailey y Dammert (2006, p. 13) observan tendencias hacia la auto-protección por parte de ciudadanos por medio de *gated communities*, la fortificación de casas particulares, la adquisición de armas, y la contratación de policías privadas. México ocupa el tercer lugar mundial en la compra de equipos de seguridad (Reames, 2003, p. 9). Por otro lado, el surgimiento de la industria privada de la seguridad en el país es notorio. Un estudio realizado para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en el 2004, reportó más de 600 compañías registradas tan sólo en esta ciudad, las cuales daban empleo a alrededor de 21 mil guardias (véase también Moloeznik en el Capítulo 2).⁸

La identificación del crimen organizado, en especial el narcotráfico, como una amenaza para la seguridad nacional ha provocado que las fronteras entre ésta y la seguridad pública sean cada vez más borrosas. En la práctica se registra una injerencia militar en las tareas y cuerpos policíacos en los últimos años. Por ejemplo, en febrero de 2007 el presidente Felipe Calderón envió 2.500 soldados al estado de Nuevo León para combatir la narco-violencia. Aunque el operativo militar se limitó en una primera fase a vigilar las carreteras y zonas rurales, el ejército desplegó después una operación de mayor envergadura en la zona metropolitana de Monterrey para contrarrestar así la escalada de asesinatos y secuestros de policías estatales y locales en la zona.⁹ Moloeznik analiza diferentes proyectos y acciones gubernamentales que dejan en claro las múltiples dimensiones de la militarización de la policía. De manera más reciente, en octubre de 2007 los gobiernos de los Estados Unidos y México presentaron el Plan México, donde se identifica el combate contra el narcotráfico como una de las ‘necesidades críticas’ de seguridad nacional de ambos países, plan que sin duda acelera ‘la sustitución de las instituciones responsables del orden público y la lucha contra la criminalidad’ por elementos militares e incluso agencias extranjeras.

Tanto las políticas del gobierno mexicano durante los últimos años como los objetivos de la reciente iniciativa bilateral para combatir el narcotráfico enfatizan aspectos organizacionales, legales, operativos y tecnológicos para incrementar la eficacia de las tareas policíacas mexi-

canas. Ésta pareciera ser parte de cierta lógica que actualmente distingue las políticas públicas y que, como recuerda Moloeznik, durante el foxismo era conocida como la de 'las tres P': más policías, más patrullas, y más pistolas. Sin embargo, para aumentar la eficiencia policial y del combate contra el crimen, no se puede prescindir de la transformación de las relaciones entre los diferentes cuerpos de seguridad y la ciudadanía. Aquí radica la contribución de Suárez de Garay. La autora se acerca al tema de la policía desde una perspectiva cultural. Con base en entrevistas con policías el análisis demuestra que la transformación de las formas de actuar del policía y de la institución policial (donde la corrupción, brutalidad, ineficiencia o delincuencia son cuestiones cotidianas) requiere reformas que vayan más allá de los cambios en los marcos jurídicos y organizacionales. Hacen falta iniciativas que tomen en cuenta los procesos de socialización policial y la formación de culturas organizacionales. Suárez de Garay identifica una 'cultura paralela de la policía' que se construye sobre la base de procesos de socialización dotando a los sujetos policiales de mínimos elementos para escenificar el oficio de policía. La subjetividad que así surge se centra en una tensión entre ser un sujeto de derecho y dignidad, encargado de aplicar la ley y preservar la paz, y un sujeto sometido a reglas de subordinación y complicidad, que vive del delito, la infracción de las normas y la violación de las leyes. Por lo tanto, el policía opera en un contexto profesional donde la cultura policial está alejada del discurso formal de ética profesional y regida por estrictas reglas tácitas de lealtad, y en una cultura social que nutre una imagen estigmatizada del policía, cargada de atributos negativos y desprestigio. Prueba de ello es el horrible linchamiento de tres policías en noviembre de 2005 en la zona de Tláhuac en el Distrito Federal, que demostró con crueldad la brecha y la crisis de confianza entre la ciudadanía y las organizaciones que representan la ley, y la incapacidad gubernamental para resolver una aguda crisis. En este sentido, Azaola ha apuntado que estos acontecimientos demuestran la enorme distancia que separa a la sociedad de la policía, pero también hacen visible que la policía tiene muchas razones para distanciarse de la población (Azaola, 2005, p. 9). Suárez de Garay está de acuerdo y llega a la conclusión que la formación de una policía que contribuya a una gobernabilidad democrática no sólo necesita una modernización del sistema educativo policial, sino también de la corresponsabilidad ciudadana. Ambos elementos pueden resolver las contradicciones de la cultura policial mexicana. Ésta es, sin duda, una de las vertientes para el avance y profundización de la democracia.

Notas

¹ Los intentos por desaforar al controvertido gobernador de Oaxaca, Ulises Ruiz, del Partido Revolucionario Institucional (PRI), han fracasado debido a una supuesta una alianza política entre el Partido Acción Nacional (PAN), actualmente en el poder federal, y el PRI. Esta alianza puede ser entendida como los acuerdos entre el gobierno de Vicente Fox, el PAN, y la cúpula del PRI cuyo objetivo fue prevenir que Andrés Manuel López Obrador del Partido de la Revolución Democrática (PRD) llegara a la presidencia.

² Entre 1984 y 2000, el coeficiente Gini aumentó de 0,428 a 0,481 (Middlebrook, 2004, p. 40).

³ Los orígenes de la criminalidad en la Ciudad de México han sido objeto de discusión entre la administración izquierdista del Distrito Federal y varias organizaciones de la clase media que hacen campañas para obtener mayor seguridad. El ex Jefe de Gobierno López Obrador ha enfatizado continuamente la relación entre pobreza, marginación y delincuencia (haciendo por lo tanto referencia a cuestiones más amplias sobre la desigualdad y justicia social), en tanto sus oponentes contradicen este argumento señalando que gran parte de la delincuencia está bien organizada, ya que se encuentra en manos de criminales ricos y elementos corruptos del gobierno.

⁴ Las estadísticas muestran que en 2003 este barrio del centro de la Ciudad de México presentaba, por mucho, los más altos índices de criminalidad. Ver Informe de Actividades correspondiente del 1 de enero de 2003 a 1 de enero del 2004, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Archivo de la Comisión de Seguridad Pública de la Asamblea de de Representantes del DF, Ciudad de México, p. 5.

⁵ 'No hay zona de México sin crimen organizado', Emeequis, 9 de octubre 2006, p. 27.

⁶ Gutiérrez, A., 'PFP: mafias intocables', Proceso, núm. 1500, 31 de julio 2005, pp. 26-30. También se ha reportado que la comandancia de la policía judicial federal en Tijuana fue vendida por 300 mil dólares en 2002 (Blancornelas, 2006, p. 248). Otra fuente menciona que policías comunes tienen que pagar alrededor de 40 dólares al mes para conservar su trabajo (Arroyo, 2003, p. 10).

⁷ El actual presidente Calderón también ha presentado propuestas que abogan por la autonomía organizacional y presupuestal del Ministerio Público. Es probable que una iniciativa semejante a la de Fox sea sometida a la consideración del Congreso de la Unión en los próximos años.

⁸ El estudio también menciona las cifras consideradas por la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, según las cuales existen alrededor de 250 compañías de seguridad privada en la ciudad que no están registradas. Un documento sin fecha acerca de las compañías de seguridad privada, preparado por la diputada Irma Islas (PAN) para la Asamblea Legislativa del DF nos indica lo anterior. Davis sugiere que para el año 2002 existían aproximadamente 1000 compañías de seguridad privada, las cuales daban empleo a 22.500 guardias (Davis, 2006, p. 76). Por otra parte, Alvarado considera que el total de las fuerzas policíacas privadas en el área metropolitana del Distrito Federal es de alrededor de 40 mil (Alvarado, 2004, p. 9).

⁹ The Miami Herald, 23 de mayo 2007, <http://miami.com>.

Referencias

- Alvarado, A., 'La seguridad pública', en: G. Garza, *La Ciudad de México en el final del segundo milenio*, El Colegio de México, México, 2000.
- Alvarado, A., *La seguridad pública en una democracia emergente*, ponencia presentada en el XXXV Congreso de LASA, Las Vegas, octubre 2004.
- Arroyo, M., 'Evaluando la "strategia Giuliani": la Política de Cero Tolerancia en el Distrito Federal', USMEX 2003-2004 Working Papers Series, 2003, <http://usmex.ucsd.edu/justice>.
- Azaola, E., *Desde Tláhuac hacia la sociedad que queremos: notas para una agenda*, mimeógrafo, Instituto para la Seguridad y la Democracia, Ciudad de México, 2005.
- Bailey, J. y L. Dammert, 'Public Security and Police Reform in the Americas', en: J. Bailey y L. Dammert (eds), *Public Security and Police Reform in the Americas*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2006.
- Blancornelas, J., *El cártel. Los Arrellano Félix: la mafia más poderosa de América Latina*, Debolsillo, México, 2006.
- Castillo García, G., 'La guerra entre cárteles, sin cuartel; 800 ejecutados en lo que va del año', *La Jornada*, 7 de agosto 2005, pp. 6-7.
- Davis, D. E., 'Undermining the rule of law: democratisation and the dark side of police reform in Mexico', *Latin American Politics and Society*, vol. 48, núm. 1, 2006.
- Fernández Menéndez, J. y V. Ronquillo, *De los maras a los zetas. Los secretos del narcotráfico*, de Colombia a Chicago, Grijalbo, México, 2006.
- Gómez-Céspedes, A., 'The Federal Law Enforcement Agencies. An Obstacle in the Fight against Organized Crime in Mexico', *Journal of Contemporary Criminal Justice*, vol. 15, núm. 4, 1999.
- International Monetary Fund, *Mexico: selected issues*, IMF, Washington D.C., 2006, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06351.pdf>.
- Magaloni, B. y G. Zepeda, 'Democratization, Judicial and Law Enforcement Institutions, and the Rule of Law in Mexico', en: K. J. Middlebrook (ed), *Dilemmas of Political Change in Mexico*, Institute of Latin American Studies/Center for U.S.-Mexican Studies, London/San Diego, 2004.
- McDonald, W. F., 'Mexico, the United States, and the Migration-Crime Nexus', en: J. Bailey y J. Chabat (eds), *Transnational Crime and Public Security. Challenges to Mexico and the United States*, Center for U.S.-Mexican Studies, La Jolla, 2002.
- Middlebrook, K.J., 'Mexico's Democratic Transitions: Dynamics and Prospects', en: K.J. Middlebrook (ed), *Dilemmas of Political Change in Mexico*, Institute of Latin American Studies/Center for U.S.-Mexican Studies, London/San Diego, 2004.
- Moloeznik, M.P., 'Public Security and Police Reform in Mexico', en: J. Bailey y L. Dammert (eds), *Public Security and Police Reform in the Americas*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2006.

- Pansters, W.G. y H. Castillo Berthier, 'Mexico City', in K. Koonings y D. Kruijt (eds), *Fractured Cities. Social Exclusion, Urban Violence & Contested Spaces in Latin America*, Zed Press, London, 2007.
- PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano México 2002*, PNUD/Multi-Prensa México, México, 2003.
- Reames, B., 'Police Forces in Mexico: a Profile', USMEX 2003-2004 Working Papers Series, 2003, <http://usmex.ucsd.edu/justice>.
- Shirk, D.A., *Examining the Un-rule of Law in Mexico: Underlying Causes and Policy Responses to Recent Crime and Violence*, ponencia presentada en el XXVII International Congress of the Latin American Studies Association, Montreal, septiembre 2007.
- Soberón, G., et al, 'La violencia como un problema de salud pública', *Caleidoscopio de la Salud*, Fundación de la Salud Mexicana de la Salud, 2003.
- UNDP, *Human Development Report 2002. Deepening democracy in a fragmented world*, Oxford University Press, New York/Oxford, 2002.
- Zepeda Lecuona, G., *Crimen sin castigo. Procuración de justicia y ministerio público en México*, FCE/CIDAC, México, 2004.
- Zermeño, S., *La desmodernidad mexicana y las alternativas a la violencia y a la exclusión en nuestros días*, Océano, México, 2005.

SEGURIDAD PÚBLICA, POLICÍA Y TRANSICIÓN POLÍTICA

‘Los gobiernos pasan, las sociedades mueren,
la policía es eterna’

Honoré de Balzac

MARCOS PABLO MOLOEZNİK

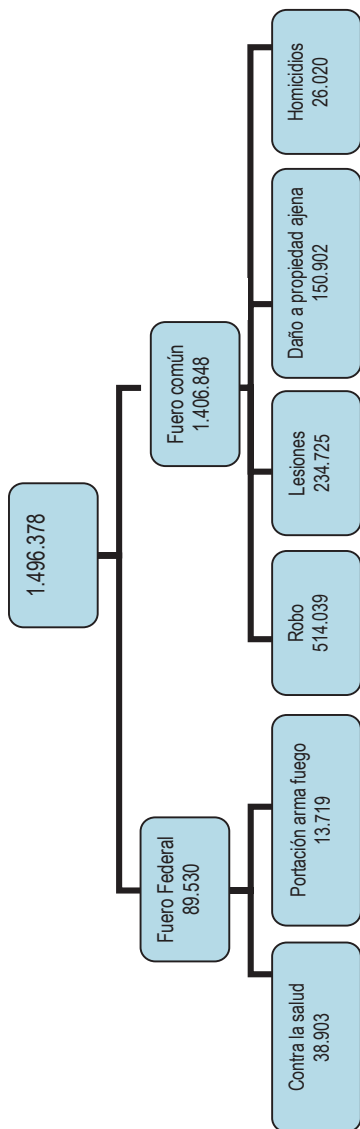
Actualmente, la inseguridad pública constituye la principal preocupación y demanda de la sociedad mexicana, incluso, situándose por arriba del empleo (refiérase, por ejemplo, al sitio web de Consulta Mitofsky). Esto explica que el 27 de junio de 2004 al menos 250.000 personas marcharan por las calles de Ciudad de México, para manifestar su inconformidad contra la delincuencia y exigir a las autoridades federales y de la capital mexicana resultados en materia de seguridad. Esta multitudinaria movilización, denominada ‘Marcha silenciosa por la paz’, que partió del Ángel de la Independencia hasta el Zócalo con pancartas de repudio contra la inseguridad, fue convocada por alrededor de 17 organizaciones ciudadanas.

Esta marcha contra la delincuencia representa un hito histórico para una sociedad anteriormente caracterizada por su incapacidad de movilización. Queda claro que la seguridad pública se ha convertido en un objeto político en la sociedad mexicana. En este capítulo este proceso es analizado a detalle durante la presidencia de Vicente Fox Quesada (2000-07), primer presidente en la alternancia política.

De la seguridad pública a la seguridad nacional

Los sentimientos o percepción de seguridad ciudadana (seguridad subjetiva) están en parte relacionados con la incidencia delictiva, o sea, el registro de hechos delictivos. Los hechos delictivos denunciados o que llegan a conocimiento de las autoridades (seguridad objetiva) suman aproximadamente un millón y medio por año.

Flujograma 2.1, Posibles hechos delictivos denunciados, 2005.



Fuente: Elaborado con base en 'Anexo del Sexto Informe de Gobierno' (Fox Quesada, 2006, p. 579).

Mientras que el narcotráfico y la portación de armas de fuego de uso reservado a las fuerzas armadas son los delitos más numerosos del fuero federal (competencia del gobierno central), el robo en sus diferentes modalidades y las lesiones, conjuntamente con daño a la propiedad ajena, ocupan los primeros lugares en las estadísticas delictivas del fuero común (competencia de las entidades federativas).

A estos fríos números de posibles hechos delictivos denunciados del fuero común y federal, se suma la denominada cifra negra que contribuye, aun más, a incrementar la percepción de inseguridad ciudadana. La cifra negra es la masa de delitos que no llega a conocimiento de las autoridades y que, por ende, no se registra en la estadística oficial. En promedio nacional, la cifra negra se estima en 88 por ciento (ICESI, 2005); en otros términos, de cada cien delitos que se cometen, sólo doce llegan a conocimiento de las autoridades. De ahí que poco más de la mitad de la población (54 por ciento de los mexicanos) se siente insegura, siguiendo la misma fuente.

Delincuencia organizada y narcotráfico

Este sentimiento de indefensión social frente a la criminalidad corresponde con la visión del propio titular de la Presidencia de la República, que identifica '[...] al tráfico de drogas y la delincuencia organizada [como] una de las principales fuentes de violencia e inseguridad para la sociedad y una amenaza a las instituciones. Ocasionan corrupción, deterioro de imagen, pérdida de confianza y de prestigio nacional e internacional, afectando la soberanía y dañando nuestras relaciones internacionales' (Poder Ejecutivo Federal, 2001, pp. 128 y 130). A la luz del impacto por demás negativo del narcotráfico y demás manifestaciones de la delincuencia organizada, los delitos contra la salud han sido definidos hoy en día al más alto nivel de conducción política como amenazas a la seguridad nacional; por lo tanto, se verifica un tránsito de la seguridad pública a la seguridad nacional en la identificación de estos delitos. En palabras de un ex titular de la Secretaría de Seguridad Pública: '[...] El problema es complejo porque a la fecha se han sumado a las amenazas tradicionales de la seguridad pública nacional, el narcotráfico, el crimen organizado, el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas y el terrorismo [...]' (Gertz Manero, 2002, p. 191).

En la exposición de motivos en las reformas legislativas propuestas por el Poder Ejecutivo durante la gestión de Vicente Fox, se parte de la concepción de la inseguridad pública como una amenaza a la seguridad nacional. '[E]l problema de la inseguridad pública ocupa hoy la más alta prioridad en las tareas del Gobierno Federal y se coloca como

tema central en la agenda de Seguridad Nacional, por los riesgos que conlleva a la viabilidad del proyecto de país que los mexicanos quieren' (Senado, 2005, p. 53). El programa sectorial de combate a las drogas se hace eco de la apreciación del Plan Nacional de Desarrollo, al reconocer que 'el fenómeno de las drogas en México constituye un problema de seguridad nacional porque atenta contra la salud de las personas, la integración de las familias, propicia la delincuencia organizada, la corrupción de las estructuras de gobierno y pone en peligro a toda la sociedad' (Procuraduría General de la República, 2002, p. iv).

Al definir al 'fenómeno de las drogas' como un asunto de seguridad nacional, el gobierno federal compromete directamente a los militares en su combate:

De esta forma, México tiene como objetivo permanente erradicar la siembra, el cultivo y el tráfico de enervantes, aplicando una estrategia que contempla el empleo de las Fuerzas Armadas, en el cumplimiento de sus misiones constitucionales y explotando su organización, disciplina, educación y adiestramiento. Para el efecto, el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos participan en este gran esfuerzo en dos aspectos fundamentales: la erradicación de plantíos ilícitos y la intercepción de cargamentos de drogas en los ámbitos terrestre, aéreo y anfíbio¹ (Secretaría de la Defensa Nacional, 2001, p. 35; Procuraduría General de la República, 2002, p. 17).

El gobierno federal sostiene que estos cambios de perspectiva son necesarios debido al aumento de hechos delictivos relacionados al tráfico de drogas ilícitas. Las autoridades reconocen que México se ha paulatinamente convertido en un país de consumo, luego de ser durante décadas un país de paso de drogas y sustancias psicotrópicas (Procuraduría General de la República, 2002, p. 30).

Principales organizaciones criminales

La gestión encabezada por Vicente Fox asumió el compromiso de luchar contra el narcotráfico, cuyo corolario fue la detención de miembros de los cárteles de la droga mexicanos.

La detención de estos capos desembocó el desarrollo de procesos de recomposición en sus estructuras organizativas y operativas, los que a su vez derivaron en mayores índices de violencia. Más allá del importante número de detenciones (ver cuadro 1), y desde una perspectiva cualitativa, se puede constatar que el número de capos y responsables del lavado de dinero es irrelevante si se lo compara con el total de aprehensiones (68 frente a un total de 74.715 detenciones). El sistema penal mexicano, como todo sistema penal, es selectivo y en ese

Cuadro 1. Narcotraficantes detenidos, del 1° de diciembre de 2000 al 31 de julio de 2006.

Concepto	Arellano	Carrillo	Amezcu	Guzmán	Osiel	Díaz	Luis	Total
	Félix	Fuentes	Contreras	Palma	Cárdenas	Panada	Valencia	
Líderes	2	7	1	1	3	0	1	15
Financieros	5	21	1	1	7	1	3	39
Lugartenientes	10	25	2	7	14	1	5	64
Sicarios	43	31	2	48	40	6	15	185
Funcionarios involucrados	33	36	2	28	38	2	9	148
Colaboradores y distribuidores al menudeo	7 283	7 921	2 965	5 614	4 118	1 949	1 418	31 268
<i>Total</i>	7 376	8 041	2 973	5 699	4 220	1 959	1 451	31 719

Fuente: Procuraduría General de la República, <http://www.pgr.gob.mx/>.

sentido sanciona en especial a los pequeños delincuentes, responsables de colaborar y distribuir estupefacientes y sustancias psicotrópicas al (narco)menudeo y rara vez a un líder de la droga.

En el alcance, recursos e infraestructura de las organizaciones que realizan operaciones transnacionales se intenta mantener la hegemonía de las operaciones de producción, tráfico, distribución y comercialización de drogas. Los líderes establecen alianzas con grupos intermedios, así como con organizaciones del narcotráfico de Sudamérica y con los centros de comercialización de drogas en la Unión Americana por las Libertades Civiles (ACLU por sus siglas en inglés). El gobierno federal ha identificado siete organizaciones claves en la composición del mercado de drogas en el país (cf. Procuraduría General de la República, 2002, pp. 58-62):

1. La organización de los hermanos Arellano Félix se erige en una de las más importantes dentro del territorio nacional, ya que controla una densa red dedicada a la transportación y distribución de grandes volúmenes de droga. Sus corredores van desde el sur del continente hasta Estados Unidos, a través de diversos grupos productores de cocaína en Colombia. Esta red se extiende a través de 15 estados, predominantemente en el noroeste y la costa del Pacífico. Asimismo, esta organización controla una parte del mercado de las metanfetaminas en San Ysidro y San Diego, California, operando en ambos lados de la frontera.
2. La organización encabezada por Juan García Ábrego se encuentra parcialmente desarticulada y en proceso de luchas intestinas entre dos fracciones: la comandada por Osiel Cárdenas Guillén, cuya base de operaciones se ubica en la llamada frontera chica (Miguel Alemán, Matamoros y Reynosa, Tamaulipas), y la dirigida por Baudelio López Falcón ‘El Yeyo López’, que opera principalmente en el estado de Nuevo León y la frontera de Tamaulipas (Nuevo Laredo). La zona de influencia de esta organización criminal se extiende a través de 10 estados, básicamente en el litoral del Golfo de México. En el ámbito internacional, desde sus inicios esta organización estableció una fuerte alianza con los cárteles de Cali y Medellín en Colombia.
3. No obstante la muerte de Amado Carrillo Fuentes en julio de 1997, su organización mantiene un área de influencia en diecisiete estados del territorio nacional. Trafica cocaína, heroína, marihuana y precursores químicos; sus principales dirigentes son Vicente Carrillo Fuentes, Juan José Esparragoza Moreno ‘El Azul’, Mario Ismael Zambada García ‘El Mayo’ y Eduardo González Quirarte ‘El Flaco’.
4. Por su parte, la organización de los hermanos Amezcua Contreras inició sus actividades al principio de la década de 1990. A través de los años, llegó a ubicarse como el grupo más importante de tráfico

internacional de precursores químicos y procesamiento ilícito de metanfetaminas. Se llegó incluso a detectar que importaba de manera ilícita precursores químicos de países de Europa y Asia (principalmente Alemania e India), y posteriormente eran enviados vía terrestre al norte del país para su introducción a los Estados Unidos de Norteamérica. Como consecuencia de la detención de los hermanos Amezcua Contreras, y de varios importantes miembros de la organización, el grupo se ha debilitado aunque continúa con sus actividades ilícitas en menor escala.

5. La gradual desintegración de las diferentes organizaciones criminales en todo el país ha dado lugar al crecimiento de otras mafias de menor nivel, pero igualmente relevantes. Tal es el caso de la dirigida por Guzmán Loera ‘El Chapo Guzmán’, quien en sociedad con Palma Salazar ‘El Güero Palma’, actúa principalmente en la zona Pacífico, extendiéndose al estado de Nuevo León.

6. Otra de las organizaciones a nivel federal es la encabezada por Valencia Valencia, quien mantiene su principal área de influencia en los estados de Jalisco y Michoacán.

7. Asimismo, debe mencionarse la organización comandada por Pedro Díaz Parada, quien actúa principalmente en el estado de Oaxaca. Díaz Parada ha extendido sus actividades a los estados de Veracruz, Chiapas, Durango y Chihuahua.

Frente a este fenómeno de organización y recomposición de redes vinculadas al tráfico de drogas, el primer gobierno de alternancia política a cargo de Vicente Fox ensayó diferentes respuestas.

La naturaleza de la seguridad pública y del sistema policial

La seguridad pública se puede entender 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’ (Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 1995, artículo 3). De la Ley Suprema de la Nación, se desprende que la seguridad pública es una competencia concurrente o responsabilidad que comparten los tres órdenes de gobierno (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2005, artículo 21). Bajo esta lógica, la organización de las policías responde a un modelo de carácter descentralizado: en un mismo ámbito territorial coexisten policías federales, estatales y municipales.

Dada la naturaleza descentralizada de la seguridad pública y del sistema policial, en diciembre de 1994 se crea el denominado Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) con el objeto de lograr la co-

ordinación en la materia. Algunos de los objetivos del sistema son la integración de una base nacional de información sobre delincuentes y cuerpos policiales; la determinación de las políticas de seguridad pública; la coordinación de elementos humanos y materiales entre los distintos niveles de gobierno en la prevención y el combate a la delincuencia; la realización de acciones y operativos conjuntos; la profesionalización de la masa crítica humana; así como el desarrollo de relaciones de nuevo cuño con la sociedad.

Durante el gobierno de Fox se registraron tres mecanismos prioritarios para 'la coordinación de estrategias con otros poderes y órdenes de gobierno':²

- el SNSP, el cual, como ya se ha apuntado, crea un espacio de articulación entre federación y estados en materia de seguridad pública;
- la Conferencia Nacional de Procuradores, enfocada al intercambio de información, definición de criterios, políticas coordinadas y a la capacitación; y
- la Conferencia de Secretarios de Seguridad Pública, cuyas prioridades descansan en la colaboración y el establecimiento de parámetros mínimos para el desarrollo de un servicio profesional.

El modelo policial

La policía es el instrumento coercitivo que garantiza la seguridad pública; es la institución de autoprotección social por excelencia, ya que se encuentra '[í]ntimamente ligada [...] a la sociedad que la ha creado [S]u filosofía general, su forma de organización y las funciones específicas que han de cumplir dependerán fundamentalmente de las características socio-políticas y culturales de la comunidad en que deba actuar' (Rico, 1983, p. 29). En el caso de México, coexisten policías dependientes de cada nivel de gobierno (federal, estatal y municipal), y existen dos tipos de fuerzas policiales: la preventiva, uniformada o administrativa (federal, estatal y municipal), y la judicial, investigadora o ministerial (federal y estatal) que actúa ex post a la comisión de un delito como auxiliar del agente de Ministerio Público (fiscal) para la investigación y persecución del crimen.

En términos de formación profesional, la policía mexicana se puede ubicar en el estadio más rezagado de evolución y desarrollo policial: el promedio de la formación básica en las academias de policía es de 4 meses y medio, y sólo 17 de los 58 institutos de formación exigen un mínimo grado de escolaridad promedio a los aspirantes. No es de extrañar que el 55,6 por ciento de los policías no tenga ningún tipo

Cuadro 2. Números de efectivos policiales.

	<i>Policía Federal Preventiva</i> ¹	<i>Agencia Federal de Investigaciones</i>
Federales	16.430	5.695
Estatales	<i>Preventivos</i>	<i>Judiciales</i>
	151.124	26.000
Municipales	133.625	
<i>Total</i>	<i>332.874</i>	

Nota: ¹Este número de la Policía Federal Preventiva (PFP), incluye a su principal componente operacional, las Fuerzas Federales de Apoyo, integradas por 5.332 elementos de la Tercera Brigada de Policía Militar, en virtud de un convenio de colaboración signado entre la Secretaría de Seguridad Pública y la Secretaría de la Defensa Nacional; ver, Fox Quesada, 2004, p. 329.

Fuente: Elaborado con base en Fox Quesada, 2004. Informe de Labores Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), 2004: http://www.ssp.gob.mx/buffer/BEA/ssp/contenido/d2837/v1/informe_de_actividades_del_sensnp.pdf.

educación o como mucho acrediten la educación primaria (López Portillo Vargas, 2002, p. 119).

La evolución del registro policial demuestra que se privilegia la cantidad sobre calidad. Durante la presidencia de Fox se mantiene un incremento de los efectivos encuadrados en los cuerpos de seguridad pública. Casi tres de cada cuatro servidores públicos (72,6 por ciento del personal) en el ámbito de la seguridad pública, procuración de justicia y readaptación social, son policías uniformados (Zepeda Lecuona, 2006, p. 17).

Existen 420.000 policías⁵ distribuidos en 1.661 cuerpos de seguridad pública (García Luna, 2006). En palabras de un ex funcionario en la materia, ‘el exceso de corporaciones policiales, combinado con la falta de normas coherentes provoca innumerables conflictos entre los mismos cuerpos de seguridad que se han manifestado incluso en enfrentamientos armados’ (Gertz Manero, 2002, p. 191).

Del total del personal activo en las instituciones policíacas se encuentran 379.360 registros completos correspondientes a 31 estados, que representan el 88,7 por ciento de las fuerzas policiales del país. Esta base de datos permite, en teoría, la consulta oportuna en la detección de personal con antecedentes penales y así evitar su ingreso a los cuerpos de seguridad pública, y contribuir a la depuración de las corporaciones policiales.⁶

Cuadro 3. Registro nacional de personal de seguridad pública.

<i>Concepto</i>	<i>Julio 2001</i>	<i>Enero 2002</i>	<i>Septiembre 2002</i>	<i>Enero 2003</i>	<i>Julio 2003</i>	<i>Noviembre 2003</i>	<i>Julio 2004</i>
Registros	47.000	63.000	225.000	271.007	283.000	345.561	371.141 ¹
Porcentajes	12	16	61	70	72	74	81

Nota: ¹De éstos, 38.267 registros corresponden a elementos de seguridad privada, lo que arroja la diferencia con los 332.874 policías.

Fuente: Informe de Labores del Secretario Ejecutivo del SNSP, 14 de julio de 2004, en: http://www.ssp.gob.mx/buffer/BEA/ssp/contenido/d2837/v1/informe_de_actividades_del_sesnsp.pdf

Factores cualitativos no materiales

Más allá de los componentes materiales relativamente fáciles de mensurar, la policía como institución, cuenta con un conjunto de propiedades intangibles. En el Artículo 21 constitucional se nombran los siguientes: legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. Sin embargo, estas cualidades difícilmente se pueden esperar de los funcionarios públicos mexicanos. Siguiendo los sondeos de Latinobarómetro son éstos los más sobornables de América Latina.

En el cuadro 4 se observa que la probabilidad de poder sobornar a un funcionario, a un juez y a un policía en México es tres veces mayor que en Chile o El Salvador. Paradójicamente, los funcionarios responsables de respetar y hacer respetar la ley al servicio del Estado en México se erigen así en sus principales violadores.

El quebrantamiento de los derechos fundamentales constituye otra constante de las actuaciones policiales. A lo largo del año 2004 ‘persistieron las violaciones de derechos humanos, en particular en el ámbito de los estados, donde la detención arbitraria, la tortura y los malos tratos y el abuso del sistema judicial fueron habituales’ (Amnistía Internacional, 2005).

El cuadro 5 refleja una concepción de la seguridad pública que privilegia la infraestructura y equipamiento (incluidos la construcción y conservación de cuarteles y cárceles), estimula el combate al narcomenudeo y premia la delación (a través del sistema nacional de emergencias y denuncia ciudadana), en detrimento de la profesionalización de las policías. Los rubros profesionalización y participación de la comunidad son a todas luces, desde el punto de vista del gasto público, de carácter marginal. Con ello se soslaya la recomendación formulada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Cuadro 4. ¿Qué probabilidades hay en un país de poder sobornar a ..?, en porcentajes.

<i>Países</i>	<i>Alguien en un ministerio</i>	<i>Un policía</i>	<i>Un juez</i>
México	56	65	58
Paraguay	56	58	55
Argentina	50	57	46
Brasil	39	52	36
Ecuador	44	52	47
República Dominicana	44	49	38
Venezuela	42	46	40
Bolivia	32	45	34
Guatemala	37	45	37
Honduras	35	41	38
Costa Rica	37	39	23
Perú	30	38	36
Uruguay	30	37	25
Panamá	36	33	27
Nicaragua	32	33	33
Colombia	28	30	24
Chile	19	22	20
El Salvador	19	20	22

Fuente: Latinobarómetro, en: <http://www.latinobarometro.org/>.

Cuadro 5. Financiamiento conjunto para los Programas de Seguridad Pública, 2006.

<i>Rubros seleccionados</i>	<i>Porcentajes de participación</i>
Infraestructura y equipamiento	22,2
Combate al narcomenudeo	17,9
Red nacional de telecomunicaciones (*)	15,7
Profesionalización	9,5
Participación de la comunidad	1,5

Nota: * Incluye sistema nacional de emergencias y denuncia anónima.

Fuente: Fox Quesada, Sexto Informe de Gobierno, México, 1° de septiembre de 2006. 3. Seguridad, Orden y Respeto, 3.3 Promoción de la Justicia y de la Seguridad Pública, p. 335.

(CIDH) para que se adopten iniciativas concretas para la educación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, la prohibición absoluta de los actos de tortura, y de tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2003, p. 20).

Cabe destacar que la policía mexicana se caracteriza por una situación de desequilibrio del personal de las direcciones generales de seguridad pública estatales y municipales y agencias de Ministerio Público, ya que es posible encontrar desde efectivos encuadrados en las corporaciones, formados y especializados en las academias e instituciones de formación policial de mayor prestigio en el mundo, con un perfil de policía científica, hasta gran número de colectivos de policías – en especial en el ámbito municipal – que incumplen con los requisitos mínimos establecidos por la Academia Nacional de Seguridad Pública, de bajo nivel de escolaridad promedio e insuficiente formación policial básica, que los acerca a lo que en la doctrina se conoce como policía criminal, es decir, el más bajo estadio de desarrollo policial. De forma tal, que la masa de los elementos policiales mexicanos se corresponde con esta última categoría, antítesis del policía profesional; lo que explica, en gran medida, tanto el proceso de militarización de la seguridad pública, como de privatización de la misma.

Militarización y privatización de la seguridad pública

El gobierno de Vicente Fox reconoció más de una vez que ‘la justicia y la seguridad pública necesarias para la estabilidad y la paz social son visiblemente insuficientes y de baja calidad’⁷. Como respuesta a esta circunstancia se registra un proceso doble. Por un lado, el gobierno federal ha paulatinamente desahogado diferentes policías de su tarea de preservación de la seguridad pública y lucha contra la criminalidad. Bajo esta lógica, el ejército se perfila como la institución encargada de tales funciones. Por otro lado, han surgido un número de empresas privadas alrededor de la seguridad como industria, lo que da evidencia de la privatización de la seguridad pública.

Militarización de la seguridad pública

La insatisfacción federal con los bajos indicadores de desempeño de las policías y magros resultados obtenidos con los previos programas de seguridad, sumados al intrincado balance de fuerzas y poderes alrededor de la criminalidad, han intensificado la participación de los militares en la materia. ‘En México los militares sirven de paliativo para solucionar temporalmente los problemas causados por la ausencia de

una burocracia administrativa y de liderazgo policial' (Rico, 1997, p. 86). Si bien es cierto que el proceso de militarización de la seguridad pública encuentra sus raíces en el pasado histórico, de la mano de la administración encabezada por Vicente Fox, se convierte en una práctica sistemática que se torna política de Estado.

Por otra parte, desde el 17 de julio de 2004 en la página electrónica de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) se encuentran para consulta las bajas del personal policial. Para el 1 de septiembre de ese año se sumaban 10.000 miembros de las corporaciones federales⁸. Las bajas policiales resultan de un proceso permanente de depuración de los auxiliares de la ley, por medio de una evaluación integral con exámenes de control de confianza. Por ejemplo, con el Programa de Permanencia la SSP ha dado de baja a 610 elementos de la Policía Federal Preventiva (PFP) y de Prevención y Readaptación Social tan sólo en siete meses, enero a julio de 2004.

Incluso bajo el efecto de esta depuración, la tasa policial mexicana (relación entre número de efectivos encuadrados en un cuerpo de seguridad pública y población) es superior a la que presentan las naciones de mayor grado de desarrollo relativo. Esta elevada tasa policial no guarda relación alguna con la aceptación y confianza ciudadanas: 45 por ciento de la población en México opina que la policía actúa mal o muy mal en el control del delito (Organización de las Naciones Unidas, 2004); mientras que en contraste el 60 por ciento de los mexicanos tiene una muy buena opinión de los militares (Ipsos-Bimsa, 2004) y, un porcentaje similar acepta que ellos sean empleados para el combate a la delincuencia y al narcotráfico. Estos índices de apreciación del ejército de frente a las policías, probablemente han tenido algún impacto en las políticas gubernamentales que resultan en la militarización de la seguridad pública. Esta tendencia se verifica en los siguientes cinco proyectos instrumentados, previos a pero particularmente presentes durante la presidencia de Vicente Fox:

1. En la composición del Consejo Nacional de Seguridad Pública, a la sazón, máxima instancia de coordinación del SNSP (Ley general que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 1995, artículo 12).

En 1996, el gobierno invitó a los altos cargos militares del país a incorporarse al Consejo Nacional de Seguridad Pública, concediendo así a las Fuerzas Armadas un papel directo en el establecimiento de la política de seguridad pública. El gobierno del presidente Vicente Fox aumentó la participación de los mandos del Ejército, Fuerza Aérea y la Armada de México en dicha política, a través de los grupos de coordinación interinstitucional de cada estado de la República (Oficina

Cuadro 6. Policías por cada 100.000 habitantes.

<i>País</i>	<i>Policías</i>
México	315
España	312
Alemania	262
Chile	240
Estados Unidos	238
Japón	208
Canadá	188
Italia	169

Fuente: Elaborado con base en Cuadro 2 e Interpol, 2002

del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en México, 2003, p. 44).

2. En la interpretación del máximo órgano jurisdiccional que incluso allana el camino para que las Fuerzas Armadas participen en funciones que en principio se corresponden con la seguridad pública. En cinco tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (tesis XXV/96, XXVII/96, XXVIII/96, XXIX/96 y XXX/96) se establece que las fuerzas armadas ‘pueden participar en acciones civiles a favor de la seguridad pública, en auxilio de las autoridades civiles’ (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1996).

3. En ‘la presencia directa de los militares en funciones de patrullaje y vigilancia policial [...] Para mediados de 1999, 28 de las 32 entidades del país habían nombrado en puestos judiciales y policiales a mandos medios del ejército’ (Alvarado y Davis, 2001, p. 130).

4. En la masiva participación militar en la PFP, en calidad de ‘fuerzas federales de apoyo’ (5.332 efectivos), que conforman su principal componente operacional.

5. En la integración del Gabinete de Seguridad Pública, creado por acuerdo del presidente el 6 de enero de 2005. Este gabinete se encarga del análisis y evaluación de los proyectos del ejecutivo federal para la seguridad pública. Esta implementación de los militares en funciones de seguridad pública no tiene una naturaleza excepcional ni puede entenderse como un paliativo transitorio: la membresía del Gabinete de Seguridad Pública va más allá de mero mecanismo de coordinación. En virtud del Artículo 3 del acuerdo presidencial de 2005 se contemplan las siguientes funciones: establecer la política criminal en coordinación con las dependencias del Poder Ejecutivo para formular los planes y ejecutar de manera conjunta las acciones encaminadas a la disuasión del delito, y definir los instrumentos de evaluación y seguimiento de

las políticas, estrategias y acciones en materia de seguridad pública. De esta manera y desde entonces, por mandato presidencial, las Fuerzas Armadas tienen la potestad de intervenir en el establecimiento de la política criminal y en la evaluación de la misma. De esta manera y desde entonces, por mandato presidencial, las Fuerzas Armadas tienen la potestad de intervenir en el establecimiento de la política criminal y en la evaluación de la misma.

Recapitulando, hay tres razones por las cuales los militares desempeñan funciones de naturaleza policial: el bajo nivel de profesionalización y la creciente desconfianza pública que, en general, caracteriza a las policías; las fuerzas armadas constituyen la única institución pública en la que confía el poder público y la sociedad mexicana; y porque el instrumento militar mexicano, por ‘tradición’, se encuentra preparado para enfrentar situaciones de riesgo y amenaza de carácter interno (Moloeznik, 2005).

El Presidente Fox recurrió a una fórmula ya ensayada y fracasada: militarizar las estructuras de gobierno en funciones ajenas a la naturaleza del Ejército, como nunca antes había ocurrido con los gobiernos priístas. Esto tiene implicaciones importantes para el desarrollo de las relaciones civiles-militares, ya que han adquirido carta de naturalización en las funciones castrenses la lucha contra el narcotráfico y contra el crimen organizado, así como las tareas en materia de seguridad pública (Tirado, 2005, p. 10).

Más todavía, Vicente Fox designó al general de brigada, Marcial Rafael Macedo de la Concha, Procurador General de la República, cargo que ocupó hasta fines de abril de 2005⁹. Fox extendió así el proceso de militarización del área de seguridad pública al ámbito del Ministerio Público, responsable de la persecución de los delitos e ilegalidad. Este nombramiento dio al traste con la relación *primus inter pares* que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece entre las secretarías y la Procuraduría General de la República (PGR): en la praxis se verificó una subordinación del ex titular de la PGR hacia el Secretario de la Defensa Nacional. Como efecto colateral, se incrementó notoriamente el número de militares en la procuraduría.

La crítica a estas políticas de Fox se dejó escuchar en diferentes frentes, tanto desde el interior como el exterior del país. El Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas propuso en su momento un ‘programa para sustituir a todo el personal militar y naval en toda la estructura jerárquica de la Procuraduría General de la República’ (ONU, 2003, p. 45).

Sin embargo el ejército ha seguido expandiendo su presencia en áreas anteriormente vedadas. El 14 de enero de 2005 los militares

tomaron por asalto el penal federal de alta seguridad de La Palma -en el municipio de Almoloya de Juárez, Estado de México, para retomar el control gubernamental sobre el mismo. Simultáneamente, efectivos del ejército reforzaron la seguridad de otros dos centros federales de readaptación social. De esta manera se extiende el rol de los militares con una nueva función: garantizar la seguridad y el control de los penales federales. Otro caso de análisis es el operativo México Seguro, bajo el cual se enviaron militares para restablecer el orden público y la paz social en municipios fronterizos (como Nuevo Laredo) y de entidades federativas signadas por la violencia (como Sinaloa).

De la mano de los nuevos roles confiados a los militares, el personal de la Secretaría de la Defensa Nacional ha incrementado: de 102.975 efectivos en 1980 a 124.497 en 1985, en 1990 se registran 151,178, 171.952 en 1995, y 191.143 en 2004 (Fox Quesada, 2004).

En síntesis, el primer gobierno de alternancia en la presidencia ha decidido ordenar a los militares desempeñar misiones y funciones inéditas. Como consecuencia, es evidente la sustitución de las instituciones responsables por el orden público y la lucha contra la criminalidad.

Privatización de la seguridad pública

Un segundo efecto de la incompetencia e ineficacia de las policías es la privatización de los agentes encargados del mantenimiento de la seguridad. en la génesis de la Dirección General de Registro y Supervisión a Empresas y Servicios de Seguridad Privada de la SSP, se autoriza la secretaría para 'expedir, suspender y cancelar licencias oficiales individuales de portación de armas a los empleados federales, previa inscripción de las armas en el Registro de Armas de la Secretaría de la Defensa Nacional' (Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, 2005, artículo 17).

El surgimiento de la industria privada de la seguridad es remarcable. Tan sólo entre enero y julio de 2004¹⁰ se inscribieron en el Registro Nacional de Empresas de Servicios de Seguridad Privada 76 compañías, de las cuales 57 en el ámbito federal y 19 en el local, alcanzando a junio de 2004 un total de 5.205 empresas registradas. En el mismo periodo enero-julio 2004, se dieron de alta 3.349 personas en el Registro Nacional de Elementos de Empresas de Servicios de Seguridad Privada, y de baja a 316. Para julio de 2004, se encuentran registrados en el Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública 19.099 elementos que proporcionan servicios de seguridad privada (Fox Quesada, 2004, p. 330). Al final de su gestión en 2006, el presidente Fox apuntó que

existían ‘50.244 elementos de empresas de seguridad privada [y] 374 empresas privadas con autorización federal vigente’ (Fox Quesada, 2006, pp. 336 y 337).

Al ser llevados a cabo por empresas privadas, los servicios privados de seguridad están definidos por la relación costo–beneficio. Las actividades de seguridad en el contexto de las empresas privadas deben entonces convertirse en un dinámico sector lucrativo.

El proceso reformista en contexto de transición a la democracia

Ante la magnitud del reto de garantizar seguridad a los ciudadanos el presidente Vicente Fox decidió apostar por las siguientes tres medidas innovadoras en la materia.

Creación de la SSP. Este es una nueva secretaría de despacho en la que se descargan las responsabilidades y funciones de naturaleza policial, incluyendo la organización, dirección, administración y supervisión de la PFP. Anteriormente, la PFP estaba a cargo de la Secretaría de Gobernación (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2000, artículo 30 bis, fracción X). Esta reforma se negoció con el Poder Legislativo poco antes de asumir la primera magistratura, y es por lo tanto una política diseñada por el gobierno de Ernesto Zedillo, antecesor a Vicente Fox.

La creación de la SSP responde a la necesidad de ‘desarrollar políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal, que comprenda las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos’ (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2000, artículo 30 bis, fracción I). Dicho en otras palabras, la SSP es la dependencia de la administración pública federal centralizada que tiene por objeto prevenir la comisión del delito, mediante el desarrollo de la política criminal del Poder Ejecutivo Federal (Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, 2005, artículo 1). De ahí que:

[L]a presente administración ha buscado fortalecer la política contra el crimen, a través de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), que ha tenido como líneas de acción capacitar y equipar a los cuerpos policiales; aplicar operativos de prevención y combate al delito en apoyo de las dependencias del Gobierno Federal y de los gobiernos estatales y municipales que así lo soliciten; reforzar las acciones de coordinación y cooperación con las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y promover la Conferencia Nacional de Seguridad Pública como instancia para mejorar los esquemas de colaboración entre las corporaciones de policías de todo el país (Procuraduría General de la República, 2004).

Creación de la Agencia Federal de Investigación

En lo que respecta a la PGR, el gobierno de Vicente Fox introdujo reformas en el Reglamento de la Ley Orgánica de esta institución. Entre los cambios se encuentra la supresión de la Dirección General de Planeación y Operación de la Policía Judicial Federal y creación de la Agencia Federal de Investigación (AFI). La AFI integra a la policía que se encuentra bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público de la Federación (Acuerdo del Poder Ejecutivo, 2001, pp. 46-53).

La fundación de la AFI responde a la necesidad de sustituir a la Policía Judicial Federal (PJJF) con una policía investigadora basada en métodos y procedimientos científicos que incrementen la eficacia en la investigación y persecución de delitos federales con apego a la legalidad y respeto a los derechos humanos¹¹. El proyecto de transformación de la PJJF en la AFI fue entonces concebido como un proceso de reingeniería con nuevas estructuras administrativas y conceptos de operación y bajo el modelo de una policía con inteligencia para el combate al delito. Entre los principios para esta nueva organización policial se pueden destacar dos puntos. El sistema de especialización: unidades administrativas especializadas en la investigación y persecución de géneros de delitos, atendiendo a las formas de manifestación de la delincuencia organizada, así como a la naturaleza, complejidad e incidencia de los delitos federales. En segundo lugar, el sistema de desconcentración: red que se teje a través de las delegaciones, a cuyo frente se encuentra un delegado con la atribución de ejercer el mando y autoridad jerárquica sobre los agentes del Ministerio Público de la Federación y de la policía federal investigadora. Las sedes de las delegaciones serán definidas atendiendo a la incidencia delictiva, densidad de población, las características geográficas de las entidades federativas y la correcta distribución de las cargas de trabajo. De esta manera, la AFI responde a un nuevo modelo de procuración de justicia (Procuraduría General de la República, 2002, p. 105) que privilegia 'la eficacia jurídica y el uso de la investigación científica en contra de las actividades ilícitas'. Sin embargo, y más allá de esta reforma, sólo se denuncia 1 de cada 4 delitos que se cometen. La víctima considera que el registro es una pérdida de tiempo o desconfía la autoridad; incluso, de los ciudadanos que realizan una denuncia, el 63 por ciento está insatisfecho con la actuación del Ministerio Público (Organización de Naciones Unidas, 2004).

La desconfianza ciudadana tiene origen en la impunidad. En promedio nacional, se incumplen tres cuartas partes de las órdenes de aprehensión de delincuentes (Zepeda Lecuona, 2002, pp. 63 y 64).

Es claro entonces que la policía investigadora no tiene la capacidad operacional para detener a delincuentes.

Iniciativa de reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal

En abril de 2004 el ejecutivo federal promovió ante el Congreso de la Unión un ambicioso proyecto de reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal. En este plan se hace un replanteamiento integral de los esquemas y estructuras bajo los cuales operan las instituciones responsables de la prevención y persecución de los delitos del ámbito penal (Fox Quesada, 2004, p. 313). Vale la pena revisar los dos ejes rectores de esta iniciativa: el orgánico-institucional, con el que se pretende organizar y optimizar la capacidad institucional del Estado en materia de seguridad pública, procuración de justicia y ejecución de sanciones penales. Entre las estrategias para alcanzar este objetivo se encuentra la transformación del Ministerio Público de la Federación en un órgano constitucional autónomo y altamente profesionalizado; un mejor combate a la delincuencia unificando las policías federales bajo un solo mando institucional; y la promoción y desarrollo de un nuevo sistema legal para sentenciados y adolescentes. En el segundo eje rector se encuentra el desarrollo y regulación profesional, con el objetivo de incrementar la calidad, ética y profesionalismo de servidores públicos y abogados litigantes en el ámbito penal. Este eje cuenta con las siguientes estrategias: reformar el marco legal de la defensoría pública federal y propiciar la profesionalización de los litigantes en materia penal; y materializar el servicio de carrera en materia ministerial, pericial y policial con base en la profesionalización.

En la Ley Orgánica de la Policía Federal se propone la fusión de las policías federales en un sólo cuerpo de seguridad pública, y se le otorgan más atribuciones a la policía federal única para el combate de los delitos e infracciones administrativas en materia federal. Esta ley también implanta el servicio de carrera policial, y establece mecanismos de control ciudadano para el debido desempeño de la institución. Se trata entonces de un proyecto de ley que tiene por objeto unificar en una sola dependencia a la Agencia Federal de Investigaciones, la Dirección General de Supervisión e Inspección Interna para la Agencia Federal de Investigaciones, y la Dirección General de Servicios Aéreos; de momento todas éstas son unidades administrativas de la PGR. Este rediseño institucional contiene lineamientos generales de un sistema de especialización en la investigación de géneros delictivos que en teoría

permiten la adecuada obtención, procesamiento, análisis e intercambio de información. Por otro lado, esta propuesta para una nueva Ley de Seguridad Pública sustituiría la ley general que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con el propósito de avanzar en la uniformidad del sistema con la instauración de un subsistema nacional de policía y el servicio de carrera policial (Fox Quesada, 2004, pp. 314-317).

La fusión de los cuerpos de seguridad pública en una policía unificada federal es recomendada por el hacedor de la AFI, Genaro García Luna. Este proyecto de mando único de la policía federal, finalmente cristaliza bajo el mandato de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), al designarse a Genaro García Luna como titular de la Secretaría de Seguridad Pública. Bajo su iniciativa, el 25 de abril de 2007, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo 05/2007, por el que se crea la Instancia de Coordinación de la Policía Federal.

Estas reformas, la formación de una cuerpo policiaco nacional, y el rediseño del ámbito legal de la policía, contienen sin duda alguna elementos controversiales. Esta iniciativa del Poder Ejecutivo contrasta con las recomendaciones del Alto Comisionado de Naciones Unidas: ‘mantener separadas las funciones de las policías preventivas y las que realizan tareas de investigación de delitos [...] Asimismo, promover la sustitución progresiva y verificable de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública’ (Oficina del Alto Comisionado en Derechos Humanos en México, 2003, p. VIII).

Seguridad pública, policía y transición política: conclusiones preliminares

A partir del 1 de diciembre de 2000 la administración encabezada por Vicente Fox Quesada se vio obligada a hacer frente a la inseguridad pública y delincuencia organizada. La respuesta fue formular iniciativas tales como la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, la transformación de la policía judicial federal en la AFI, el incremento del número de efectivos policiales y de agentes privados prestadores del servicio de seguridad, la expansión del rol de los militares en el combate a la delincuencia, y una ambiciosa propuesta de reforma radical del sistema de procuración de justicia y seguridad pública, que incluye la fundación de una policía federal única.

Las políticas, estrategias y líneas de acción de la Presidencia de la República y dependencias responsables de garantizar la seguridad pú-

blica en el ámbito federal bajo la administración de Fox reflejan una apuesta por un modelo punitivo que deja de lado a la participación ciudadana. Se subestiman las energías sociales y se apuesta por una línea dura que extiende el proceso de militarización de la seguridad pública al de procuración de justicia. Además, el sistema de justicia penal mexicano suele sancionar a los sectores sociales más vulnerables, y en este sentido el mandato de Fox Quesada no fue ninguna excepción. En el estudio de la composición del gasto en materia de seguridad pública, se constata que la prioridad de la gestión a cargo de Fox se encuentra en los factores cuantitativos (relativamente fáciles de mensurar), en detrimento de los intangibles o componentes cualitativos. La política de Fox es conocida como la ‘de las tres P’, es decir, reclutamiento de más policías (de dudosa calidad y honorabilidad), adquisición de más patrullas (sistema de transporte) y mayor número de pistolas (sistema de armas).

Es remarcable que el primer gobierno de alternancia hiciera caso omiso de las recomendaciones del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo¹² en los temas de policía y seguridad. Se optó por la consolidación del proceso de militarización de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia; se apostó por la cantidad de los recursos materiales de las policías y se dejó de lado la calidad de sus servicios, y se dio continuidad, sin someter a crítica y evaluación, a proyectos de anteriores administraciones tales como el Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Policía Federal Preventiva. Si bien ‘la policía es eterna’¹³, en un contexto de transición política debe haber una correspondencia entre el Estado democrático de derecho y el instrumento coercitivo al servicio del ciudadano, responsable de velar por la seguridad pública, sus derechos y libertades; perspectiva que aún está pendiente en el caso mexicano de tránsito a la democracia y al estado de derecho.

Notas

¹ SEDENA. 2005. Comunicados de Prensa; en, <http://www.sedena.gob.mx/comunicados/2005>. La abrumadora mayoría de los comunicados de prensa expedidos por la SEDENA giran alrededor de las acciones del instrumento militar en el combate contra el narcotráfico.

² <http://comovamos.presidencia.gob.mx/pantalla.php?tema=6&pantalla=267.jpg>.

³ Este número de la Policía Federal Preventiva (PFP), incluye a su principal componente operacional, las Fuerzas Federales de Apoyo, integradas por 5.332 elementos de la Tercera Brigada de Policía Militar, en virtud de un convenio de colaboración signado entre la Secretaría de Seguridad Pública y la Secretaría de la Defensa Nacional; ver, Fox Quesada, 2004, p. 329.

⁴ De éstos, 38.267 registros corresponden a elementos de seguridad privada, lo que arroja la diferencia con los 332.874 policías.

⁵ http://www.shcp.sse.gob.mx/contenidos/presupuesto_egresos/temas/pef/2005/temas/tomos/36/r36_mp.pdf.

⁶ http://wwwhtm.pgr.gob.mx/inf_labores/4to_inf_2004.pdf.

⁷ http://wwwhtm.pgr.gob.mx/inf_labores/4to_inf_2004.pdf.

⁸ http://wwwhtm.pgr.gob.mx/inf_labores/4to_inf_2004.pdf.

⁹ Sobre su salida; ver, <http://www.presidencia.gob.mx/actividades/index.php?contenido=17955>.

¹⁰ http://wwwhtm.pgr.gob.mx/inf_labores/4to_inf_2004.pdf.

¹¹ <http://comovamos.presidencia.gob.mx/pantalla.php?tema=6&pantalla=267.jpg>.

¹² Documento en el que se sugiere: exigir mayor responsabilidad, rendición de cuentas y transparencia a las fuerzas armadas y de seguridad; ejercer una supervisión y control efectivo sobre las mismas; separar a los militares de las instituciones y funciones policiales; fomentar una acción policial de carácter comunitario; la formación profesional de los agentes de policía; y, apostar por una fuerza policial menos militarizada y más profesional.

¹³ Ver, inicio de la contribución, frase acuñada por Honoré de Balzac.

Referencias

- ‘Acuerdo del Poder Ejecutivo por el que se crea el Gabinete de Seguridad Pública’, Diario Oficial de la Federación, México, 6 de enero de 2005.
- ‘Acuerdo del Poder Ejecutivo que reforma el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República’, Diario Oficial de la Federación, México, 1 de noviembre de 2001.
- Alvarado, A. y D. Davis, ‘Cambio Político, Inseguridad Pública y Deterioro del Estado de Derecho en México: Algunas hipótesis en torno del proceso actual’ en: A. Alvarado y S. Arzt (eds), *El desafío democrático de México: seguridad y estado de derecho*, El Colegio de México, México, 2001.
- Amnistía Internacional, ‘México’ en: Amnistía Internacional, Informe 2005, 2005, web.amnesty.org/report2005/mex-summary-esl.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México, 2005.
- Consulta Mitofsky en: www.consulta.com.mx.
- Fox Quesada, V., Cuarto Informe de Gobierno, México, 1 de septiembre de 2004.
- Fox Quesada, V., Sexto Informe de Gobierno, México, 1 de septiembre de 2006.
- García Luna, G., ‘Contra el crimen. ¿Por qué 1,661 corporaciones de policía no bastan? (Pasado, Presente y Futuro de la Policía en México)’, edición del autor, México, 2006.
- Gertz Manero, A., ‘Una reforma integral para la seguridad pública’ en: *Revista de Administración Pública* número 106, septiembre-diciembre 2002.
- Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2005, México, septiembre 2005, www.icesi.org.mx.
- Ipsos–Bimsa, *Encuesta Nacional en Vivienda: Imagen del Ejército*, México, agosto de 2004.
- ‘Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública’, en: Diario Oficial de la Federación, México, 11 de diciembre de 1995.
- ‘Ley Orgánica de la Administración Pública Federal’, en: Diario Oficial de la Federación, México, 30 de noviembre de 2000.
- ‘Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República’, en: Diario Oficial de la Federación, México, 27 de diciembre de 2002.

- López Portillo Vargas, E., 'The Police in Mexico: Political Functions and Needed Reforms' en: J. Bailey y J. Chabat (eds), *Transnational crime and public security: challenges to Mexico and the United States*, Center for U.S.-Mexican Studies at the University of California, La Jolla, 2002.
- Moloeznik, M. P., 'Public Security and Police Reform in Mexico' en: J. Bailey and L. Dammert (eds), *Public Security and Police Reform in the Americas*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2006.
- Moloeznik, M. P., 'La naturaleza de un instrumento militar atípico: las Fuerzas Armadas Mexicanas', en: *FLACSO Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 19 (1-2), enero-junio de 2005.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, Grupo Mundi-Prensa, México, 2003.
- Organización de las Naciones Unidas, *Encuesta Internacional sobre Criminalidad y Victimización*, julio de 2004, <http://www.icesi.org.mx/index.cfm?catID=944&subcatID=2079>.
- Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, 2001.
- Procuraduría General de la República, 'Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006' en: *Diario Oficial de la Federación*, México, 23 de abril de 2002.
- Procuraduría General de la República, 4° Informe de labores, 2004, http://www.htm.pgr.gob.mx/inf_labores/4to_inf_2004.pdf
- Procuraduría General de la República, *Programa Nacional para el Control de Drogas 2001-2006*, México, agosto de 2002.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, Editorial Mundi-Prensa Libros, Madrid, 2002.
- 'Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública' en: *Diario Oficial de la Federación*, México, 6 de enero de 2005.
- Rico, J. M., *Justicia Penal y Transición Democrática en América Latina*, Siglo XXI, México, 1997.
- Rico, J. M., 'Sistemas Comparados de Policía', en: J. M. Rico (comp), *Policía y sociedad democrática*, Alianza Editorial, Madrid, 1983.
- Secretaría de la Defensa Nacional, *Programa de Operación y Desarrollo de la Secretaría de la Defensa Nacional 2001-2006*, México, 2001.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, *Compilación de recomendaciones a México de los mecanismos internacionales y comités de derechos humanos de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos*, México, septiembre de 2003.

- Senado de la República LIX Legislatura, Reformas en materia de Justicia y Seguridad Pública, mayo-agosto de 2005.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta novena época, tomo III, México, marzo de 1996.
- Tirado, E. 'Ahí vienen los militares' en: Proceso número 1472, México, 16 de enero de 2005.
- Zepeda Lecuona, G., 'Las cifras de la impunidad (La procuración de justicia penal en México)' en: Renglones número 51, Guadalajara, mayo-agosto 2002.
- Zepeda Lecuona, G., Los retos de la eficacia y la eficiencia en la seguridad ciudadana y la justicia penal en México, CIDAC/Friedrich Naumann Stiftung, México, 2006.

¿HACIA DÓNDE VA EL MINISTERIO PÚBLICO?

UN ANÁLISIS DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA Y SU POLICÍA AUXILIAR

ARTURO VILLARREAL PALOS

La percepción de que el sistema de procuración e impartición de justicia y en general el sistema de seguridad pública han sido incapaces de satisfacer las demandas de justicia de la población, es un sentimiento compartido por amplios sectores sociales. La sociedad en su conjunto ha paulatinamente observado el deterioro de estas instituciones y su creciente incapacidad de respuesta al fenómeno delictivo.

Según datos del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), en México sólo 7 de cada 100 casos de delitos denunciados concluye con la condena del responsable, lo que representa una impunidad del 93 por ciento y esto sin considerar la denominada cifra negra, que incluye los delitos no denunciados. A nivel internacional los países que menos impunidad presentan muestran los porcentajes siguientes: Azerbaijón (37,5), Bielorrusia (60,6), Grecia (74) e Inglaterra (77,4); en tanto que México aparece entre las naciones con mayor impunidad junto con Portugal (95) y Argentina (98,7).

Otro descalabro (según datos del CIDAC) es la incapacidad de las procuradurías para capturar a los responsables, pues en promedio apenas se cumple una de cada cuatro órdenes de aprehensión; en lo que respecta al desahogo de las averiguaciones previas, a nivel nacional apenas el 18,2 por ciento llega a concluirse efectivamente, en tanto que en el 81,8 por ciento restante nunca se concluye la investigación, y queda así defraudada la expectativa de justicia de los denunciantes (cfr Zepeda Lecuona, 2002).

Sin embargo, resulta en verdad paradójico que un sistema de persecución y sanción penal tan ineficiente, enfrente un grave problema de sobrepoblación carcelaria. Según datos contenidos en el anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox, para junio de 2006 la población total en los centros penitenciarios del país ascendía 212.774 internos, mientras que la capacidad instalada era de 158.927 espacios. Es decir, se arrastraba un déficit de 53.847 lugares¹.

Ante este panorama, es evidente que el sistema nacional de seguridad pública debe ser sometido a una profunda revisión, que, entre otras cosas, debe incluir un cambio legislativo, buscando nuevos paradigmas o referentes. En esta dirección, el presente trabajo busca proporcionar algunos elementos teóricos que puedan contribuir a la discusión sobre los cambios legislativos que, al menos en una primera etapa, requiere la institución que constitucionalmente es responsable del primer estadio o escalón del sistema de persecución penal: el Ministerio Público.

A estos efectos, se documenta aquí una breve descripción de las funciones constitucionales del Ministerio Público. Si bien en este documento se pone el acento en el Ministerio Público de la Federación, ello no es óbice para que, en lo general, dicha historia pueda ser extendida al Ministerio Público de los Estados. Con base en esta historia y en la experiencia reciente, se contiene al final de este artículo un apuntamiento preliminar sobre el futuro previsible de la institución en el contexto de la transición democrática.

Funciones constitucionales del ministerio público

Las bases fundamentales para la actuación del Ministerio Público fueron establecidas en la Constitución de 1917, inspiradas por tres modelos: el del Ministerio Público francés, el Attorney General angloamericano y el Procurador o Promotor Fiscal de España (cfr Fix Zamudio, 1993, p. 2128 y ss; García Ramírez, 1997).

Conforme al modelo resultante, las funciones que se encomendaron al órgano ministerial fueron las siguientes: perseguir los delitos; intervenir como parte en el juicio de amparo; fungir como abogado de la Federación en los juicios en que interviniese, y finalmente, ser el consejero jurídico del gobierno e intervenir en las controversias constitucionales promovidas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (funciones estas últimas atribuidas de manera personal al Procurador General de la República, titular y cabeza del Ministerio Público).

De acuerdo con la redacción original de artículo 21 constitucional (vigente por 79 años), la función de perseguir los delitos se encomendó tanto al Ministerio Público como a la Policía Judicial, aunque se aclaró que ésta se encontraba bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Sin embargo, en el terreno de los hechos el papel de la policía quedó circunscrito a la mera cuestión investigativa, pues el único que realmente podía decidir sobre la intervención punitiva era el Ministerio Público. De ahí entonces que se haya entendido que el verdadero órgano encargado de perseguir los delitos era el Ministerio y no en colaboración con la Policía Judicial.

En la reforma del 3 de julio de 1996 que se hizo al artículo 21 constitucional (durante la administración del Presidente Ernesto Zedillo), se clarificó el papel y denominación de la policía judicial. 'La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato'. Con ello, a la par de dejar clara la subordinación de la policía al Ministerio Público, se aprovechó para quitarle nombre de policía judicial, puesto que a esas alturas tal denominación aparecía ya como una reminiscencia histórica del tiempo en que esa policía (durante el siglo XIX) dependía de los jueces de instrucción. A virtud de esa reforma, las antiguas policías judiciales que existían a nivel federal y en los Estados, han pasado a denominarse policías investigadoras o policías ministeriales.

Según el anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox al mes de junio de 2006, la Procuraduría General de la República (PGR) contaba con 16.600 empleados. De ellos 2.168 eran agentes del Ministerio Público de la Federación; 4.921 agentes federales de investigación (policías); 1.069 peritos, y 8.442 personal directivo y administrativo. En el periodo enero a junio de 2006, el Ministerio Público tenía en trámite 45.258 averiguaciones previas; había consignado 15.759 personas ante los tribunales; había tomado parte en 12.763 procesos penales iniciados, y contaba 14.156 concluidos. Mientras tanto, en ese mismo lapso la policía había cumplimentado 53.978 órdenes de investigación y los peritos habían elaborado 154.029 dictámenes. En contraste, en otra de las atribuciones constitucionales del Ministerio Público, la de fungir como abogado de la Federación, apenas se había intervenido en 1.982 juicios federales².

Las funciones otorgadas al Ministerio Público en la Constitución 1917 se mantuvieron sustancialmente inalteradas hasta 1994, fecha en que el presidente Ernesto Zedillo (quien iniciaba su gobierno) promovió una importante reforma constitucional que impactó en algunas

de las funciones emblemáticas del órgano ministerial. La reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994 e implicó 27 artículos constitucionales. Las modificaciones, como ya lo ha advertido Carpizo (Procurador General de la República en 1993) se pueden agrupar en cinco grandes reformas: la integración de la Suprema Corte de Justicia y los requisitos, designación y duración del cargo de los Ministros (el número de ministros integrantes del pleno se reduce de 21 a 11); gobierno y administración del Poder Judicial Federal (creación del Consejo de la Judicatura Federal); jurisdicción constitucional; Ministerio Público, especialmente el Federal; por último, la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública (cfr Carpizo, 1995a y b).

Por medio de esta reforma se adicionaron tres párrafos al artículo 21 constitucional, siendo el primero de ellos del siguiente tenor: ‘las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley’ (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 21).

Con la adición de este párrafo se resolvió una añeja disputa sobre los alcances del monopolio para el ejercicio de la acción penal que ostenta el Ministerio Público. Hasta antes de la reforma la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo como criterio que los particulares no podían combatir mediante el juicio de amparo (o cualquier otro medio) aquellas resoluciones en que el órgano ministerial se negara a ejercitar dicha acción ante los tribunales³. Sin embargo, un importante sector de la doctrina (Olea y Leyva, 1945, .pp. 96 a 107; Matos Escobedo, 1991; Fix Zamudio, 2002, p. 74 y ss)⁴ y una antigua posición minoritaria de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁵, se manifestaban expresamente en contra de dicho criterio y consideraban que debían establecerse controles externos sobre la actividad del Ministerio Público⁶. Es obvio que la reforma constitucional aludida consideró adecuado este último camino, al establecer la posibilidad de impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal.

Los otros dos párrafos que fueron agregados al artículo 21 constitucional señalan que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, Distrito Federal, estados y municipios en las competencias que la Constitución les atribuyen, y que esas entidades públicas se coordinarán, en los términos que la ley indique, para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública. Como resultado de ello surge la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema

Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995.

En dicha ley se señala que ‘la seguridad pública es 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’ y que ‘las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor’ (Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, artículo 3). En este tenor, se le atribuye al Ministerio Público una nueva participación en el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En la misma reforma de 1994 se encuentran otras modificaciones trascendentes al artículo 102 constitucional. En el último párrafo del hoy apartado A se lee: ‘la función de Consejero Jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que designe la ley’ (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 102). Con ello se remueve del Procurador General de la República la atribución de aconsejar jurídicamente al gobierno, atribución originada en el constituyente de 1917 y que desde 1932 había sido duramente cuestionada por Don Luis Cabrera, quien señalaba que esta función era incompatible con las funciones ‘propriadamente dichas’ del Ministerio Público (entre otras, perseguir los delitos e intervenir en el amparo), pues este doble papel ‘lo hace sacrificar su alta misión de guardián de la ley, con tal de sacar adelante los propósitos del Gobierno’ (Andrade Sánchez, 1987, p. 585). Subsiste sin embargo, para el Ministerio Público, la función de abogado de la Federación, a la cual pueden hacerse iguales críticas (cfr Andrade Sánchez, 1987, p. 598 y ss). No obstante, Carpizo ha señalado que en realidad el titular del Ministerio Público ya había venido perdiendo paulatinamente esta facultad, la cual se venía asumiendo desde hacía varios sexenios por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República (Carpizo, 1995, p. 4). De cualquier manera y conforme a la nueva redacción constitucional, la función de Consejero Jurídico del Gobierno, en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (artículo 4º), se encarga actualmente a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Otra innovación de la reforma constitucional de 1994 fue la de estipular (siguiendo el modelo de los Estados Unidos) que el Procurador General de la República sea designado por el titular del ejecutivo federal con la ratificación del senado, pero conservando el primero la facultad de removerlo libremente. La intervención del Procurador

General de la República en las controversias entre poderes fue también objeto de reforma en 1994. Aunque el artículo 102 constitucional tuvo una escasa aplicabilidad durante 77 años⁷, fue renovado sustancialmente. Se señalaba en el artículo 102 de la redacción anterior que el Procurador General de la República intervendría personalmente en las controversias y acciones previstas en el artículo 105 de la Constitución. Conforme al nuevo modelo, se amplía ahora el rango de controversias constitucionales que pueden suscitarse y se crean las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución. En este nuevo régimen jurídico, la expedición de la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional y la tendencia que se ha observado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación de convertirse en un auténtico tribunal constitucional han llevado, según observa Carmona, a una verdadera eclosión en materia de controversias constitucionales. Por ejemplo, entre 1995 y 2003 se promovieron 720 controversias de ese tipo (Valencia Carmona, 2004, p. 910).

La función histórica del Ministerio Público ha sido intervenir como parte en el juicio de amparo donde el ministerio, a decir de Burgoa, funge como ‘una parte equilibradora de las pretensiones de las demás, desde el punto de vista constitucional y legal’ (Burgoa, 1980, p. 347) ya que vigila la observancia de la Constitución y de la ley. Es oportuno decir que esta función ha sido tan deslucida y al menos en materia penal ha estado tan subordinada a los intereses del Ministerio Público persecutor de los delitos, que en el proyecto de la nueva Ley de Amparo aprobado por los Ministros del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en mayo de 2001 y enviado a los Poderes Legislativo y Ejecutivo para su consideración, se planteó abiertamente la desaparición del Ministerio Público Federal como parte forzosa en el juicio de amparo, salvo en los casos de amparos contra normas de carácter general (cfr Zaldívar Lelo de Larrea, 2002, pp. 10 y 13).

Asimismo, la relación entre el ministerio y las policías ha sufrido cambios en el contexto de la transición democrática. En particular, la función persecutoria del ministerio y la policía ha sido acentuada. Bajo la administración del presidente Vicente Fox se creó a nivel federal la Agencia Federal de Investigación (2001), como órgano administrativo que integra a la policía federal investigadora. Con mucho, la función encomendada al Ministerio Público de perseguir delitos, con el auxilio de la policía, es la más importante que realiza la institución y la que absorbe la mayor parte de sus recursos humanos y materiales.

Conforme a todo lo anterior, queda claro que el ministerio ha sufrido importantes transformaciones en los últimos gobiernos. La fisonomía actual de Ministerio Público de la Federación ha quedado delineada en los artículos 21, 102 apartado A, 107 fracción XV y 119 de nuestra Constitución Política y a cuyo texto vigente habremos de remitirnos.

¿Hacia donde va el ministerio público y su policía auxiliar?

Atendiendo a su desarrollo histórico y tendencias y experiencias recientes, es factible augurar que el primer cambio que experimentará el Ministerio Público estará centrado en su autonomía. En la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994 se creó la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Este movimiento introdujo un cambio de matiz en la naturaleza administrativa de la PGR, pues a partir de esa fecha dejó de considerársele como integrante de la administración pública centralizada (es decir, como una dependencia directa del ejecutivo) para quedar ubicada genéricamente ‘en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal’, según se precisó en el artículo 1º de la Ley Orgánica de la PGR de 1996, y en el mismo artículo de la ley actual de 2002.

La salida de la PGR del ámbito de la administración pública federal ha sido más bien simbólica. Para efectos constitucionales, legales y presupuestales se le sigue considerando como parte integrante de la misma⁸; sin embargo, su salida ha sido un primer síntoma de la autonomía que se avizora para la institución.

Los sucesivos esfuerzos que se han desplegado para crear el servicio civil de carrera en el Ministerio Público y sus órganos auxiliares también dan cuenta de una paulatina transformación de la PGR. En 1993 durante la administración de Carpizo como Procurador General de la República, se expidieron los primeros reglamentos para la carrera de los agentes del Ministerio Público Federal y de Policía Judicial Federal. Con la expedición de la Ley Orgánica de la PGR del 10 de mayo de 1996, con Lozano Gracia al frente de la PGR, se dio un paso decisivo al instituirse el Servicio Civil de Carrera del Ministerio Público de la Federación, que comprendía en ese entonces las categorías de Agente del Ministerio Público de la Federación, Agente de la Policía Judicial Federal y Perito. Las bases para ingreso, desarrollo y permanencia dentro de la institución quedarían a cargo del Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación (artículos 32 a 55 de la Ley Orgánica de la PGR). La actual ley de la PGR data del 27 de diciembre de 2002 y fue expedida por el Procurador General Macedo de la Concha. Allí se establece el Servicio de Carrera de Procuración de Justicia

Federal que incluye la formación de agentes del Ministerio Público de la Federación, policía federal investigadora, y perito profesional y técnico. El Consejo de Profesionalización es la instancia al cargo de la normativa, desarrollo y evaluación de dicho servicio de carrera (artículos 30 a 66 de la Ley Orgánica de la PGR). Con todo lo anterior se busca fortalecer la independencia, profesionalización y autonomía técnica del Ministerio Público y sus órganos auxiliares, lo que se puede entender como un paso previo a su autonomía institucional.

Ahora bien ¿qué tipo de autonomía podemos esperar para la institución del Ministerio Público? A este respecto, Zamudio ha señalado que la tendencia de otorgar autonomía al Ministerio Público se ha desarrollado básicamente de tres formas: incorporando formalmente al Ministerio Público al Poder Judicial con el objeto de otorgarle los mismos derechos y prerrogativas de los jueces y magistrados; regulando al Ministerio Público como un órgano constitucional autónomo (tal y como es el caso del Banco de México, el Instituto Federal Electoral o la Comisión Nacional de Derechos Humanos); y, por último, conservando la vinculación del citado ministerio con el poder ejecutivo, pero confiriéndole las llamadas garantías judiciales de estabilidad, remuneración y autoridad que se han otorgado a los jueces, con procedimientos similares de preparación, selección y nombramiento (Fix Zamudio, 2002, p. 184 y ss). Esta última tendencia aún no se ha extendido al titular de la institución, quien todavía puede ser removido libremente por el poder ejecutivo.

En mayo de 2004 el presidente Vicente Fox envió al Congreso de la Unión una iniciativa denominada Reforma Estructural del Sistema de Justicia Penal Mexicano, donde se propone la autonomía constitucional del Ministerio Público. De acuerdo con la reforma propuesta al artículo 21 Constitucional, el Ministerio Público, con excepción del fuero de guerra, contaría con autonomía de gestión y presupuestaria, con una personalidad jurídica y patrimonio propio mientras que policía tendría autonomía operativa en el ejercicio de sus funciones de investigación, que desarrollaría bajo la dirección funcional de la autoridad ministerial. De acuerdo con la exposición de motivos ‘se considera oportuno concluir el camino andado en la búsqueda de la autonomía del Ministerio Público, al amparo de la figura de los organismos constitucionales autónomos’⁹, que se prevén no solo a nivel federal sino también estatal.

El actual presidente, Felipe Calderón ha presentado propuestas en materia de seguridad pública y justicia penal; ha insistido en la necesidad de dotar de autonomía constitucional y presupuestal al

Ministerio Público Federal y de garantizar su independencia política del ejecutivo federal. Calderón ha promovido la idea de que el titular de ministerio ocupe el cargo por un periodo de ocho años¹⁰. La iniciativa del ex-presidente Fox y la del actual presidente Calderón coinciden en que la autonomía del Ministerio Público es un elemento fundamental para mantener la política fuera de los asuntos penales y evitar así el uso político de la institución Ministerio Público. Desde mi perspectiva, la autonomía del órgano ministerial daría a la institución la oportunidad de hacer una planeación a largo plazo, y no estar sujeta a los programas y ciclos que son obligatorios para las dependencias de la administración pública federal (planes nacionales de desarrollo), conforme al sistema nacional de planeación democrática previsto en el artículo 26 constitucional y que obligan a la planeación sexenal. Adicionalmente, el Ministerio Público no tendría que reinventarse cada seis años, donde cada nuevo procurador promueve su propio (y nuevo) reglamento de organización institucional, luego de una etapa de ‘conocimiento’ de la institución. Por otra parte, parece inminente que el Ministerio Público deje de ser el abogado de la federación, como lo han apuntado Luis Cabrera y más recientemente Ignacio Burgoa (Burgoa, 1998). En esa dirección caminó la iniciativa de reforma al sistema de justicia presentada por el ejecutivo en 2004: se propone la noción de un funcionario denominado Abogado General de la Federación y a quien, de paso, también se encarga la muy poco explorada atribución del Ministerio Público para intervenir en los casos de diplomáticos y cónsules. De adoptarse tal posición, quedaría definitivamente cerrada esta añeja disputa doctrinal.

Aunque las reformas han mencionado la intervención del Ministerio Público de la Federación como parte permanente en el juicio de amparo, desde de mi punto de vista aún está pendiente el debate sobre el papel que la institución juega en dicho juicio. Existe un conflicto de intereses: por un lado el ministerio tiene la función ‘equilibradora’ o vigilante de la Constitución y la defensa los intereses de la federación; por otro lado, el ministerio se encarga de la persecución de delitos y siempre termina por prevalecer el interés de parte. Me parece preferible que ese Ministerio Público ‘equilibrador’ desapareciera y en su lugar ascendiera el Ministerio Público persecutor, como uno más de los terceros perjudicados, pudiendo usar todos los recursos que la ley otorga para defender su posición, encomendándose a otra u otras dependencias la defensa de los intereses federales.

En lo que toca a la policía investigadora de los delitos, como vimos, la iniciativa del entonces presidente Fox propuso que la policía tenga

una autonomía operativa en el ejercicio de sus funciones pero bajo la dirección funcional de la autoridad ministerial, lo que supone una separación orgánica entre la policía y el Ministerio Público. Conforme a ello, el Ministerio Público sería un órgano constitucional autónomo pero la policía seguiría dependiendo del ejecutivo, por vía de la Secretaría del Interior. De efectuarse esta reforma, México estaría a la par de la mayoría de los países de Europa, Norteamérica y América Latina, donde existe una separación orgánica entre el órgano técnico de acusación en materia penal y la policía investigadora de delitos¹¹. Sin embargo, la pregunta es qué tanto está preparada nuestra policía para caminar por su cuenta en la investigación de delitos (incluso bajo la dirección funcional del Ministerio Público). No olvidemos que hasta antes de la reforma al Código Federal de Procedimientos Penales de 1991 la entonces policía judicial tenía facultades para recabar declaraciones de los detenidos; esto llevó a que, bajo el amparo de la lucha contra el narcotráfico, se cometieran múltiples excesos que, entre otros, detonaron la necesidad de crear organismos defensores de los derechos humanos (introducidos por reforma constitucional del 28 de enero de 1992)¹². El contexto institucional de la policía y su posición con respecto al ministerio es una cuestión que todavía está pendiente en el debate y que debe analizarse a fondo.

Comentarios finales

El Ministerio Público y su policía auxiliar constituyen elementos fundamentales en la lucha del Estado Mexicano contra el delito. Su concepción y configuración constitucional obedecen a un modelo diseñado en 1917 y que se mantuvo inalterado por 77 años. El modelo recibía crítica constante debido al doble papel asignado al Procurador General de la República como Consejero Jurídico del Gobierno y Abogado de la Federación (funciones inspiradas en el Attorney General estadounidense), que se consideraban incompatibles con su función de titular o cabeza del Ministerio Público. También objeto de crítica fue la ausencia de controles externos sobre la actividad del órgano ministerial, que discrecionalmente podía decidir sobre el ejercicio de la acción penal ante los tribunales.

La reforma constitucional de 1994 promovida por el entonces presidente Ernesto Zedillo fue sensible a tales críticas e introdujo la posibilidad de impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal. Igualmente, se creó el cargo de Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, que encomienda

a persona distinta del Procurador General de la República. Dicha reforma propuso que el titular de Ministerio Público, nombrado por el Presidente de la República fuese ratificado por el Senado. En la reforma se manifiesta una tendencia a desvincular a la PGR del poder político y a caracterizarla como un órgano técnico persecutor. Esta tendencia se vio reflejada (o reforzada) con la expedición de la Ley Orgánica de la PGR del 10 de mayo de 1996 al instituirse el servicio civil de carrera del Ministerio Público de la Federación, que daba garantías de estabilidad y profesionalización a agentes del Ministerio Público, policías y peritos.

Los cambios propuestos por el presidente Zedillo echaron a andar la autonomía del Ministerio Público. Estos cambios se dieron en un contexto que todavía era favorable para el titular del poder ejecutivo, pues al iniciar su sexenio en 1994 su partido, el Partido de la Revolución Institucional (PRI), tenía mayoría en el congreso en el primer trienio y esto evidentemente facilitó la reforma sin mayor negociación política y en un contexto de verticalismo institucional. Esto quizá no hubiera sido factible en el segundo trienio, pues por primera vez el PRI no tuvo mayoría en el congreso.

El gobierno del presidente Vicente Fox, el primero de oposición desde la institucionalización de la Revolución Mexicana de 1917, propuso en 2004 la transformación del Ministerio público en un órgano (técnico) constitucional autónomo, escindiéndolo definitivamente del poder ejecutivo. Fox también buscó la separación orgánica de la policía investigadora, que habría de seguir dependiendo del ejecutivo. A pesar de lo positivas que estas reformas pudieran haber sido, el contexto político de la presidencia de Fox fue distinto al de Zedillo y esto se hizo visible cuando las reformas pasaron por el congreso. El Partido de Acción Nacional (PAN) no tenía mayoría en el congreso; la inexperiencia política y una escasa capacidad negociadora de los operadores políticos del gobierno hicieron imposible que la propuesta del presidente Fox fuera incluso discutida. Así fue, lamentable, aplazado uno de los más importantes temas de la agenda de la transición política: la impartición de justicia y la lucha contra la criminalidad.

Durante la campaña electoral de 2006 los diferentes aspirantes a la presidencia coincidieron en la necesidad de dotar de autonomía constitucional al Ministerio Público y desvincularlo del poder político. Esto, al menos en teoría, podría representar la posibilidad de un consenso entre las diferentes fuerzas políticas en los albores del nuevo gobierno de Felipe Calderón iniciado en diciembre de 2006. De hecho, la desvinculación del órgano ministerial del poder ejecutivo es necesaria en

el contexto de la pluralidad política a fin de evitar que las decisiones jurídicas sean ‘contaminadas’ por las ponderaciones políticas. Esta necesidad se hizo visible en el politizado proceso de desafuero y posterior consignación de Andrés Manuel López Obrador, ex jefe de gobierno del Distrito Federal y ex candidato a la Presidencia de la República por el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Esperemos que la interacción política entre el poder ejecutivo y el Congreso de la Unión pueda hacer posible la transformación de las bases constitucionales del Ministerio Público y la policía investigadora, dentro del amplio contexto de la reforma del sistema de justicia penal. De no ser así, el cambio en el sistema de justicia penal podría provenir por su propio colapso: la imposibilidad de perseguir y sancionar o el desbordamiento de las instituciones, situaciones que evidentemente no convendrían a nadie.

Notas

¹ La información relativa puede consultarse en la página electrónica de la Presidencia de la República: <http://sexto.informe.presidencia.gob.mx/docs/anexo/pdf/P593.pdf>.

² La información relativa puede consultarse [en línea] en la página de la Presidencia de la República: <http://sexto.informe.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=4&pagina=3&idioma=esp>.

³ Véase la jurisprudencia publicada bajo el rubro: *Cuando Es Improcedente el Amparo Promovido por el Acusador o Denunciante* [Tesis Histórica]. Quinta Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Apéndice 2000. Tomo II, Penal, Jurisprudencia Histórica. Página: 637. Tesis: 6 (H). Jurisprudencia. Materia(s): Penal. En: Base de datos en CD-ROM IUS 5 (Jurisprudencia y Tesis Aisladas/ Junio 1917-Junio 2005) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2005, <http://www2.scjn.gob.mx/ius2006/>.

⁴ Véase también J. Castro, *El Ministerio Público en México*, Editorial Porrúa, México 1990, págs. 95 y 96.

⁵ Véanse las siguientes tesis aisladas: Ministerio público, amparo contra sus actos. Quinta Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. CVI. Página: 146. Tesis Aislada. Materia(s): Penal, Común. Ministerio público, amparo contra sus actos, cuando se abstiene de ejercitar la acción penal. Quinta Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. CI. Página: 798. Tesis Aislada. Materia(s): Penal. En la base de datos IUS 5 arriba citada. Asimismo, véase. M.A. Castillo Soberanes, *El Monopolio del Ejercicio de la Acción Penal del Ministerio Público en México*, UNAM, México, 1992, p. 146 y ss.

⁶ Es importante destacar, no obstante, que la legislación procesal preveía (y prevé) recursos internos para controlar esta actividad, los cuales consisten en promover una revisión del proyecto de no ejercicio ante el procurador general. Actualmente dicho recurso es optativo para el ofendido.

⁷ Hasta antes de dicha reforma, las controversias entre poderes usualmente se resolvían por procedimientos y medios de carácter político y cuando ello no era posible, se utilizaba el instrumento denominado ‘desaparición de poderes’, previsto en el artículo 76 Constitucional, fracción V y atribuido al Senado, y por el cual se podían sustituir a los gobiernos o autoridades locales reacios. Véase, sobre el particular: S. Valencia Carmona, ‘Las Controversias Constitucionales. Instrumento Regulador del Estado Mexicano’, en: M. Carbonell (coord), *Derecho Constitucional: Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004, p. 904.

⁸ Así, por ejemplo, el artículo 6º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dice textualmente: ‘Para los efectos del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República acordará con todos los Secretarios de Estado, los Jefes de los Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República’. Por su parte, el artículo 67 de la Ley Orgánica de la PGR indica: ‘Para los efectos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Procuraduría General de la República se considera integrante de la Administración Pública Federal centralizada y en consecuencia, sus servidores públicos y en general toda persona que desempeñe un cargo, comisión o empleo de cualquier naturaleza en la Institución, está sujeto al régimen de responsabilidades a

que se refiere dicho Título y la legislación aplicable’.

⁹ El texto completo de la iniciativa presentada por el Presidente Fox puede ser consultado en la pagina electrónica de la Presidencia de la República: <http://seguridadyjusticia.presidencia.gob.mx>.

¹⁰ Véase. la propuesta de campaña en materia de seguridad pública del ahora presidente Felipe Calderón: <http://www.felipe.org.mx>.

¹¹ Un estudio comparado sobre la organización de diversas policías y Ministerios Públicos en el mundo puede encontrarse en González Ruiz, 1994, p. 117 y ss. En cuanto a la organización de la policía y el Ministerio Público en América Latina, véase Duce. 2006, pp. 6, 7, 20 y 21.

¹² A virtud de las reformas al Código Federal de Procedimientos Penales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1991, se declararon nulos los cateos practicados sin orden judicial, las detenciones fuera de los casos previstos en la Constitución y las ‘confesiones’ obtenidas por la policía judicial. Expresamente, en la exposición de motivos se señaló que ‘no debemos permitir que la fuerza pública afecte las libertades y los derechos de los ciudadanos, ni en esta verdadera guerra contra el tráfico de estupefacientes ni en cualesquiera acciones que se emprendan en contra de la delincuencia’.

Referencias

- Andrade Sánchez, E. (coord), *Apuntes y Documentos para la Historia de la Procuraduría General de la República*, Procuraduría General de la República, México, 1987.
- Burgoa Orihuela, I., *El Juicio de Amparo*, Editorial Porrúa, México, 1980.
- Burgoa Orihuela, I., 'Necesaria diversificación constitucional del Ministerio Público Federal y del Procurador General de la República', en: *Liber Ad Honorem Sergio García Ramírez*, tomo II, IJ de la UNAM, México 1998.
- Carpizo, J., 'Reformas constitucionales al Ministerio Público y la creación de un sistema nacional de seguridad pública', en: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XXVIII, núm. 82, enero-abril de 1995.
- Carpizo, J., 'Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal y a la jurisdicción constitucional del 31 de diciembre de 1994', en: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XXVIII, núm. 83, mayo-agosto de 1995.
- Castro y Castro, J., *El Ministerio Público en México*, Editorial Porrúa, México, 1990.
- Duce, M., *El Ministerio Público en la reforma procesal penal en América Latina: una visión general acerca del estado de los cambios*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago, octubre 2006, <http://www.cejamericas.org/doc/documentos/ceja-duce-reforma-mp.pdf>.
- Fix Zamudio, H., 'Ministerio Público', en: *Diccionario Jurídico Mexicano*, tomo III, Coedición Porrúa-UNAM, México, 1993.
- Fix Zamudio, H., *Función Constitucional del Ministerio Público. Tres ensayos y un epílogo*, IJ de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002.
- García Ramírez, S., 'El Ministerio Público', en: *El Ministerio Público en el Distrito Federal*, IJ de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, México, 1997.
- González Ruiz, S., E. López Portillo, y A. Yañez., *Seguridad Pública en México: Problemas, perspectivas y propuestas*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.
- Matos Escobedo, R., *El Juicio de Amparo contra la indebida inercia del Ministerio Público*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991.
- Olea y Leyva, T., 'El artículo 21 Constitucional', en: *Criminalia*, núm. 2, Academia Mexicana de Ciencias Penales, México, 1945.
- Valencia Carmona, S., 'Las controversias constitucionales. Instrumento regulador del Estado Mexicano', en: M. Carbonell (coord), *Derecho Constitucional: Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004.

Zaldívar Lelo de Larrea, A., *Hacia una nueva Ley de Amparo*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002.

Zepeda Lecuona, G., 'Entre la delincuencia y la impunidad: el desempeño de las instituciones de procuración de justicia penal frente a los desafíos de la seguridad ciudadana', en: *El Universal*, México, 6 de agosto de 2002.

DEMOCRATIZANDO A LA POLICÍA

REFLEXIONES SOBRE CULTURA POLICIAL Y DERECHOS HUMANOS

'Echamos en falta la comunidad porque echamos en falta la seguridad, una cualidad crucial para una vida feliz, pero una cualidad que el mundo que habitamos cada vez es menos capaz de ofrecer e incluso más reacio a prometer'

Zygmunt Bauman

MARÍA EUGENIA SUÁREZ DE GARAY¹

Desde hace más de dos décadas, la seguridad ciudadana constituye uno de los principales temas sociales de casi todos los países de América Latina. Los ciudadanos manifiestan constantemente su preocupación por los altos índices y tasas de criminalidad, en particular de los delitos violentos, se sienten cada vez más inseguros en sus personas y bienes, y expresan su insatisfacción ante la respuesta estatal al fenómeno delictivo. Sin lugar a dudas ello supone uno de los retos más grandes de las sociedades de la región y sus respectivos estados. La cuestión es cómo enfrentar los problemas de la violencia social y el crimen, sin socavar los avances relativos a las prerrogativas ciudadanas y los derechos civiles.

En el marco de los estudios latinoamericanos sobre violencia e inseguridad ciudadana, la creciente percepción de vulnerabilidad como consecuencia del incremento real o percibido del crimen, así como también por los temores que infunden los propios organismos de control y de establecimiento del orden en la aplicación de sus políticas, ocupan un lugar central de reflexión. Uno de los puntos y que ha sido motivo cada vez de mayor de interés, es precisamente el temor a la policía y la desconfianza acerca de las instituciones encargadas de garantizar el orden.

En el contexto de temor y desconfianza, los estudios sobre la policía han ido alcanzando una notoriedad pública. Cada vez hay más expertos en seguridad, y más literatura sobre el tema. Se invita a expertos internacionales y los mexicanos suelen viajar a observar lo que se hace en otros países con miras a implementar políticas eficaces en el propio país. Sin embargo, emprender cualquier reforma a largo plazo supone combatir precisamente la histórica falta de una política policial; la ausencia de una política ha convertido 'lo policial' en una práctica de fuerza ilegítima. Corrupción, brutalidad policial, ineficiencia, o delincuencia, muchas veces por falta de profesionalismo, son algunos elementos que han hecho de la práctica policial una práctica de fuerza ilegítima. El estado mexicano ha sido particularmente débil en la generación de nuevas formas y políticas gubernamentales que tengan una incidencia directa en la vida de los ciudadanos. Hay que agregar que las razones que explican la problemática policial, contra la simplificación de algunos, no deben reducirse exclusivamente a la falta de voluntad política para emprender reformas radicales. Un análisis más serio, y transdisciplinario, de los diferentes problemas de las instituciones policiales en nuestro país refleja que el problema es más complejo.

En este capítulo he optado por acercarme a la problemática policial a través del tejido complejo de implícitos que aquí denomino cultura paralela de la policía. Con cultura paralela de la policía me refiero a los modos singulares en que la institución policial resocializa a los sujetos dotándolos de los mínimos (recalco, mínimos) elementos para escenificar el oficio de policía; mínimos operacionales que tienen su correlato en las formas de desamparo relativas al ingreso y ejercicio del oficio policial. Es ahí donde el doble discurso, el jurídico y la práctica misma, y las elecciones de sobrevivencia se condensan y dan cuerpo a las soluciones y policías improvisados que transitan al margen de los ciudadanos.

¿Por qué es relevante un análisis de la cultura paralela de la policía? Más que elaborar una disertación de orden teórico que pretenda agotar la discusión, menciono aquí algunos elementos que permiten su comprensión. Según Buckner, Christie y Fatth, la mayoría de los grupos ocupacionales o profesionales comparten un sentimiento similar de pertenencia e identificación (1983, p. 167). En este sentido, afirman que los miembros de cualquier grupo profesional suelen sentirse próximos simplemente por efectuar un trabajo parecido, tener una carrera similar y problemas comunes. Las personas que realizan el mismo tipo de trabajo o desempeñan funciones análogas adquieren además una manera común de ver el mundo, así como reacciones parecidas con

respecto al universo circundante (Buckner, Christie y Fatth, 1983, p. 168). Ahora bien, si determinados grupos profesionales poseen una estructura de valores diferentes que los separa de la ‘cultura dominante’, si existe cierto aislamiento normativo reforzado por la solidaridad de los subgrupos, si se comparten y transmiten valores que difieren en cantidad y calidad de los pertenecientes a la cultura dominante, entonces se puede argumentar que tales grupos profesionales poseen una ‘subcultura’ propia. Algunos autores coinciden precisamente en que el trabajo y las instituciones policiales generan una subcultura en el seno de la sociedad en su conjunto (Loubet de Bayle, 1998; Skolnick, 1966; Wilson, 1968). De ahí la identificación de la práctica policial como una subcultura o una cultura policial específica.

Es importante señalar que una cultura policial específica debe entenderse dentro de una estructura social más amplia que le dé cabida. El tipo de sociedad, las características propias de la organización policial, el grado de profesionalismo de la misma, la actitud del público con respecto a la policía, o las demandas ciudadanas, son todos factores fundamentales para comprender la formación de una cultura policial. Dicho en otras palabras y en el caso que aquí nos ocupa, la policía que hoy funciona es producto de su sociedad, de su sistema autoritario, y de una sociedad regida durante más de siete décadas por un solo partido (Martínez, 1999, p. 136; López Portillo, 2000, p. 177).

Los últimos años se puede observar un conflicto social que se ha venido agudizando; un conflicto que no se ha resuelto dentro de la institucionalidad vigente porque, entre otras cosas, el sistema político conserva aún muchos vicios característicos del Estado mexicano pos-revolucionario. Como bien señala Fernando Carrión, ‘la legitimidad de los gobernantes se ha erosionado rápidamente, el clientelismo – como expresión de la privatización de la política - y las relaciones del poder se fundan en la exclusión del oponente antes que en la inclusión, el consenso o el acuerdo’ (Carrión, 1994, p.14). Por ello no es extraño que aún hoy los costos de esa forma de hacer política sigan siendo visibles. Hay demasiados signos que muestran que la alternancia en el poder del año 2000 y la continuación del Partido Acción Nacional (PAN) en 2006, parecieran no haber significado ningún cambio sustancial en esta forma de hacer política. Las interminables pugnas al interior de los partidos políticos, aunadas a un estado deficitario, y no pocas torpezas, han frenado los cambios de fondo y urgentes. Ello ha traído como consecuencia una profunda distorsión del sentido de la institución policial, una distorsión que la alternancia en el poder no ha logrado revertir.

La policía, como institución fundamental del estado de derecho, ha caído en el descrédito a pasos gigantescos, principalmente por la existencia de una cultura policial paralela. La policía ha jugado, por un lado, un papel central en la sociedad como encargada de aplicar la ley y preservar la paz. Por otro lado, la policía es también una institución compuesta por agentes que viven permanentemente entre la tensión de ser un sujeto de derechos y dignidades, y ser un sujeto sometido a reglas de subordinación y dominio. Esta tensión propicia que una buena parte de los policías vivan del delito, la infracción de las normas, y la violación a las propias leyes que deberían observar y defender. De ahí que se pueda hablar de una práctica policial altamente segmentada, excluyente y poco dinámica, estancada en su profesionalización.

Un relato compuesto de múltiples voces

Los medios de comunicación han sido actores claves en la configuración del imaginario que circula hoy en día sobre la policía como institución y los policías como sujetos profesionales. El 29 de abril de 2007 en la ciudad de Guadalajara aparecieron en la prensa local (Sainz, Piña y Solares, 2007) diversas notas sobre enfrentamientos entre miembros de las barras del equipo de fútbol Atlas y Querétaro en el estadio Jalisco. 350 policías de Guadalajara y 20 de la policía estatal acudieron al estadio para detener el pleito.¹ Cuando la policía intentó restaurar el orden, los aficionados se pusieron furiosos por la intervención policial y coreaban contra los agentes: ‘¡Hay que estudiar, hay que estudiar, el que no estudia a policía llegará!’² Sin duda alguna, esta consigna tiene un alto contenido simbólico, y es por ello relevante. El coro pone de manifiesto el juego de interpretaciones donde la institución fracasa al generar certeza y confianza entre la comunidad. En su lugar, la institución policial es ridiculizada, caracterizada por una reputación histórica de mala actuación, nula profesionalización, y formada por sujetos que ingresan a sus filas porque ‘no encontraron otro trabajo’. Esta representación acerca de la policía está instalada en los medios de comunicación (que muestran tan sólo una parte de la realidad) y permite avizorar que el policía es un tipo social altamente estigmatizado, cargado de atributos negativos. Antes que nada, el policía es un individuo con una trayectoria atípica (Suárez, 2006, p. 450).

‘Pertener’, ‘formar parte’, ‘estar’ en la institución policial refuerza o modifica las representaciones que el sujeto tiene del mundo. La experiencia de transitar por sus filas le permite adquirir un saber, una creencia, un modo de mirar el mundo, un sistema de valores y procedimientos

compartidos por el grupo: la policía. Así, el policía se va aglutinando en torno a un nosotros policial. Ser policía se convierte en una marca de identidad y alteridad, característica del proceso mismo de socialización policial, y por tanto también de aquellas significaciones imaginarias en las que el policía se identifica y reconoce como tal.

Estos procesos de identificación y de interacción de los policías dependen en gran medida de la institución policial que les acoge y de la cultura policial particular, o subcultura, que ahí se desarrolla. En la investigación que he venido realizando³, el policía, al verse inmerso en una cultura policial que se aleja del discurso formal donde debiera regir la ética profesional o el espíritu de servicio, recrea una percepción del mundo que pone en evidencia *otro orden*. Este otro orden se pone de manifiesto en el relato de Arturo, policía municipal de Tlaquepaque⁴ sobre su ingreso a la institución:

Arturo- Mi padre fue policía judicial; mi hermano se incorporó a los bomberos de Guadalajara. A mí me llamó [la policía] siempre la atención desde niño. Yo odio la corrupción, la prepotencia, la injusticia y por eso decidí ingresar a la policía. De hecho yo desde los 16 años estuve en las corporaciones.

María Eugenia- ¿Cómo fue que ingresaste tan joven?

Arturo- Desgraciadamente mi padre murió cuando yo tenía seis años. Por eso empecé a trabajar muy joven. Yo trabajaba en un taller haciendo muebles desde niño. Posteriormente a la edad de quince me llamó la atención la policía y por casualidad llegué a la Policía de Zapopan⁵; pedí informes y me di de alta con consentimiento de mi madre.

María Eugenia- ¿Ingresaste a la Academia?

Arturo- Mi academia fue en la calle. Yo no tuve academia ni nunca pisé nada parecido. Mi academia fue la calle siempre. Los requisitos fueron mínimos. Ni cartilla me pidieron, ni credencia de elector. Así que me di de alta y posteriormente llegué a tener el rango de sargento primero.

María Eugenia- ¿Y en el tiempo que estuviste en esta corporación lograste ascender?

Arturo- Sí, tuve tres reconocimientos y aún así nunca ascendí. Yo vi entrar ahí a varios de mis compañeros; yo llegué a ver que de repente de un día para otro [nombraban a alguien] capitán, comandante [...] Yo pasé tres meses, seis meses sin pararme en mi casa. Nomás llegaba, comía, me cambiaba de uniforme y de vuelta al trabajo. Y aún así, nunca ascendí.

María Eugenia- ¿Eso qué le supone al policía?

Arturo- Llega un momento de desaliento, de desánimo porque no valoran el trabajo de uno. Desgraciadamente no nomás ahí, se ve [lo mismo] en todas las corporaciones. En todos lados se ve que venden grados, se ve que agarran mordidas, se ve que no valoran el trabajo. Muchas veces nos humillan, no nos tratan como iguales. Eso de-sanima. ¿Por qué? Porque no es pareja la cosa, no es igual. Yo siempre lo he dicho, una corporación mientras que no dé el balance preciso a un elemento [policía] y la validez a un elemento, nunca, nunca va a funcionar, pongan a quien pongan. ¡Así estamos!

La institución policial, al no regirse al exclusivamente por el estado de derecho, recrea la función y significado de la práctica policial. Se crean códigos al interior del propio grupo-cuerpo, donde se general y rigen otras reglas, otros valores que estructuran el juego de los actores en la institución. Esta disparidad entre el estado de derecho (esto es, la defensa y preservación del orden público y la ley) y las reglas tácitas a la institución policial produce en un primer momento, como señala Arturo, un estado de desaliento y desánimo en los policías. Sin embargo, este desánimo es casi siempre temporal, ya que el policía logra cerrar la brecha entre su papel como vigilante del orden y guardián de la ley, y los mecanismos de lealtad y cohesión al interior de la institución policial.

La (sub)cultura policial se convierte en un espacio de mediación entre las estructuras policiales y las biografías personales de los sujetos que las integran; captar los mundos de vida de los policías es una manera de acercarse a sus contenidos y formas. Pero acercarse desde ese territorio de frontera que, como toda frontera social, es liminar, permite comprender cómo la institución policial, por su forma y su cultura, impone otros modos de ‘ser policía’. La pregunta central aquí es: ¿a qué ley sirve el policía? Carlos, ex policía investigador, da algunas pistas:

Carlos- En la policía todo tiene un precio. Una de las mejores plazas es cuando te asignan al aeropuerto. A mí fue al primer lugar que me mandaron. Ahí se maneja todo. Pero oye... Me habían puesto una cocina integral, con un horno de microondas, los mejores equipos, pero yo no sabía hacer ni un huevo frito. ¿De qué me servía que me hubieran puesto ahí si yo no sabía trabajar? Yo todavía no conocía las costumbres reales de la policía. Como eres novato, eres utilizado para ir por los cafés, para ir por los periódicos... y dices, ‘Bueno, algo tengo que hacer para granjearme a los jefes y hacerme gente de su confianza’.

María Eugenia- ¿Por qué dices que era una de las mejores plazas?

Carlos- La droga siempre la traen de Sudamérica a México. Y teníamos que cuidar y revisar las maletas y cuidar los cambios de maletas en el

desembarque de aviones que venían del sur. Que los mismos maleteros no cambiarán las maletas. Y los jefes me decían ‘hay que sacar es as maletas’. Yo obedecía lo que me decían y las iba y las guardaba en su carro, tal como me lo decían. Así estuve haciendo y al final del día me decían ‘toma, cien dólares’. Pero una vez, como no pudimos meter las maletas en sus carros [los del jefes], pues las echamos al mío y a mi se me olvidó y me fui con las maletas. Los tipos llamaban a mi casa buscándome y bueno, al día siguiente que me presenté me cambiaron de área por esa novatada. Por haberme llevado las maletas que estaban repletas de dinero. ¡Oye, es que yo no sé cuánto traía de dinero en la cajuela sin darme cuenta!

María Eugenia- ¿Tuvo repercusiones eso?

Carlos- Sí porque me mandaron a otra área. Pero bueno, cuando llegas a la policía tú esperas que inmediatamente te pongan a trabajar o algo y los jefes dicen ‘no, aquí esperanos’. En espera de órdenes. Y pasas tiempo esperando la acción. No sabes hasta cuándo puedes estar así. ¿Por qué? Porque así es la política de la policía. Tú vienes con los conocimientos frescos de la academia, de todo lo que te dicen, pero cuando te gradúas y entras al trabajo te das cuenta de que es otro mundo. Yo lo veo como la política: no perteneces a ningún partido, no tienes líder.

María Eugenia- ¿Te sentías perdido o que no podías aprovechar tu estancia en la plaza?

Carlos- Hay que granjearse a los jefes y mientras tanto hay que observar mucho. Fue entonces cuando llegó un comandante y desde que lo vi dije: ‘de aquí soy’.

María Eugenia- ¿Qué le viste?

Carlos- Su forma de... Desde que llegó, en su camioneta... Traía un chofer y tenía una personalidad muy regia, muy fuerte, muy duro.

María Eugenia-¿Te gustó eso?

Carlos- Sí, una persona de traje, con porte. Cuando entró al edificio todos se pusieron de pie, lo que determinaba que era un mando muy importante. Entonces dije: ‘De aquí soy’. No sé qué voy hacer; aunque sea traer el periódico, pero tengo que pertenecer a su equipo. Lo que más me llamó la atención fue el Rolex que traía⁶.

En su testimonio Carlos describe con audacia la importancia que tiene en el mundo policial descifrar códigos y jerarquizar preferencias. Este es el comienzo de un aprendizaje que será crucial en la vida de todo policía: aprender a actuar al amparo de la ley del ‘sentido común’. Esto es, entender e interiorizar las leyes no escritas, lo tácito e informal. Este

es un lento aprendizaje, adquirido durante el tránsito y socialización dentro de la institución.

El policía, durante su ingreso al cuerpo policial (y en caso que transite por la academia⁷) suele concebir la función policial como heroísmo; este imaginario vocacional, en el paso a la vida en activo, será marcado por un ámbito desconocido y hostil, donde el único efecto tranquilizador lo conceden las buenas intenciones de salvarse. El espiral de corrupción que rodea el oficio incita a los policías (aún heroicos, incorruptos) a creer que no claudicarán, que no se dejarán arrastrar. Sin embargo, el *reality shock*, como lo llama William Westley, representa el culmen donde el policía descubre sus limitaciones dentro de la institución y se convierte en un antihéroe. Obsérvese el alegato autopersuasivo de Amado, ex policía municipal de Guadalajara:

Amado- Al principio me sentía mal, pero después el dinero [que recibía de sobornos] lo invertía en ropa o cosas así. Decía: ‘Bueno, está bien, no estoy haciendo nada malo; no estoy perjudicando a nadie’. Pero me daba cuenta que estaba haciendo lo que yo, cuando ingresé, detestaba tanto. Primero me daba coraje que la policía le quitara dinero a la gente. Después no me importó; seguí, seguí. Lo mismo sucede con las personas que venden droga. Yo al principio nunca, nunca me paraba en las tienditas [de venta al menudeo] a pedir droga porque muchos policías lo hacen. Yo sí probé las drogas pero no me gustan.

María Eugenia- ¿Y tus compañeros policías?

Amado- Algunos se drogaban trabajando y a veces eran las 9 o 10 de la mañana y se daban su pase de cocaína o su cigarro de marihuana. Al principio así empecé yo también, pero por seguirles la corriente. Pero comencé a tomar una serie de decisiones personales que no cuadraban con sus ideas. Yo dejé de drogarme, yo no me paraba a pedir así [drogas en las ‘tienditas’]. Después me dieron una unidad [patrulla] a mi cargo; yo era el responsable. Así que yo les decía: ‘Yo me voy a parar en la esquina [de las ‘tienditas’] y tú te vas a bajar a agarrar lo que tú quieras [droga], yo allá te espero’. El problema es que se hacen amigos de ellos [de los vendedores] y al rato hasta las claves [policiales] se saben. Tienen su cuota cada semana los vendedores y pues de ahí tú [policía] le tienes que dar al comandante. Hay mucha corrupción. ¡De una manera que no te puedes imaginar! A mí no me gustaba eso. Yo me paraba en la esquina de donde vendían droga pero para agarrar a los pelones [personas] que iban a comprar.

María Eugenia- ¿A los que salían de las narcotienditas?

Amado- Sí, sí. Me decían: ‘Ten, ahí te va’ [la droga]. Yo les decía: ‘Yo no quiero droga, si me vas a dar, dame dinero’. Y cuando no sucedía pues los remitía [llevar a comisaría].

María Eugenia-¿Te los llevabas?

Amado- Sí, pero, ah gran decepción. Cuando llegaba yo a remitirlo, doscientos pesos [daban en la comandancia] y se iban [los liberaban].

María Eugenia- ¡Pues salía peor!

Amado- Eso es lo que yo pensaba. Salía lo mismo. Lo agarras [detienes] y si él trae con que dispararte te mata. ¿Tú por hacer tu trabajo? No.... Llegas, lo remites y resulta que en mi cara pagaban doscientos pesos y se iban. Y luego todavía los familiares decían: ‘Mi hijo no consume drogas. Ustedes se la sembraron [colocaron]. Si son unos cabrones ustedes. Van a ver’. Uno respondía: ‘Dile a tu papá, ¿te pusimos algo?’ Callado, no decía nada.

María Eugenia- ¿Te dio coraje?

Amado- Me dio mucho coraje. Ahí me di cuenta que no vale la pena andar arriesgando la vida por nada. Que las leyes están mal aplicadas. Para algunas cosas a lo mejor son efectivas, pero en estos casos no. Me decepcioné mucho de eso. Por eso yo dije: ‘Si a mí me están dando cinco mil pesos por no llevarlo [detenerlo] y si yo sé que si lo llevo le va a dar diez mil pesos al Ministerio Público y lo va a dejar salir...’ ¿Me entiende? Las leyes no se aplican como debe de ser.

¿Sobra decir que en México no hay héroes policiales! De ahí que Amado se convenciera a sí mismo de que no hay otra forma de operar. Cuando el policía deja de ser héroe para convertirse en un elemento más de la corporación, se va dando cuenta de cuán pocos caminos hay disponibles en la institución a fin de sobrevivir dentro de ella. Esta dualidad – la noción de héroe y el *reality shock* dentro de la institución – hace que el policía se reconozca como un sujeto carente de los medios y recursos necesarios para el rol que se le ha encomendado. Ahí comienza a vivir en el desamparo institucional dentro de la institución misma.

‘Callar y obedecer’ es un aprendizaje crucial dentro de la corporación. El superior encarna la autoridad formal; su cargo y grado implican en principio la obediencia y el respeto de los policías. En la academia, la autoridad formal está dotada de atributos donde la palabra constituye un monopolio o una propiedad en manos de quien tiene el poder o la autoridad legítima. El policía sabe que está reducido al silencio frente al superior. Allí comienza verdaderamente su rito de paso, mezcla de contingente y necesidad. Si el policía no aprende a callar y obedecer, no será tomado en cuenta como un sujeto en proceso de aprendizaje, sino como uno más de los que no sobrevivirán en la corporación, sin asimilar los valores y conductas de la corporación. Ser capaz de aprender es una cualidad que definirá el ascenso del policía, y

también su descenso dentro de la estructura de poder de la institución. Bernardo, quien se ha desempeñado como policía municipal, estatal e investigador relata:

Bernardo- Es exactamente la misión de todo policía: llegar más alto para ser como el jefe y repartir [dinero] o llegar a una categoría más alta. Yo cuando estuve en la policía municipal, reitero que yo me bataba mucho en la televisión, en los programas que veíamos. Nosotros veíamos un programa del que ya no recuerdo el nombre... ¡Ah, dos cabrones con la pistola, el chaleco, la sobaquera y luego un carronón [auto lujoso] que ¡jijole! Luego sacaban la farolita, iban hechos madre. ¡Muchas morras [mujeres] que agarraban! Eran investigadores privados. ‘Algún día, algún día’, decía yo. Un cabrón de traje con un clavel y las chicas se le derretían o le caravaneaban. ¡Yo voy a ser como él! Y te repito, pues sí, llegué a buenas jerarquías porque siempre me lo propuse, pero en sí todo policía que llega, llega y quiere parecerse al cabo, luego al teniente y luego al sargento y luego al comandante y luego... equis. Todo siempre va en escala, en ascendencia, pero con el logotipo que están viendo que es una persona sumamente equivocada. Nunca conocí yo personas de cerebro, o sea, inteligentes.

María Eugenia- ¿Te refieres a que tuvieran realmente un sentido de la política, la teoría y la técnica policial?

Bernardo- No, no... Bueno, había un teniente coronel, que a ese lo hicieron los gringos. Daba parte al gobierno de Estados Unidos de cómo estaba aquí. En aquel entonces andaba mucha gente de Caro Quintero [narcotraficante líder en la década de 1980]. Total de que él tenía buena relación con ellos por lo mismo.

María Eugenia- ¿Estaba con dios y con el diablo?

Bernardo- Sabía dónde iba a estar el retén, a qué hora iba a estar y les decía para que ellos ser fueran por otro lado o él le hablaba a gente de los retenes para cambiarnos para que su gente pasara. ¡Cosas por el estilo! Ese señor me tuvo mucha confianza a mí. Yo era su diez de oro. Me decía: ‘Mi diez, arrímese la P-27 y se va a llevar a cinco armados; llega mi esposa en tal vuelo’. ¡Estaba bien guapa la señora! Yo llegaba armado [al aeropuerto], traía una M-60, era lo mejor que había y eran de él las armas. Los demás con su fierro [arma] atravesado, una escopeta 12 y el otro con una R-15. Llegábamos por ella y saltando aduana le decíamos: ‘Señora, ¿cuáles son sus maletas?’, ‘esa y esa’. Yo veía eso y decía: ‘Yo quiero ser como el jefe’. Ya estaba grande y tenía así de chamacas [mujeres]. Estaba en su apogeo dos antros grandes y era compadre de la dueña de ahí. Llegaban ahí las personas a solicitarle el famoso perico [cocaína] que todavía no se veía mucho en Guadalajara. Total de que me agarró mucha confianza y yo abusé de esa confianza.

Me mandaba por su señora al aeropuerto y yo le decía: ‘le voy a dar una lavada a la camioneta mi jefe porque pues se va a subir la señora’. ‘Tienes razón cabrón’. Le daba su lavada y me llevaba a otros más pero con bastante tiempo, nos llevábamos conos anaranjados y un cono blanco... Alto campaña de despistolización... ¡Hacía mis retenes yo solo! Total que un día me cayó el chahuistle con toda la gente del jefe. ‘¿A poco muy coroneles haciendo retenes? Van todos pa’arriba’. ¡A mí no me hizo nada! Era de su confianza. Pero veía todas esas cosas y... ¡Yo quería ser como el jefe!

Los códigos establecidos al interior a la corporación, códigos que no necesariamente tienen que ver con la idoneidad o la competencia efectiva, son los que aseguran un buen desempeño, así lo afirma Bernardo en su testimonio. Como resultado, el policía comprende que su margen de acción es fundamentalmente individual, no institucional o grupal. Sus acciones serán reconocidas, halagadas, censuradas o sancionadas de acuerdo a los parámetros implícitos a la corporación. El policía no es necesariamente un sujeto de derecho, sino un instrumento pasivo de una ley lejana, donde lo irregular se va volviendo normal e inexorablemente cercano, donde la posibilidad de elección tiene que ve con escoger entre diversas formas del mal. Así, el orden instituido dentro de la corporación es primordialmente el orden de la acción.

En las acciones que mantener el orden y defender la ley supone, se gesta el poder que define al policía y posibilita el ajuste entre sus expectativas individuales y las normas informales de la institución. Al transgredir la ley el policía escenifica con perfección cómo el policía actúa y se defiende dentro como fuera de ella, según convenga en cada ocasión. Por ejemplo, si el policía acciona con fuerza, violencia y al margen de la ley, no es sólo porque está atrapado en una cultura policial que así lo favorece, sino por la incapacidad institucional de formar un sujeto preventivo, cuyas acciones tendrían que apegarse al respecto irrestricto a los derechos humanos. Fernando, policía preventivo del estado, habla de ese cuerpo domesticado:

Fernando- Somos seres humanos, hombres, y tenemos vocación para muchas actividades, pero nos más inclinamos a las actividades donde hay balazos ¡Conoce uno de todo! ¡Recio de todo! Cuando se trata de los detenidos, se encuentra con que hay de todo como en botica. Hay unos mucho muy astutos, muy pero muy astutos. Yo digo que todas las técnicas para todos. Pero hay una clasificación de malandros que esos ni por las buenas. ¡Ya son colmilludos, viejos lobos de mar! A esos hay que aplicarles la fuerza. La técnica de interrogatorio es formal, pero existe la informal. Ahí es donde se aplica lo sucio para sacarle la sopa al condenado.

María Eugenia- ¿Cuál es esa técnica?

Fernando- ¡Pues la clásica, señorita! ¡Las famosas! Tehuacán [agua mineral] con chile en la nariz, agua en el piso y darles toques en los testículos. ¡Y hasta le dice el cuate lo que le robó a su mamá! Hay un límite que todavía es tolerable. Supuestamente, si se te pasa la mano pues hay castigo judicial. Es decir, que no había necesidad de que tuviera estallamiento de vísceras, hemorragias internas o paro cardíaco porque se le pasó la mano a uno. ¡Pero uno ya está acostumbrado! No dice uno: ‘Pobrecito si lo golpeo’. Ya lo acepta uno como que está haciendo bien. Ya es psicológico. Llego a la corporación y aprendo una bola de vicios negativos, pero los acepto porque es mi trabajo. Ya ve... es una profesión incomprendida por muchos sectores de la sociedad, mal pagada; no me prepararon bien como policía y pues uno acepta estas cosas.

Esa inclinación hacia actividades en las que hay balazos, golpes y hasta tortura, forma parte de la cultura que se les inculca a los policías (Suárez, 2006, p. 289). Tal como lo narra Fernando, de esta manera el policía se va inmunizando ante todo aquello que lo podría intimidar. La mentalidad autoritaria y el empleo de prácticas esencialmente represivas en la solución de conflictos sociales, hacen que el policía no logre apropiarse de la validez del estado de derecho, necesaria para la importante función social que el policía juega en la sociedad.

Fuera de la institución, el policía es percibido como un personaje amenazante y peligroso. Es un actor cuya identidad social está relacionada directamente con ese ‘otro’ rostro de la institución; es un personaje (a la manera de Goffman) desacreditado a priori. En la desconfianza y temor que el ciudadano puede sentir hay sin duda una dosis de verdad, pero también se puede argüir que la presencia y actuación policial se ha reducido a esta dimensión oscura, generando un estigma. De ahí que exista una relación fría y distante con la población. Blas, policía municipal de Guadalajara habla de su impotencia en este sentido:

María Eugenia- ¿Qué te pasa cuando te agrede la gente?

Blas- No me siento mal. ¿Por qué? Porque yo sé que estoy haciendo mi trabajo. Y así me caiga bien o mal la persona, si me pide un servicio, tengo el deber de apoyarlo. Por eso le digo: a veces que va pasando uno y le gritan: ‘chinga tu madre’, le dicen babosada y media a uno. Uno no puede hacer caso. Ya al paso del tiempo hacen mención en tal calle, número, colonia que están unas personas muy agresivas. Llega uno y da la casualidad de que es el mismo que lo insultó a uno. ¿Y pues cuál? ¡Debe uno prestarle el servicio!

María Eugenia- ¿Es difícil asumir que la gente no los quiere?

Blas- No, porque al paso del tiempo se va uno acostumbrando. Así como le hago mención, hay policías malísimos, malísimos que uno no convive con ellos en el trabajo. Asimismo hay gente, ciudadanos que le agradecen, que le agradecen de verdad.

Blas nos da pistas al hablar de la figura policial. ‘Las imágenes culturales que sobre de él circulan, hablan de una relación profundamente conflictiva que alimenta decisivamente las expectativas, las formas y los modos de ser policía. Pero también los modos en que una institución y una cultura comparten con la ciudadanía, con los otros, una fluidez entre la norma y la anomia que termina por dibujar un territorio social contradictorio, ambivalente y paradójico’ (Suárez, 2002, p. 96). En ese sentido, es fundamental pensar sobre el policía no sólo como aquel individuo concreto que está situado entre la institución y el ciudadano. Hay que reflexionar sobre el policía también como un personaje discriminado, vituperado y con varias morales simultáneas, cuyo discurso no responde meramente a la reproducción abstracta del discurso formal de la institución policial, sino también a un conjunto de ajustes y fricciones permanentes que lo han ido convirtiendo en una figura de la complicidad y la impotencia de ese entorno social al que pertenece.

La falta de prestigio en la carrera policial genera vulnerabilidad en el policía. Allí radica el círculo que sobre él se cierra: está solo, actúa de manera individual y vive en el rechazo social. Por eso que el policía haga uso de los márgenes de poder, otorgados por el olvido institucional y el entorno hostil con el que interactúa. El policía desempeña diversos roles y en su actuar articula diferentes valores simbólicos: ‘el buen proceder’ no siempre significa operar conforme a derecho pero, circunstancialmente, también obedece la ley; el policía se ‘hace de la vista gorda’ y se doblega ante el poder de su superior o la ambivalencia de la institución, pero en ocasiones también emplea sin límite sus fuerzas, y persigue ciertas expectativas de heroísmo. Al hablar de su propia posición, Camilo, policía investigador, refleja este enorme espectro de posibilidades y lo ilustra recreando también la figura de su propio jefe:

Camilo- Cuando comienzas a entender las cosas sientes impotencia, se te bajan los ánimos. Hacen que te sea indiferente tu trabajo poco a poco. Que te limites a esperar las quincenas [pagos] y a no meterte en problemas.

María Eugenia- ¿Eso te provoca?

Camilo- Sí, ¿qué más? Para no hablar del otro aspecto que es un poco más negro. Aquello de coludirte y recibir un poco de dinero. Como

el que tenía ahí de comandante, el jefe del grupo. Era un señor que llevaba muchos años en la corporación, que tendría unos 60 años el señor.

María Eugenia- ¿Era un policía de oficio?

Camilo- Sí, era veterano ya.

María Eugenia- Ya se las sabía todas.

Camilo- Decían que en su época era muy bueno. Que le gustaba mucho la acción y que conocía muchas cosas, pero yo desde que lo conocí era un ser casi vegetativo, todo el tiempo en el escritorio. Como ahí mismo en el edificio teníamos nuestros dormitorios y en la planta baja eran las oficinas, pues él se la pasaba en el cuarto. Bajaba a la 1:30 p.m. para comer o lo llevábamos a comer y regresaba a ver la tele. Al final [del día] ya que teníamos todos los oficios los firmaba. Si había algo relevante nos preguntaba, si era lo de oficio pues se subía otra vez a ver la tele.

María Eugenia- ¿Estaba cansado?

Camilo- Yo pienso que sí estaba cansado. Se lo voy a describir rápidamente. Como de 1.65 de altura, como de unos 95 kilos o 100, con las camisas de abotonar siempre desabotonadas. Con unos pantalones que se arremangaba así [como si doblara las bastillas hacia arriba] y en sandalias. ¡Todo el tiempo estaba así! Utilizaba el teléfono de la oficina para hablar al restaurante para ver qué iba a haber de comer. Así todos los días. Si había algo trascendente le hablábamos y le decíamos: ‘Mire comandante, ahorita hay que hacer esto y esto, hubo un reincidente...’. Entonces ya le hablaba a una persona que él tenía de confianza del grupo. Él era estudiante también y lo sacaba de la universidad y le explicaba las cosas, pero nada más se las explicaba a él. A él le daba la camioneta y él se iba a investigar y nunca nos decía nada a nosotros.

María Eugenia- ¿Estaba deprimido?

Camilo- Yo pienso que quizá sí porque metiéndonos un poco a su vida personal... Era divorciado y de todos sus hijos nada más lo iba a ver uno. Tenía tiempo en otros municipios... Era muy hermético. Yo creo que le daba todo su conocimiento a esa persona que le digo y nada más. ¡Por eso pedí mi cambio!

Queda claro que no todos los hombres y mujeres que son policías han sido instruidos de la misma manera. Existe una pluralidad de principios, o expectativas morales, que constituyen y conducen a cada uno de estos individuos. Por ello, creo que es fundamental distinguir entre lo que el discurso institucional significa, propone e impone a los individuos

y, por otro lado, los complejíssimos procesos de interiorización de este discurso por parte de los policías y cómo el discurso oficial finalmente dirige, o no, su acción. En las percepciones sociales del actuar del policía y las relaciones sociales que el policía establece, se forman y legitiman determinados saberes y mecanismos de poder y dominación. Las ambigüedades que estructuran al policía recrean las tensiones entre el deber ser y el ser, entre lo que la norma dicta y lo que las necesidades del momento imponen. Sin lugar a dudas, éste es un espacio confuso, donde los agentes visualizan sólo dos posibles finales en la ruta policial: la cárcel o el panteón.

Para construir el futuro

¿Cuál es camino para la transformación de esa cultura policial y por ende, de los policías? No tenemos respuestas acabadas, pero el trayecto investigativo nos permite trazar algunas posibilidades. Tras lo expuesto aquí, queda claro que es necesario reflexionar sobre la importancia de una reforma policial en México. Éste es un tema delicado y que sigue preocupando a la ciudadanía. Año tras año, administración tras administración, se habla de la ‘problemática policial’, sin embargo, los datos nos siguen indicando que hay mucho trabajo por hacer, que los esfuerzos no han sido suficientes y que es fundamental una voluntad política firme para lograr una solución de fondo.

Mientras que muchas instituciones policiales son consideradas violentas, corruptas, y poco eficientes, es cierto que existen diferencias entre las diversas instituciones policiales, explicables por sus condiciones económicas, la calidad de las bases legales existentes en el trabajo policial, la composición social, la dotación de personal y la financiación de las mismas. Quizá sea por eso que los avances son profundamente dispares. Se encuentran instituciones policiales municipales como la de Chihuahua, certificada a nivel internacional, y policías municipales como la de Guadalajara que sigue siendo una de las principales denunciadas en el país por violación a los derechos humanos. De cualquier manera, el caso de Guadalajara es más representativo del promedio de las instituciones policiales. Hay una lista interminable de casos de corrupción, violencia y delincuencia policial a lo largo y ancho de todo el país. Recuérdese el caso de Nuevo León, donde fueron detenidos más de 122 policías de 12 municipios del estado por sus supuestos vínculos con la delincuencia organizada en un operativo implementado por el Ejército (Carrizales, 2007).

La reforma policial tiene pues una importancia crucial para la democratización de la sociedad. Hay quienes coinciden en que las reformas a los marcos jurídicos que regulan la actuación policial son necesarias, pero también hay coincidencia en que ello no garantiza *per se* la transformación de las formas de actuar del policía y de la institución policial. De ahí que sea ‘fundamental revitalizar la cultura individual y organizacional a fin de fortalecer la vivencia de valores y la adopción de nuevas actitudes’ (Acero, 2003, p. 2). La policía debe asumir el reto de una profunda modernización de sus sistemas educativos, que garantice la protección de los principios constitucionales y las reglas del juego democrático. El reconocimiento de la promoción y protección de los derechos humanos es una responsabilidad de las instituciones del estado, especialmente de las instituciones policiales cuya misión es la protección de la vida, la integridad y la seguridad de los ciudadanos en el libre ejercicio de sus derechos y libertades. Una policía respetuosa de los derechos de los ciudadanos es parte integral de un estado democrático de derecho. Es de crucial importancia que los programas académicos para la educación policial incluyan la formación básica profesional, la educación en valores al respeto, la protección efectiva de los derechos humanos y la transparencia en todos los actos del servicio. Este es un modelo de formación que no existe en México hoy en día.

Un policía debe de ser antes que nada un profesional. Pero no se trata de que se idealice la profesionalización o que el sujeto asuma el guión de la acción que la institución le da y se convierta en un sujeto sin criterio; se trata entonces de la necesidad de dotarlo de recursos para preservar el bien común y la paz ciudadana. Tal y como lo señala Acero, a propósito de Plan Educativo de la Policía Metropolitana de Bogotá: ‘como un formador de ciudadanos, a partir de brindarle herramientas conceptuales y metodológicas para cualificar el saber-hacer del policía como persona, ciudadano y servidor público formador de ciudadanos’ (Acero, 2003, p. 2). De tal forma que el ser policía deje de ser un estigma y se convierta en un emblema: que dé sentido de identidad al cuerpo policial y a los miembros que lo integran, tal y como sucede en otros colectivos profesionales. Desde esta perspectiva, el trabajo de policía puede desarrollarse ‘procurando la armonización de la emocionalidad y la racionalidad como dimensiones humanas presentes en el pensar y el hacer del policía y cuya tensión requiere un constante equilibrio’ (Acero, 2003, p. 3). Que simultáneamente le permita al policía contribuir, desde la función social que desempeña, a la creación de una cultura de paz, respeto a las normas y los derechos.

Sin embargo la imagen pública de la policía en México se halla atrapada en discursos alimentados por repertorio cultural adscrito a estereotipos locales. Cambiar esta imagen y percepción de la policía no puede darse de un día a otro, ni en casos aislados, tiene que ser parte de un largo proceso compartido y comprometido donde estén involucrados los diversos actores sociales que integran la sociedad mexicana. No se trata de un ‘cambio’ meramente retórico, sino de acciones que conduzcan a un nuevo comportamiento policial. Aquí deben también participar los medios de comunicación, que bastante han contribuido a la estigmatización del sujeto para justificar el problema de la inseguridad, y el ciudadano común en su trato cotidiano con los policías. Pero para que ese involucramiento ciudadano sea posible es necesaria la transparencia efectiva en los procesos de administración pública. Se deben aprovechar las tecnologías digitales y publicar información que la policía mantiene en secreto; sin embargo, esto también requiere que el gobierno cese su mutismo, se abra y termine con la oscuridad que cultiva la corrupción y la ilegalidad en las diferentes instituciones que lo representan, y de manera muy particular, en la policía.

No sólo la policía y sus agentes son responsables de la falta de capacidad para prevenir y preservar la seguridad ciudadana; hay complejos factores e insuficiencias estructurales del sistema social, económico y político del país que también tienen un rol. El reclamo de la opinión pública por soluciones inmediatas a la inseguridad y problemática policial, debe permanecer crítico del interés gubernamental por adoptar formulas de ‘defensa social’, de campañas reactivas de ‘ley y orden’ que afectan los derechos y garantías de los ciudadanos. La sociedad civil tiene aquí un importante papel como contrapeso a estas tendencias de sesgo autoritario.

Es cierto que para combatir la inseguridad y el estigma que supone ser policía hay que reeducar a los policías. Pero también los ciudadanos deben reeducarse alentando políticas que se basen en el principio de corresponsabilidad. La sociedad civil no sólo tiene que ser vigilante de la actuación policial, sino también contribuir con propuestas de vinculación policía-comunidad y comprometerse en el proceso de ejecución de tales propuestas. La sociedad civil, al hacerse co-responsable y agente activo en el proceso de transformación policial, puede estimular los círculos de sociabilidad que renueven la confianza en la convivencia democrática.

El policía es por lo tanto importantísimo en la configuración y construcción del estado democrático de derecho. Hay profesiones y cargos que con frecuencia los ciudadanos desconocen, pero cualquier

persona sabe quién es un policía. Son el primer rostro del gobierno que entra en contacto con la comunidad. Con base en su contacto con el policía, la sociedad debiera de percatarse si hay cambios de actitud en su gobierno, si sus derechos van a ser respetados, si el combate a la inseguridad será de acuerdo a derecho o con arbitrariedad. Hay pues que abogar por dos cosas: por un policía dueño de sí mismo, que actúe con prudencia y oportunidad, y por una sociedad que reconozca el valor del policía. Es por ello urgente la creación de un cuerpo de policía moderno, respetuoso de los derechos humanos, y orientado hacia la prevención del delito. De lo contrario, será imposible que el policía desempeñe su labor con apego a los valores de la ciudadanía, del individuo y sus derechos.

Notas

¹ En México existe una policía preventiva (uniformada) y otra judicial (no uniformada y de investigación). La preventiva tiene el papel de ‘vigilar el orden de las poblaciones y las ciudades’. En los municipios sólo actúa la policía preventiva; a los estados, el Distrito Federal y la federación les corresponden instituciones de policía preventiva y judicial (Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 2454).

² Aun y cuando el haber cursado la preparatoria es requisito para ser policía en el municipio de Guadalajara, más de la mitad de los 3 mil 200 uniformados estudiaron solo la secundaria o la primaria. Así lo declaró a la cadena informativa *Notisistema* el director de Seguridad Pública del municipio, Dr. Macedonio Tamez Guajardo, quien agregó que ‘menos del 13% cursaron la preparatoria. La mayoría tiene niveles secundarios, unos 400 nivel preparatoria. Mi ideal es que todos tengan preparatoria, de hecho ahora se requiere como requisito de ingreso tener preparatoria, antes no era así’. El funcionario precisa que los bajos niveles de escolaridad se combaten con el curso básico que se imparte en la dependencia, aunque pocos logran un nivel de licenciatura que tampoco abunda entre los mandos medios y altos de la corporación (transmitido el 25 de abril de 2007).

³ La investigación presentada en el libro *Los policías: una averiguación antropológica* (Suárez de Garay, 2006) centró su atención en los policías en activo de la Dirección General de Seguridad Pública de Guadalajara. El proyecto de investigación titulado ‘Procesos de conversión: la experiencia de los ex policías en prisión’ (en curso) centra su atención en ex policías federales, estatales y municipales, presos en el Reclusorio Preventivo de Guadalajara por delitos como secuestro, homicidio, portación de armas prohibidas, narcotráfico, entre otros.

⁴ Municipio de la Zona Metropolitana de Guadalajara.

⁵ Municipio de la Zona Metropolitana de Guadalajara.

⁶ Carlos se integró al equipo del comandante referido en su relato, quien a los pocos meses desapareció sin dejar rastro. Se atribuye su desaparición a miembros de cárteles del narcotráfico. Los altos funcionarios de la policía correspondiente nunca mostraron el más mínimo interés por esclarecer el asunto y es evidente la indolencia para que se le diera ‘carpetazo’ (no seguimiento) al asunto.

⁷ Durante las diversas fases de trabajo de campo realizadas con policías en activo y con ex policías en prisión, se ha constatado que todavía hoy sigue habiendo un porcentaje significativo de policías que ingresan directamente a las corporaciones policiales sin ninguna capacitación previa. En estos casos, las razones expuestas por los propios sujetos han sido, entre otras: que contaban con experiencias laborales previas en distintos sectores de la administración pública; que habían pertenecido a otras corporaciones policiales y no necesitaban ya ninguna capacitación; que los vínculos y relaciones de lealtad que habían experimentado con otros sujetos cercanos a los centros de decisión y de mando los habían llevado a la ruta policial; y, en los casos más dramáticos, por esa incapacidad institucional para responder a los riesgos de trabajo que supone ser policía y que al afectar directamente a alguno de sus familiares (que se desempeñaba como policía) se les ofreció la plaza como una forma de restituir el daño y la aceptaron.

Referencias

- Acero, H., 'Una mejor policía, una mejor seguridad y convivencia en Bogotá-Colombia: un proyecto conjunto entre autoridades civiles, policía y ciudadanía', documento presentado en la conferencia Manifestaciones de un Estado de Derecho: la Policía como Defensora de los Derechos Ciudadanos, Embajada de Estados Unidos en México, México, enero 2003, <http://www.usembassy-mexico.gov>
<http://www.usembassy-mexico.gov>.
- buckner, t., n. christie y e. fattah, 'policía y cultura', en: j. M. Rico (comp), *Policía y sociedad democrática*, Alianza Editorial, Madrid, 1983.
- Carrion, F., *Ciudad y violencias en América Latina* vol.2, Programa de Gestión Urbana, Ecuador, 1994.
- Carrizales, D., 'Confiesan nexos con el narco 4 de 10 policías detenidos en Nuevo León', en: *La Jornada*, México, 19 de abril 2007.
- Goffman, I., *Estigma. La identidad deteriorada*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1986.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario jurídico mexicano*, Porrúa/UNAM, México, 1998.
- López Portillo, E., 'La policía en México: función política y reforma', en: *Diálogo y Debate*, año 3, núm. 12, México, abril-junio 2000.
- Loubet de Bayle, J.L., *La policía*, Acento, Madrid, 1998.
- Martínez de Murguía, B., *La policía en México. ¿Orden social o criminalidad?*, Planeta, México, 1999.
- Sainz, C., I. Piña y F. Solares, 'Hacen de Calzada zona de combate', en: *Mural*, Guadalajara, 30 de abril. 2007.
- Skolnick, J., *Justice without trial: law enforcement in democratic society*, John Wiley and Sons, Nueva York, 1966.
- Suárez de Garay, M.E., *Los policías: una averiguación antropológica*, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente/Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 2006.
- Suárez De Garay, M.E., 'Claves para desentrañar el mundo policial. Un acercamiento antropológico', en: *Renglones*, núm.51, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Guadalajara, mayo-agosto 2002.
- Westley, W., *Violence and the Police: A Sociological Study of Law, Custom and Morality*, The MITT Press, Cambridge, 1970.
- Wilson, J., *Varieties of police behavior*, Harvard University Press, Cambridge, 1968.

NUEVOS OBJETOS EN LA AGENDA DE SEGURIDAD

LA LUCHA CONTRA LA PIRATERÍA EN EL MERCADO DE SAN JUAN DE DIOS, GUADALAJARA

JOSÉ CARLOS G. AGUIAR

La agenda de seguridad pública es un intrincado objeto político. Bajo los procesos actuales de reconfiguración política y económica a escala global, donde las políticas neoliberales determinan la arquitectura del comercio y gobierno en las naciones y ciudades del mundo, se han trastocado las relaciones entre estado, sociedad, y la iniciativa privada (Beck, 2000; May, 2000; Ritzer, 2002). En el caso mexicano, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994 ha intensificado los recursos legales que el sector privado internacional tiene en mano para la defensa de sus intereses comerciales. Así, se registra un proceso políticamente ambiguo: mientras que el Estado-nación pareciera adelgazarse debido al neoliberalismo global, sus funciones disciplinarias y punitivas ganan más relevancia, en particular cuando se trata de la protección de los valores de conglomerados internacionales. Este proceso se torna en particular visible en la actual transición política en México: en las administraciones del Partido de Acción Nacional (PAN), en continuidad con gobiernos anteriores, la seguridad pública es un objeto político que resulta de la transmisión vertical de agendas y planes de acción, un trayecto impulsado por actores internacionales, se dirige hacia el gobierno nacional, y finalmente, toca suelo a nivel local en las administraciones municipales.

La protección de los derechos de propiedad intelectual da cuenta de esta transición. Durante el gobierno del primer presidente de la transición política, Vicente Fox, la piratería fue un tema recurrente. En primer lugar, el marco legal fue ajustado: una serie de reformas le-

gales tuvieron lugar, donde la producción y venta de material apócrifo fue definida como crimen organizado (ley aprobada en 2004). Como resultado, los operativos policiales para el decomiso de material pirata se incrementaron exponencialmente. De acuerdo con reportes de la Procuraduría General de la República (PGR) en el año 2000, el primero de la administración de Fox, se realizaron cinco operativos en contra de la piratería a nivel federal; para el 2004, el número fue 6.313. En estas acciones policiales se catean inmuebles, mercados y puestos callejeros; se confisca material, mercancía, armas y dinero en efectivo; se desmantelan fábricas, y se detienen a personas involucradas en la elaboración o venta de copias ilegales de material protegido por los derechos de autor. Los operativos se efectúan en todo el país: ciudades, pueblos, plazas, mercados, centros comerciales, calles y domicilios particulares. La así llamada *guerra contra la piratería* fue sin duda alguna una prioridad en el gobierno federal de Fox.

Esta asignación de prioridades en la agenda de seguridad no es resultado de pura voluntad federal. En el marco de acuerdos comerciales internacionales, en particular el TLCAN, el gobierno federal está comprometido a resguardar los derechos de propiedad intelectual e industrial. Diferentes tipos de sanciones, que incluyen advertencias diplomáticas o multas, pueden ser el resultado de su infracción sistemática. Las industrias musicales y cinematográficas se movilizan eficientemente para proteger el material sobre el cual poseen derechos mercantiles. Conglomerados de transnacionales, como la International Intellectual Property Alliance (IIPA), son grupos que ejercen presión sobre, en este caso, el gobierno federal de México para exigir la protección de sus propiedades.

En este documento se propone analizar las estructuras legales a partir de las cuales el gobierno federal y el empresariado internacional (encarnado en alianzas globales) se encuentran entreverados en la persecución de delitos de propiedad intelectual. En particular, me interesa observar cómo el gobierno reacciona sobre la presión para la defensa de la propiedad intelectual, y si la transición democrática en el país es una variable relevante en tal proceso. Estas cuestiones son evaluadas en el contexto del programa anti-piratería impulsado por el presidente Vicente Fox, y en particular en los operativos realizados en el mercado de San Juan de Dios en la ciudad de Guadalajara. Este análisis permite observar transversalmente los límites y contradicciones en la implementación de agendas de seguridad y lucha contra el crimen en México, y retratar el entramado multidimensional de poderes y complicidades, tanto locales, nacionales y globales, como legales e ilegales, que también se encuentra en la actual transición política del país.

Piratería, globalización y el caso de México

Los procesos distintivos de la globalización son adjetivados como ambivalentes, ambiguos, o contradictorios (Featherstone, 1999; Nederveen Pieterse, 1992) ya que la globalización, si fuera posible nombrarla en singular, actúa a diferentes velocidades y produce distintos efectos sobre las sociedades. Nada es más acertado en el caso de México. La globalización ciertamente ha reconfigurado los marcos legales del país; ha integrado a México a circuitos financieros globales; empresas transnacionales se han instalado en el territorio nacional; de la misma manera, algunas industrias mexicanas han aprovechado los beneficios de la internacionalización de sus mercados, inversiones y plantas productivas (Aguilar, 2004; Fernández y Hogenboom, 2004; Morales Moreno, 2005). Sin embargo, la apertura comercial, la introducción de nuevas tecnologías de comunicación, la formación de mercados internacionales para bienes culturales (tales como la música, la televisión o el cine) que funcionan casi simultáneamente a escala global, han generado oportunidades para actividades económicas que contravienen la economía política y gobernanza global. La reproducción y venta sin autorización de música, películas y software es un ejemplo de ello. Actores económicos marginales o ilegales, como los vendedores callejeros o en mercados populares, son agentes económicos que en principio no protagonizan los actuales procesos macroeconómicos, pero también hacen frente, participan y redefinen la globalización y el regionalismo desde su posición subalterna. En las ciencias sociales, esta perspectiva desde abajo ha venido ganando terreno en el análisis de los actuales procesos de globalización y creación de bloques regionales (Marchand, Boas y Shaw, 1999).

De acuerdo a cifras publicadas, se estima que en México hoy en día más de la mitad de las transacciones comerciales tienen lugar en el contexto de la informalidad (Cámara de Comercio, 2006). Esto significa que la mayoría de los procesos de compra y venta no son regulados por el Estado. Las consecuencias de este fenómeno son varias, de las que se puede destacar una baja contribución fiscal, la ausencia de sistemas de protección social para los trabajadores, y la desaceleración de procesos económicos de orden macro. El grueso del comercio informal se encuentra en las calles, paradas de transporte urbano o centrales de autobuses, plazas y mercados a lo largo de todo el país. Queda claro que el comercio popular en México es en esencia comercio informal, donde los sectores medios y otros más desfavorecidos encuentran y consumen satisfactores fuera del orden legal.

DVDs y CDs piratas se venden principalmente, pero no únicamente¹, en el comercio informal. Este material se encuentra en venta a lo largo del territorio en mercados, tianguis, calles, paradas de autobuses y centrales camioneras desde Tijuana hasta Mérida, en la Ciudad de México e incluso en las poblaciones rurales más remotas. Vendedores que anteriormente comerciaban con productos locales (vendedores de fruta o verduras) o de producción propia (como los artesanos), se ‘convierten a la piratería’, esto es, se integran a la venta de artículos ilegales en la búsqueda de mayores ingresos. Nos encontramos entonces ante la piratización del comercio informal (Aguiar, 2007): con base en un balance riesgo-ganancia, un número cada vez mayor de vendedores informales y ambulantes se incorpora a la venta de películas y música ilegales, la cual reporta mayores ganancias y un riesgo mínimo, les integra a redes de distribución internacionales, y redimensiona su relación, ahora convertidos en criminales, con el estado de derecho.

La venta de piratería en México da cuenta entonces de un proceso extenso que permite entender los distintos modos de participación de sectores sociales en órdenes económicos y culturales que de otra manera les serían inaccesibles². Estos modos de participación son posibilitados por la difusa relación que tienen los ciudadanos con el orden legal que les rige: la ambigüedad del estado de derecho (Lomnitz, 2000; Cross, 1998). En particular, el comercio informal ha sido un invernadero para la piratería debido a su desarrollo y contexto político en el país. Con otras palabras, el comercio informal representa un arquetipo de la ambigüedad clientelista del régimen del Partido Revolucionario Institucional (PRI) (Aguiar, 2005).

La informalidad en México sólo puede ser entendida como producto del desarrollo y consolidación del estado mexicano del siglo XX, esto es, del partido de Estado: el PRI. El PRI obvió el comercio informal en una doble estrategia de distensión social y financiamiento del partido, y por ende, del Estado Mexicano (Aguiar, 2005). Ante la incapacidad de integrar a grandes sectores populares al mercado de trabajo formal, el Estado optó no sólo por tolerar prácticas comerciales informales, sino también por convertirlas en parte misma del partido. La incorporación del sector informal al PRI en la década de 1950 fue un instrumento de legitimación política, eficiente hasta la década de 1990. A través de los años, el Estado se benefició con las cuotas y recursos raramente transparentes que los vendedores estaban obligados a extender. A su vez, los vendedores, convertidos así en actores políticos, estaban obligados a participar en la ritualidad política del PRI, a la que el partido era muy afecto. En desfiles, manifestaciones, festividades, marchas o mítines,

los afiliados eran invitados por sus líderes locales a asistir y soportar largas horas bajo el sol. Los líderes políticos o gobernantes articulaban discursos populistas ante las masas, donde las bondades de la revolución priísta e igualdad bajo el partido de Estado eran ensalzadas. Es claro entonces que el sector popular fue un componente clave en la escenificación del triunfalismo político del PRI. Los miles de asistentes a los rituales priístas eran efectivos en la producción de una impresión (sino artificial al menos precedera) de victoria política, consenso y legitimación social. Esta dinámica, que en otras ocasiones he definido como de beneficio mutuo (Aguiar, 2005), permitió a los vendedores informales operar bajo un régimen de excepción caracterizado por el intercambio de relaciones económicas y favores políticos.

Fundado en un tipo de control de corta distancia y contacto personal, los vendedores estaban sujetos a requerimientos económicos, no raramente extravagantes, que los líderes hacían a fin de librar o neutralizar la compleja burocracia gubernamental o, con otras palabras, el estado de derecho. Altos índices de corrupción y erosión del Estado fueron el resultado de la naturaleza corporativista del PRI (Lomnitz, 2000). El contrato tácito entre el sector popular y el aparato político generó, a la postre, un modelo de estado populista y ambiguo que incubó economías donde la frontera entre informalidad e ilegalidad es porosa, y en muchos casos inexistente.

El marco legal contra la piratería en México

México es un país relevante para las industrias de propiedad intelectual, no sólo por el valor de su mercado, sino también por el alto índice de piratería. Desde 2000 el país se encuentra entre las tres economías piratas más grandes del mundo – sólo después de China y Rusia – en lo que refiere reproducción y venta de material protegido por los derechos de autor: películas, música, libros y software. Para 2005 se estima que un total de 1.302 millones de dólares americanos fueron ganados con la venta de material pirata en México. El país representa un importante descalabro para los intereses corporativos de empresas discográficas y cinematográficas, ya que más del 60% de los discos y películas en el territorio son copias ilegales (IIPA; IFPI).

Las dificultades que el gobierno presenta en la defensa de los derechos de autor no se pueden soslayar. El marco legal para la defensa de los derechos de propiedad intelectual ha tenido un desarrollo importante desde la década de 1980. El ingreso de México al GATT (1986) bajo la presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado y la posterior negociación y ratificación del TLCAN (1994) durante el gobierno

de Carlos Salinas de Gortari marcaron para el país la integración al actual orden neoliberal global y un particular énfasis en el concepto de propiedad intelectual.

En el conjunto de leyes relativo a la propiedad intelectual se encuentra una primera distinción: la propiedad industrial y el derecho de autor. Los derechos de autor están protegidos bajo la Ley Federal de Derecho de Autor, donde se definen de la siguiente manera:

Todo creador de una obra intelectual, sea ésta artística -pintura, escultura, danza, arquitectónica, etc.-, literaria, musical o de cómputo, es un autor. Para protegerlo a él y a su obra respecto del reconocimiento de su calidad autoral y la facultad de oponerse a cualquier modificación de su creación sin su consentimiento, así como para el uso o explotación por sí mismo o por terceros, existe un conjunto de normas denominado Derecho de Autor (Instituto Nacional de Derechos de Autor, 2005).³

Aunque el derecho de autor en México ya estaba presente desde la primera constitución de la nación independiente (la Constitución de 1826) su defensa y valía parecieran haber tenido poco efecto. Sin embargo, hay un desarrollo crucial en la nueva ley de Derecho de Autor. La ley de Derecho de Autor vigente en México entró en vigor en 1997, luego de las reformas necesarias a la luz de la firma del TLCAN. El mismo año se fundó el Instituto Nacional del Derecho de Autor, pensado para defender y difundir tal regulación. La ley de 1997 vincula el derecho de autor con el Código Penal Federal, de tal manera que la infracción al derecho de autor se define como delito federal, cuya sanción puede alcanzar hasta tres mil días de salario mínimo de multa y seis años de prisión (Código Penal Federal, título XXVI, artículos 424-29). En abril de 2004, la Cámara de Diputados aprobó una reforma que define a la piratería como crimen organizado. Los castigos se intensificaron con un máximo de 20 mil días de salario mínimo y diez años de prisión.

Es notorio que, luego de la ratificación del TLCAN, el derecho de autor ganó peso en la legislación del país y en los intercambios comerciales y políticos entre los tres países del tratado, en particular entre México y los EEUU. El acuerdo subraya la autoría intelectual como un componente esencial en la arquitectura comercial entre los países firmantes. El capítulo 17 del TLCAN está dedicado en su integridad al tema de autoría intelectual, y define los recursos de los que las diferentes partes pueden echar mano. En concreto, el artículo 1717, inciso 1, promulga:

Cada una de las Partes dispondrá procedimientos y sanciones penales que se apliquen cuando menos en los casos de falsificación

dolosa de marcas o de piratería de derechos de autor a escala comercial (*Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, 1994).

Al mismo tiempo que el acuerdo establece procedimientos judiciales contra los infractores (contra quienes copien y comercien sin autorización material protegido, esto es, piratería), se crea una estructura que otorga al propietario de derechos, sea una federación o asociación, la capacidad legal para demandar el respeto a sus derechos. De esta manera, empresas de cualquiera de los tres países pueden apelar a los gobiernos nacionales por la defensa de sus derechos comerciales (artículo 1715).

El desarrollo histórico que interesa analizar aquí es visible en dos frentes: por un lado, la trasgresión a la ley de autor ya no es contemplada como una infracción o falta administrativa, sino como un delito de fuero federal, un crimen organizado. Como resultado, el resguardo de los intereses corporativos del sector privado internacional está estipulado una ley federal. En segundo lugar, el acuerdo comercial genera un espacio legal en el que el propietario de derechos puede demandar acción judicial, lo que compromete a los gobiernos nacionales a defender judicialmente los derechos comerciales de las compañías afectadas. Dada la arquitectura del comercio global en materia cultural (como es el caso de la música, películas y software) empresas transnacionales adquieren entonces la facultad de inducir acción judicial a fin de defender sus derechos en cualquier país suscrito. En este marco legal no es necesario que la empresa acuda a la Secretaría de Comercio de su país para que ésta a su vez presente el caso a la secretaría del país infractor a fin de proceder legalmente: la empresa adquiere la facultad de demandar acción judicial directamente del gobierno federal del país en cuestión. Este modelo economiza y simplifica la dinámica entre gobierno nacional y sector privado internacional.

La arquitectura de los derechos de autoría intelectual puede ser vista como un ejemplo típico de los procesos de globalización. Dado que esta ley entra en vigor en todo país suscrito a acuerdos comerciales u organismos internacionales (TLCAN, OMC o Unión Europea) este modelo tiene un efecto homogenizador sobre los gobiernos nacionales, ya que los marcos y procedimientos legales se estandarizan, como es el caso de la autoría intelectual (May, 2000).

Mientras que la estipulación de leyes a escala global pareciera seguir una ruta ascendente, se registra también una fuerte crítica a estos cuerpos legales y si éstos a final de cuentas reproducen asimetrías geopolíticas. La configuración del mercado global de productos culturales ha seguido un modelo de expansión (en términos de mercado) pero

también de concentración (localización de ganancias). En su libro *La globalización imaginada* el antropólogo García Canclini analiza los circuitos de distribución de las industrias culturales globales (particularmente la música, el cine y la literatura) a escala latinoamericana. Según García Canclini, las industrias culturales de la región están sufriendo un intenso proceso de recomposición y transnacionalización, entendiendo por ello que los circuitos de producción y distribución cultural nacional están siendo reemplazados por empresas transnacionales, particularmente estadounidenses. Compañías transnacionales han ido comprando empresas locales y concentrando derechos sobre el patrimonio cultural de las naciones (por ejemplo, la música); las productoras cinematográficas internacionales también son en ocasiones las dueñas de las salas de exhibición, donde las películas nacionales encuentran dificultades para su programación⁴. El autor sostiene que este proceso de concentración ha ya reconfigurado la geografía cultural de América Latina: su capital cultural no está en ningún país de la región sino en Miami, donde las sedes internacionales de editoriales, empresas musicales y cinematográficas se encuentran establecidas. Allí se toman decisiones sobre qué productos circular, producir o publicar en América Latina. Este proceso de recomposición geopolítica de las industrias culturales a escala global se torna particularmente visible cuando García Canclini sostiene que el 90% del mercado global musical está concentrado en cuatro compañías disqueras transnacionales (García Canclini, 2003, p. 15). Esta concentración hace evidente que no existen entonces mercados globales culturales en plural: existe un mercado donde el consumo a escala global está dominado por no más de cinco conglomerados internacionales que controlan los circuitos de producción y distribución discográfica y cinematográfica, así como los derechos de autoría de estos productos⁵. Tales conglomerados permiten la formación de alianzas internacionales, visibles en sus representantes legales en cada país, que se convierten en poderosos grupos de presión anclados en contextos nacionales.

Las cuatro compañías disqueras más grandes del mundo (Warner, Sony, Universal y BMG-Bertlesmann) se encuentran representadas en México a través de la International Federation of the Phonographic Industry (IFPI), cuya sede latinoamericana se encuentra en Miami. Aunque estas cuatro compañías son líderes en diferentes sectores de las industrias culturales, la IFPI se aboca a la música, donde, según el representante legal de la organización en México, Arturo Díaz, 'están asociados a nivel internacional para defender sus derechos y sus intereses' (Arturo Díaz, Director Jurídico de la Asociación Mexicana de

Productores de Fonogramas (AMPROFON), 25 de junio de 2004, comunicación personal). Hay que recalcar que este organismo transnacional adquiere en México una identidad nacional: la AMPROFON, donde las cuatro compañías se encuentran asociadas con productores mexicanos, aunque la mayor parte de estas productoras nacionales ya han sido a su vez compradas por los *holdings*⁶. Antes de la introducción del TLCAN, la AMPROFON era un importante organismo de la industria discográfica mexicana; en los últimos años se ha convertido paulatinamente en el brazo legal mexicano de las empresas disqueras internacionales. La AMPROFON, ahora convertida en subsidiaria del IFPI, tiene como función informar sobre la situación de los intereses corporativos de las industrias transnacionales en México. ‘A todas nuestras asociadas tenemos que rendirles informes periódicamente de los operativos que se han hecho, los aseguramientos [de material apócrifo]’ (Arturo Díaz, 25 de junio de 2004).

Con la firma de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de America del Norte, que los mandatarios de Canadá, EEUU y México efectuada en marzo de 2005, se intensifica la cooperación de los tres países en temas de vigilancia fronteriza y control de economías ilegales. Esta alianza es vista como una extensión o anexo del TLCAN, y aborda temas que el acuerdo inicial no tenía en consideración⁷. Como consecuencia de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 a los EEUU y la posterior ‘guerra contra el terrorismo’, la seguridad en las fronteras se perfila como un tema clave para la agenda tripartita. Los flujos de personas y mercancías por tierra, mar y aire estarán sometidos a nuevos mecanismos de control y vigilancia, que sin ser especificados, están diseñados para ‘dotar de mayor seguridad a nuestras sociedades abiertas, hacer más competitivas a nuestras empresas y más sólidas a nuestras economías’⁸. Uno de los elementos más sobresalientes de este programa es la identificación de la reducción de piratería y falsificación como tema estratégico para la seguridad y prosperidad de la región. En el primer informe enviado por los secretarios de seguridad y comercio de los tres países a sus mandatarios, bajo el capítulo Promoviendo el Crecimiento, la Competitividad y la Calidad de Vida, se brinda particular atención a la cuestión:

La protección de la propiedad intelectual es clave para mantener una economía en constante innovación. Para 2006, buscaremos desarrollar una estrategia coordinada con el fin de combatir la piratería y las imitaciones ilegales de productos originales, con especial énfasis en: mejorar la detección y prevención de la piratería y la imitación de productos; concientizar a la población y difundir los esfuerzos de las autoridades para evitar el comercio de productos

ilegales y piratas; y desarrollar instrumentos de medición para evaluar el progreso alcanzado y determinar la magnitud exacta del problema (parágrafo *América del Norte sin Imitaciones*, en Reporte a los Mandatarios, Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte, junio 2005)⁹.

Bajo la perspectiva de esta alianza, la seguridad no sólo incluye el control de sustancias peligrosas, armamentos, flujos migratorios o prevención del terrorismo en las fronteras, sino también la protección de la propiedad intelectual. En este nuevo discurso sobre seguridad y prosperidad, la seguridad regional se encuentra entretejida con los intereses corporativos de las industrias de los derechos de autor estadounidenses. El discurso sobre seguridad regional de esta alianza pareciera ser una especie de caballo de Troya: a primera vista, pareciera defender y promover los intereses nacionales de los países firmantes, pero también mimetiza el aseguramiento de los beneficios comerciales del sector privado internacional, en particular de la propiedad intelectual.¹⁰

Tal y como se ha expuesto hasta ahora, la legislación en México contra la piratería puede ser entendida como un efecto del neoliberalismo global, que reconfigura al gobierno nacional y le disciplina con marcos legales estándar. La defensa de los intereses comerciales de corporaciones internacionales se perfila como una prioridad en la agenda de seguridad nacional, y se dedican importantes recursos federales a tal fin. Al mismo tiempo que el marco legal sobre propiedad intelectual se consolida, las industrias forman activos grupos de presión. Dos organismos, la IIPA y IFPI son los ejemplos más visibles de asociaciones de compañías discográficas y cinematográficas que se movilizan contra la piratería; a través de sus oficinas regionales o nacionales, dan seguimiento a la venta de copias ilegales de sus productos y ejercen presión para inducir procedimientos judiciales. Para ambos organismos, México es un caso problemático dado sus altos índices de piratería y exigua acción gubernamental. Es por ello que, bajo el discurso de la seguridad regional, se intenta una vez más ejercer presión sobre el gobierno federal mexicano para tomar acciones más contundentes.

El mercado de San Juan de Dios. Un modelo de transformación del comercio informal

Si bien los ajustes legales en materia de derechos de autor se registran a nivel macro (en acuerdos comerciales o alianzas para la seguridad signados por el gobierno federal), los resultados de tales políticas siempre tienen que ser analizados a nivel micro, donde talas políticas son apli-

cadadas. Los cambios realizados al Código Penal Federal en relación con la venta de piratería tienen como propósito reducir la venta de material apócrifo. Sin embargo, el comercio de piratería en este país continúa 'en todas las calles. No se requiere de mucha labor de inteligencia, ni de investigación. Está a la vista de todo el público, de todo el mundo' (Mario Arturo Díaz, Director Jurídico de la AMPROFON, 25 de junio de 2004). El mercado de San Juan de Dios, oficialmente llamado Mercado Libertad, en la ciudad de Guadalajara no es una excepción.

Fundado a fines del siglo XVI como un espacio para el intercambio de mercancías en tránsito, el mercado de San Juan de Dios es hoy en día uno de los espacios comerciales populares más coloridos, dinámicos y característicos de México. Dado el desarrollo del comercio informal bajo el régimen del PRI, las actividades comerciales en este mercado son básicamente informales, aunque en los últimos años durante la administración del PAN se han introducido algunas formas de recaudación fiscal (como las licencias municipales¹¹) con las que se les obliga a los vendedores a contribuir con las arcas municipales, pero no existen a la fecha mecanismos de recaudación federal significativos. El actual edificio donde el mercado se encuentra cuenta alrededor de 3.000 puestos donde todo tipo de mercancías están disponibles. En el mercado se vende lo que en todos los mercados: frutas, verduras, alimentos preparados, ropa típica, artesanías, joyería, yerbería, zapatos, sandalias, marroquinería, dulces típicos, artículos electrónicos, ferretería, jeans y camisetas. No obstante, en Guadalajara se dice que 'en el mercado de San Juan de Dios se encuentra de todo' y con razón. Este mercado no sólo cumple con las funciones de un mercado popular 'tradicional' en términos de abasto de productos locales o primarios (Geertz, 1979; Malinowski, 1982), sino que también funciona como un centro de distribución y venta de mercancías ilícitas. Servicios sexuales, drogas ilegales, armas de fuego, piratería y contrabando pueden ser adquiridos en este mercado. Es también remarcable que las redes que hacen posible el movimiento de estas mercancías se encuentran en del edificio de este mercado, y articulan traficantes, mayoristas y vendedores al menudeo.

El mercado de San Juan de Dios es sin lugar a dudas un importante centro de circulación e intercambio de productos y conexiones que facilitan estas actividades económicas. Hoy en día, cerca de la mitad de los puestos de este mercado comercian algún tipo de material pirata, del que las películas y música representan el mayor volumen. El IFPI y la PGR reconocen que este mercado es, luego del barrio de Tepito en la Ciudad de México, la zona comercial más problemática en lo que refiere infracciones a los derechos de autor. Pero la venta es sólo una

actividad dentro del circuito económico relativo a la piratería. Durante las estancias de investigación que realicé en la ciudad de Guadalajara¹², pude constatar que dentro del mercado no únicamente la mercancía se encuentra disponible, sino que allí mismo se puede rastrear todo el proceso productivo para la manufactura de DVDs y CDs piratas: la adquisición de la materia prima (másters originales, discos vírgenes, estuches y portadas impresas); la reproducción del material realizada con computadoras de alta velocidad; el almacenamiento del material ya copiado; la distribución al mayoreo y medio mayoreo a intermediarios (muchos de ellos vendedores en tianguis y mercados de la ciudad y región); y por último la venta al detalle al consumidor. Por lo tanto, en el mercado de San Juan de Dios se encuentran el proceso productivo, las redes, y el comercio que hacen posible la economía pirata, todo ello bajo un mismo techo.

Debido a la atípica relación que los vendedores en mercados y calles desarrollaron con el partido de Estado en México, en la que el intercambio de favores políticos por beneficios económicos arrojó un régimen de excepción donde la corrupción y el oportunismo impidieron políticas a largo plazo y la instauración del estado de derecho, es relativamente fácil para un vendedor incorporarse a la venta de piratería¹³. El vendedor pirata, al insertarse dentro de esta estructura, puede operar de manera más o menos independiente. Una serie de mecanismos y arreglos le facilitan al comerciante la venta de artículos pirata: pagos mensuales a cambio de inmunidad que tienen como destinatario final a la policía federal (conocidos como *cuotas*); avisos oportunos en caso de operativos policiales (*pitazos*); y el apoyo de agentes parapoliciales que intercambian información e incluso pueden ofrecer intermediación en caso de conflicto con la policía federal (*madrinas*). Estos son sólo algunos ejemplos significativos que dan cuenta de una estructuración de la economía pirata, donde se encuentran inmersos el vendedor, el productor y/o traficante de mercancía pirata, y ciertas instancias del aparato gubernamental.

El comerciante de piratería ejerce como un vendedor atomizado pero muchas veces dependiente de un proveedor. El proveedor entrega mercancía a consignación o crédito, y provee cierta seguridad a cambio de una cuota fija mensual que posibilita inmunidad en caso de revisiones policiales. En algunos casos el mismo proveedor pirata ofrece servicios de contabilidad o crediticios a sus vendedores. Los vendedores se integran entonces a redes regionales donde el proveedor pirata tiene una función vital. Éste se es el agente central de la economía pirata: él es el propietario de la red y articulador de los contactos; de él depende

el abasto y distribución de mercancía, y genera distintos servicios para los vendedores. Debido a la profesionalización y diversificación de los servicios y funciones del proveedor, se le puede identificar como *empresario pirata*.

La cooperación existente entre empresarios piratas y agentes de la policía federal es el mecanismo fundamental que otorga a aquellos vendedores integrados a estas redes cierto nivel de impunidad que les permite llevar a cabo la venta de este material ilegal. No obstante, siempre existe un riesgo para el vendedor. Los empresarios piratas y agentes policiales son actores complejos y pueden ser impredecibles.

El policía y el pirata: los operativos

Al sostener que el mercado de San Juan de Dios representa un modelo para estudiar a las economías ilegales en México, no me refiero de manera exclusiva al proceso económico por el que los vendedores informales se convierten a la piratería, sino también a la naturaleza de los intercambios de favores y estructuración de relaciones entre agentes policiales y empresarios piratas, que facilitan al final de cuentas la comisión, en estricto sentido, de un crimen federal: la producción y venta de material que contraviene los derechos de autor. En 2005 se efectuaron cada día en México alrededor de 18 operativos federales contra los delitos de propiedad intelectual¹⁴ y su resultado es ambiguo. Mientras las triunfalistas cifras oficiales reportan un incremento en las acciones y material decomisado, a partir de un análisis a nivel de terreno (en las calles, en los mercados) se puede debatir que la economía pirata es un fenómeno dinámico, vigoroso y en expansión.

La cooperación entre redes criminales y agentes policíacos en México es un tema de saber común. En diarios y revistas existe atención al respecto (particularmente en el periodismo más serio de La Jornada y Proceso) pero desde el ámbito académico el tema es aún marginal. El narcotráfico ha sido el caso que ha arrojado la mayor luz sobre la cooperación entre agentes criminales y policíacos¹⁵. En general éstas son formas de cooperación informales, flexibles y clandestinas: 'se trata de una forma particular de complicidad difusa, por la cual la solidaridad corporativa está cimentada por la ilegalidad' (Martínez de Murguía, 1998, p. 19). Es una cooperación vaga e imprecisa que no necesariamente incluye a un cuerpo policíaco en su conjunto, sino una lógica proteccionista o solidaria al interior de la institución que refleja, por un lado, el alto nivel de autonomía con el que las policías funcionan en México¹⁶, y por otro, una fragmentación al interior de estas instituciones. Como resultado, las instituciones policíacas se hacen

frecuentemente cómplice de sujetos que comercian con información crítica, o de agentes involucrados en actividades ilícitas (Suárez de Garay, 2006). Ésta es una delicada situación, donde la policía termina siendo parte del problema que de hecho debiera estar combatiendo (Martínez de Murguía, 1998, p.38-41).

La madrina es quizá la figura más efectiva para entender los modos y límites de la cooperación entre policía y agentes ilegales. La madrina es por lo regular un ex-policía que vincula a la institución policíaca con redes ilegales (Oppenheimer, 1996, p.303; Martínez de Murguía, 1998, p.41 y siguientes). Ya que la madrina cuenta con un capital social dentro de la institución, es este capital su potencial y fuente de recursos; la madrina tiene contactos informales con policías y subcomandantes, con quienes permuta información (sobre operativos o retenes), pero también servicios. La madrina se beneficia entonces de su vínculo exclusivo con agentes policíacos, a partir del cual información o protección puede ser intercambiada.

En el mercado de San Juan de Dios es el empresario pirata quien intermedia entre la madrina y el vendedor de piratería. Los vendedores de piratería en los puestos no tienen contacto directo con una madrina, mucho menos con la policía federal. El empresario pirata recolecta cuotas entre los vendedores a quienes les surte discos; la cuota incluye un pago mensual que puede ir de los 500 a los 800 pesos (42-66 dólares) con el fin de recibir información sobre operativos por venir. Esta información es crítica para el vendedor, ya que al estar al tanto sobre las confiscaciones, el vendedor puede proteger su mercancía. El pago de la cuota es indispensable para funcionar en la venta de piratería, ya que provee cierta inmunidad, pero también es un instrumento de coerción que los empresarios piratas utilizan para obtener recursos financieros de los vendedores. El pago de la cuota no es opcional ni voluntario.

Hay riesgo y peligro para el que no quiera jalar. Por ejemplo, el que no quiera pagar la cuota, entra a la lista negra y se le mandan allá al comandante, al que haga el operativo. Por esto te chingan hasta de noche, ya de acuerdo a la autoridad, y hay muchas movidas que yo sé [...] Ellos están coordinados en una lista, tienen su representante, con el que trae el área, y se arreglan con ellos (Mario, vendedor en el mercado de San Juan de Dios, 22 de junio 2004)

Quienes se niegan a cubrir el pago, aparecen en la ‘lista negra’, a quienes la policía revisa y confisca mercancía; el funcionamiento de esta lista sugiere que la madrina tiene la capacidad de indicar a la policía qué puestos revisar. Más todavía, las madrinas pueden inducir acción policial sobre determinados vendedores (a quienes se les castiga al ‘poner

el dedo': dirigir operativos contra ellos). Con base en los intereses del empresario pirata, la madrina puede negociar con la policía la ejecución de una confiscación dirigida a vendedores específicos, aquellos que se niegan a pagar la cuota o representan una amenaza para los intereses del empresario. La policía cumple entonces con labores de castigo; el uso de la policía como brazo correctivo de los empresarios piratas encuentra paralelos en otros contextos y con otras organizaciones ilegales, como la organización del narcotráfico en São Paulo (Cano, 2005). Queda claro que el empresario pirata puede al final de cuentas dirigir o instigar acción policial.

Existen también límites y ambigüedades en la cooperación entre la policía y los agentes ilegales: el empresario no puede garantizarle al vendedor protección absoluta. Permanece un grado de riesgo para el vendedor y su mercancía puede llegar a ser confiscada aun cuando éste cubra el pago de la cuota. El empresario espera que el vendedor asuma ese riesgo, y que esté consciente de que esto forma parte de la condición ilegal de la actividad a la que se ha integrado. En palabras de uno de los vendedores del mercado de San Juan de Dios: 'tienes que cooperar pero no te garantizan nada [...] se supone que te avisan pero no te garantizan que no te van a atacar. Lo que ellos hacen es que te avisan' (Ernesto, vendedor en el mercado de San Juan de Dios, 5 de mayo 2003). Se registran fallos en los flujos de información entre policías y madrinas: el contacto de la madrina puede no tener acceso a cierto tipo de información, digamos, privilegiada; o distribuir información falseada debido a diferencias dentro del cuerpo policiaco; o puede que su contacto le haya traicionado. Los mecanismos de cooperación entre madrinas y policías, en el caso de la piratería, dan evidencia de una corrupción fragmentaria, donde la madrina no está en condiciones de prever ni dirigir la acción de la institución en su conjunto, ya que la cooperación depende de contactos específicos, personales y no estructurales.

En cualquier caso, el pitazo es un eficiente recurso para difundir información filtrada de la policía federal a la madrina sobre operativos a realizarse. La madrina a su vez circula la información al empresario, y éste entre los vendedores a quienes les provee seguridad; de esta manera, el vendedor puede ocultar su mercancía y dejar en su lugar discos viejos o defectuosos 'para dar la pantalla'. Los pitazos pueden algunas veces resultar en falsas alarmas, o un operativo puede ocurrir sin noticia previa. Si bien el vendedor vive día a día con el riesgo de perder su mercancía pirata durante un operativo, el funcionamiento de las cuotas, listas negras, pitazos, y madrinas, dejan ver de manera específica los límites de las mediadas nacionales contra la piratería.

Conclusiones

Las reformas legales y programas policiales contra la piratería impulsados por el presidente Vicente Fox en México entre 2000 y 2006 son producto de procesos regionales, incluso globales, que definen la agenda de seguridad nacional y estandarizan los marcos legales de los gobiernos nacionales. Estas políticas privilegian una perspectiva punitiva: al convertir a los Estados Nación en escoltas de los conglomerados internacionales, se definen nuevos crímenes y se apoya el uso represivo de la policía. Este proceso típicamente vertical (grupos de presión internacional promoviendo reformas nacionales para controlar el espacio local) pareciera desconocer o al menos obviar el entramado de relaciones entre los actores locales (vendedores de piratería, empresarios piratas) y aquellos promotores del estado de derecho (en este caso la policía o autoridades locales). Es remarcable que el primer gobierno de alternancia en la historia de México, pusiera tal énfasis en la ‘guerra contra la piratería’ y evitara acercarse al comercio informal de una manera más positiva.

La ausencia de políticas pro-activas que generen espacios de negociación y reconversión para los vendedores de piratería pone de manifiesto la incapacidad de Vicente Fox, en particular, y del PAN, en general, para pactar con el sector popular (un nicho históricamente priísta). En su lugar, el gobierno de Fox hizo suya la perspectiva neoliberal y punitiva que distingue al actual discurso sobre la propiedad intelectual. Las dinámicas endémicas al comercio informal en México, tal y como se ha visto en el caso del mercado de San Juan de Dios, generan formas de resistencia que permiten neutralizar los programas federales para eliminar o al menos disminuir la venta de piratería. El fracaso de estas políticas se hace notorio al analizar la cotidianidad y la dinámica de trabajo de los vendedores de piratería en este mercado.

Quizá no sea tanto la pérdida de ingresos para las industrias cinematográficas y disqueras la parte más lamentable de este fracaso en la reducción de la piratería, sino el efecto que esta derrota produce sobre la representación que los ciudadanos tienen de sus autoridades y el funcionamiento de las leyes en su conjunto. Para los vendedores de piratería, como para tantos otros, la aplicación y respeto de las leyes es una cuestión irrelevante. Indeliberadamente, las políticas anti-piratería refuerzan estructuras clientelistas y de coerción, así como el desgaste de las instituciones garantes del orden público, en particular de la policía. En su lugar, la ‘guerra contra la piratería’ pareciera ahondar aún más la espiral de corrupción y erosión del estado de derecho en México.

Notas

¹ Aquí habría que mencionar los comercios híbridos, que si bien funcionan legalmente (comercios establecidos) combinan la venta de artículos legales con ilegales. Tiendas de regalos, cenadurías o abarrotes que también ofrecen discos y películas pirata. En algunos casos, el producto legal sirve más bien como pantalla para poder ofertar artículos pirata, donde se encuentra la ganancia fuerte para el vendedor.

² La piratería se extiende, entre otros, a productos farmacéuticos, taxis, permisos gubernamentales, seguros, etc.

³ Página del Instituto Nacional del Derecho de Autor, http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_1516_antecedentes_del_der.

⁴ La programación para la exhibición de películas en las cadenas internacionales de salas cinematográficas en México es decidida en los EEUU y enviada a las salas del país, donde los gerentes regionales o locales no tienen facultad para decidir sobre el programa. Esta información proviene de un gerente de dichas salas, cuyo nombre no me es autorizado publicar.

⁵ Algunos músicos y DJ's mexicanos han alcanzado cierta visibilidad a escala nacional y latinoamericana haciendo uso de redes informales para la distribución de música y programación de conciertos. Ellos han decidido permanecer al margen de las compañías transnacionales, ya que éstas exigen la renuncia de los músicos sobre los derechos intelectuales de su obra.

⁶ De las 9 compañías asociadas bajo la AMPROFON que representan el 80% del mercado musical en México, quizá las únicas que siguen siendo empresas mexicanas sean Azteca Music y Fonovideogramas. El resto son propiedad de transnacionales.

⁷ No hay evidencias de que esta alianza haya sido discutida en público, ni que la población fuera informada de su negociación hasta el día en que fue signada por el presidente Vicente Fox.

⁸ Declaración Conjunta para crear la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), 23 de marzo de 2005.

⁹ http://www.spp.gov/spp/report_to_leaders/index.asp?dName=report_to_leaders

¹⁰ Información generada por la IFPI, disponible en la página electrónica de la AMPROFON: <http://www.amprofon.com.mx/ifpi.htm>.

¹¹ La licencia municipal consiste en una autorización otorgada por el gobierno local que permite a los vendedores ejercer sus actividades comerciales. Su costo para el mercado de San Juan de Dios es de alrededor de \$300 por año.

¹² Estas estancias, que tuvieron lugar de 2001 a 2004, fueron conducentes a la tesis doctoral *Dirty CDs. Piracy, Globalisation and the Emergence of New Illegalities in the San Juan de Dios Market, Mexico*.

¹³ Hago uso del término *piracy entrepreneurship*, para denominar a una estructura que incluye actores tanto privados como gubernamentales, mecanismos atípicos, recursos materiales y procesos productivos que hacen posible la economía de la piratería a escala local, nacional e internacional, generando así una red regional para el comercio de estos productos (cfr Aguiar, 2007).

¹⁴ Este promedio está calculado con base en los 6.587 operativos realizados por la PGR en 2005. Fuente: PGR.

¹⁵ Piénsese en el operativo 'México seguro' que en el mes de junio de 2005 se echó

a andar en distintos estados de la República Mexicana. En Nuevo Laredo, la policía municipal fue sustituida por el ejército federal y agentes de la AFI dado los intensos niveles de cooperación entre la institución y algunas redes de narcotraficantes, donde los criminales incluso hacían uso de la frecuencia de radio policial para usos logísticos.

¹⁶ Las policías federales, estatales y municipales son autónomas. Planes de cooperación son necesarios a fin de comunicarlás y trabajo conjunto.

Referencias

- Aguilar, J.C.G., *The informal retailer, the political actor. Popular commerce, political representation, and the PRI regime: The San Juan de Dios market, Guadalajara*, documento presentado en la conferencia Society for Latin American Studies, Universidad de Derby, Derby, abril 2005.
- Aguilar, J.C.G., *Dirty CDs. Piracy, Globalization and the Emergence of New Illegalities in the San Juan de Dios Market, Mexico*, tesis doctoral en ciencias sociales, Universidad de Amsterdam, 2007.
- Aguilar, A.G. (coord), *Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países*, UNAM/CRIM/Porrúa/CONACYT, México, 2004.
- Alianza para la Seguridad y la Prosperidad para América del Norte (AS-PAN), Agenda para la Prosperidad, http://www.aspan.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=3&Itemid=21.
- Appadurai, Arjun, *Modernity at large*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1996.
- Bailey, J. y R. Godson (eds), *Organized crime and democratic governability*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2000.
- Barrón Cruz, M.G., C. Silva y J.A. Yáñez Romero, *Guardia nacional y policía preventiva: dos problemas de seguridad en México*, University of San Diego/ Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2004.
- Beck, U. *What is globalization?* Polity Press, Cambridge, 2000.
- Bettig, R.V., *Copyright culture. The political economy of intellectual property*, Westview Press, Boulder/Oxford, 1996.
- Cámara de Comercio de México, *El dañino ambulante*, 2006, <http://www.ccmexico.com.mx>
- Código Federal Penal*, <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/8.htm?s=>
- Cano, I., *Violence in Rio de Janeiro*, documento presentado en la conferencia Safety without Borders, Universidad Libre de Amsterdam, Amsterdam, abril 2005.
- Cross, J., *Informal politics. Street vendors and the state in Mexico City*, Stanford University Press, Stanford, 1998.
- Domínguez, J. y A. Poiré, *Toward Mexico's Democratization*, Routledge, Nueva York, 1999.
- Fernández Jilberto, A. y B. Hogenboom (eds), 'Special issue: Latin American conglomerates and economic groups under globalization', en: *Journal of developing societies*, vol. 20, núm. 3-4, 2004.
- Featherstone, M. and S. Lash, *Spaces of culture. City, nation, world*, Sage, Londres, 1999.
- García Canclini, N., *La globalización imaginada*, Paidós, México, 1999.
- García Canclini, N. (coord), *La antropología urbana en México*, UAM/FCE/ CNCA, México, 2005.

- Gutmann, M., *The romance of democracy: compliant defiance in contemporary Mexico*, University of California Press, Berkeley, 2002.
- Landes, D., *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are So Rich and Some So Poor*, Norton, Nueva York, 1998.
- Levy, D.C. and K. Bruhn, *Mexico. The struggle for Democratic development*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 2001.
- Lomnitz, C., *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*, CIESAS/Porrúa, México, 2000.
- Malinowski, B., J. Fuente, et al. *Malinowski in Mexico : the economics of a Mexican market system*, Boston, Routledge & K. Paul, Londres, 1982.
- Marchand, M., M. Boas y T. Shaw, 'The political economy of new regionalisms', en: *Third World Quarterly*, vol. 20, núm. 5, 1999.
- Martínez de Murguía, B., *La policía en México. ¿Orden social o criminalidad?*, Planeta, México, 1998.
- May, C., *A global political economy of intellectual property rights. The new enclosures?*, London, Routledge, 2000.
- Morales Moreno, I., 'Open regionalism, democracy and development in the Americas: towards a regional paradigm of governance?', documento presentado en Fourth Conference of the Ottawa Colloquium on the Governance of Sustainable Development, Centre on Governance of the University of Ottawa, Ottawa, 2005.
- Oppenheimer, A., *Bordering on chaos : guerrillas, stockbrokers, politicians, and Mexico's road to prosperity*, Little Brown and Co, Boston, 1996.
- Nederveen Pieterse, J. (ed), *Emancipations, modern and postmodern*, Sage, London, 1992.
- Ramírez, J.M., et al, *Gobernar Guadalajara. Demandas ciudadanas y respuestas de los ayuntamientos*, UNAM/UdeG, México, 1998.
- Ritzer: 2002. *MacDonaldization*. Pine Forge Press, Thousand Oaks.
- Sassen, S., *Cities in a world economy*, Pine Forge Press, Thousand Oaks, 2000.
- Soderbaum, F. y T.M. Shaw (eds), *Theories of new regionalism: a Palgrave reader*, Palgrave Macmillan, Londres, 2003.
- Suárez de Garay, M.E., *Los policías: Una averiguación antropológica*, ITESO/ UdeG, Guadalajara, 2006.
- Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, 1994, http://www.sice.oas.org/Trade/nafta_s/CAP17_2.asp#Artículo%201715.
- Valenzuela Arce, J.M., *Los estudios culturales en México*, CFE, México, 2003.
- Vanderwood, P.J., *Disorder and progress. Bandits, police and Mexican development*, SR Books, Wilmington, 1992.
- Vite Pérez, M.A., 'México entre lo legal y lo ilegal', en: *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 64, num. 1, 2002

Fuentes en internet

IFPI. www.ifpi.org.

IIAP. www.iipa.com.

Instituto Nacional de Derechos de Autor. www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_459_indautor.

Procuraduría General de la República. www.pgr.gob.mx/otros_delitos/delitos_federales/dderechosdeautor.htm.

CONCLUSIONES

JOSÉ CARLOS G. AGUIAR Y MARÍA EUGENIA SUÁREZ

El caso de México es de particular relevancia para observar el impacto de los programas y reformas en materia de seguridad pública en América Latina. Como muchos otros países de la región latinoamericana, México ha venido experimentando desde la década de 1980 un intenso proceso de democratización, en particular observable en la elección de gobernantes y en diferentes formas de participación ciudadana (consejos, comités, organizaciones; en marchas o mítines). Las disparidades entre estado de derecho y el estado de facto, un alto nivel de impunidad y de corrupción, la desconfianza entre ciudadanos y autoridades, el incremento en los índices de delincuencia y violencia, el surgimiento de redes e industrias ilegales transnacionales y la aparición de estructuras criminales que configuran poderes paralelos (o sustitutivos) al Estado, son todos elementos aplicables a la región en su conjunto. Éste es entonces el escenario donde han de implementarse políticas de seguridad pública. Dado que la (in)seguridad conforma hoy en día una de las principales preocupaciones de los latinoamericanos, nos hemos dado a la tarea en este cuaderno de analizar el impacto del proceso de democratización mexicano sobre las políticas y agendas de seguridad.

¿Cuál ha sido la herencia del primer gobierno ‘del cambio’ en materia de seguridad pública? Con base en los estudios aquí presentados, nos encontramos con indicadores contradictorios. A nivel institucional, el primer sexenio de alternancia política bajo la presidencia de Vicente Fox registró un importante movimiento gracias a la introducción y discusión de múltiples proyectos hacia la arquitectura de un marco legal e institucional distinto, que a la postre debiera representar una respuesta al problema de inseguridad y violencia en el país. Una serie

de reformas a las instituciones judiciales y policiales siguieron su curso. Nos centramos aquí en los siguientes puntos:

1. Los proyectos centrales de la reforma en materia de seguridad pública de Vicente Fox dan continuidad a aquéllos implementados por gobiernos anteriores a la transición del 2000. La reforma constitucional de 1994 creó un marco institucional donde el Ministerio Público y la Procuraduría General de la República debieran actuar de forma más independiente de la política, para que los cambios o momentos políticos al interior del poder ejecutivo tengan así un menor impacto en la observancia y aplicación de la ley.

2. En términos generales, la política en materia de policía durante el sexenio de Fox estuvo centrada en cuestiones logísticas y materiales. Como aquí se ha analizado, la política de Fox fue la de ‘las tres P’: más policías, más patrullas y más pistolas. Esto es: la formación de la Agencia Federal de Investigación; la de creación de la Secretaría de Seguridad Pública; el incremento en el número de policías; la expansión del rol del ejército en tareas de seguridad pública; el creciente rol de agentes privados prestadores del servicio de seguridad, y la propuesta de una policía federal única. Mientras los programas de modernización de la policía enfatizaron la capacidad cuantitativa de las instituciones, la cultura policial al interior de la institución y la formulación de trayectos profesionales y de profesionalización para los agentes continúan siendo temas pendientes.

3. Vicente Fox tuvo una relación ambigua con los actores internacionales en materia de seguridad pública y lucha contra el crimen. Por un lado, omitió las recomendaciones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de mantener al ejército fuera de las tareas de seguridad y reducción de la criminalidad; sin embargo, dio apoyo y continuidad a las sugerencias elaboradas por Ministerio de Comercio de los EEUU y Cámara de Comercio en términos de protección de la propiedad intelectual y criminalización de las ofensas. En 2004, luego de una reforma al Código Federal Penal, se definieron las faltas en materia de derecho de autor como delito federal.

4. El programa de seguridad está anclado en un modelo punitivo, que privilegia la represión, el uso de la fuerza pública y la criminalización sobre otras políticas proactivas o de reconversión que generen alternativas sostenibles a las actividades ilegales. La sensibilidad social de este modelo punitivo es baja, ya que no observa las causas profundas de la ilegalidad, criminalidad o violencia, sino los síntomas observables. Una agenda de seguridad debe de ir acompañada de una agenda social democrática, donde también la ciudadanía participe junto con las autoridades en la resolución de conflictos inmanentes a la inseguridad, esto es, la segregación y pobreza.

5. Como consecuencia de todo lo arriba expuesto, los factores socio-culturales están ausentes en la agenda de seguridad pública del gobierno de Vicente Fox. Es urgente la recomposición, sino reconstrucción, de las relaciones entre ciudadanos y autoridades. Las políticas de seguridad tienen que intentar influir sobre las representaciones que la ciudadanía tiene sobre los policías, la corrupción y el estado de derecho. Sin embargo, este punto implica una profunda reflexión para la autoridad política: cómo los políticos actúan y se posicionan de frente a la sociedad que gobiernan.

Es evidente que si bien pudiera existir la voluntad política de mejorar la seguridad y transformar las instituciones policiales y judiciales, existe un cúmulo de determinantes y dimensiones que los actuales programas no tienen en consideración. De frente a los ajustes de orden macro, a nivel de terreno podemos sostener que de momento las políticas de seguridad han tenido un efecto limitado a escala micro.

Una política democrática y sostenible para la seguridad y reducción de la criminalidad no puede tener como objetivo único generar indicadores cuantitativos; las dinámicas profundas de desigualdad social que originan el crimen y la violencia deben de ser atendidas, así como las representaciones ciudadanas sobre la corrupción, la autoridad y el cumplimiento de las leyes. Por otro lado, las políticas de seguridad debiesen estar originadas en una perspectiva multidimensional ‘de doble salida’: reformas estructurales de las instituciones, y programas de acción a implementarse a nivel micro, justo allí donde el ciudadano, la autoridad o el actor ilegal entran en contacto. Involucrar a amplios colectivos sociales y minorías en la creación de programas locales para incrementar la seguridad es una opción ya probada con éxito. Este tipo de perspectivas implica, no obstante, una intensa cooperación entre los diferentes niveles de gobierno.

Si bien los primeros gobiernos federales del PAN de Vicente Fox y Felipe Calderón han podido probarse como emanados de la voluntad popular, sus agendas de seguridad dejan ver que están lejos de un ejercicio democrático del poder y gobierno. Tal y como se ha discutido en los trabajos aquí presentados, la tendencia que se observa es una perspectiva punitiva y la militarización del país. Esta estrategia es vista como la ‘única solución clara y radical’, aún si implicase la violación de los derechos humanos o la imposibilidad de generar una cultura de paz y legalidad. No obstante, mientras la autoridad no sea capaz de garantizar la protección y desarrollo de todos sus ciudadanos, las agendas de seguridad y lucha contra el crimen seguirán presentando deficiencias. Por ello, no hay duda, la asignatura pendiente procurar una seguridad democrática dentro del sistema de elección popular.

LISTA DE PUBLICACIONES DISPONIBLES
EN EL SERIE DE LOS CUADERNOS DEL CEDLA

- No. 10 *The Psychology of the Faceless Warriors*
Eastern Chiapas, Early 1994
Arij Ouweneel,
CEDLA, July 2002, 129 pp., ISBN 90 70280 10-8
- No. 11 *The Andean Exodus*
Transnational Migration from Bolivia, Ecuador and Peru
Ton Salman and Annelies Zoomers eds,
Vrije Universiteit Amsterdam and CEDLA, July 2002,
121 pp., ISBN 90 70280 19-1
- No. 12 *Intelectuales y sus utopías*
Indigenismo y la imaginación de América Latina
Michiel Baud,
CEDLA, febrero 2003, 93 pp., ISBN 90 70280 20-5
- No. 13 *Cross-border Activism and Its Limits: Mexican
Environmental Organizations and the United States*
Barbara Hogenboom, Miriam Alfie Cohen and Edit Antal,
CEDLA con UAM-A y UNAM (Mexico), April 2003,
98 pp., ISBN 90 70280 30-2
- No. 14 *Microfinanzas en Nicaragua*
Pitou van Dijck, Hans Nusselder y Arie Sanders comps.,
CEDLA CON CDR-ULA (Costa Rica), agosto 2003,
116 pp., ISBN 90 70280 40-X
- No. 15 *Microfinance in Nicaragua*
Pitou van Dijck, Hans Nusselder and Arie Sanders eds,
CEDLA AND CDR-ULA (Costa Rica), June 2004, 114 pp.,
ISBN 90 70280 50-7
- No. 16 *Cruzando Fronteras en América Latina*
Guillermo O'Donnell, Cynthia Hewitt de Alcántara
y Arturo Escobar,
CEDLA, noviembre 2003, 67 pp., ISBN 90 70280 60-4
- No. 17 *Our Brazil Will Awake!*
The Ação Integralista Brasileira and the Failed Quest for
a Fascist Order in the 1930s
Marcus Klein
CEDLA, August 2004, 109 pp., ISBN 90 70280 70 1

- No.18 *Columbia from the Inside: Perspectives on Drugs, War and Peace*,
Michiel Baud and Donny Meertens (eds),
CEDLA, December 2004, 110 pp., ISBN 90 70280 69 8
- No. 19 *The Price of Peace: The Human Rights Movement in Postwar El Salvador*
Ralph Sprenkels,
CEDLA, December 2005, 120 pp., ISBN 90 70280 29 9
- No. 20 *Troublesome Construction: IIRSA and Public-Private Partnerships in Road Infrastructure*
Pitou van Dijck and Simon den Haak,
CEDLA, October 2006, 96 pp., ISBN 90 70280 90 6
- No. 21 *Construcción Problemática: IIRSA y las Asociaciones Público-Privadas en la Infraestructura Vial*
Pitou van Dijck y Simon den Haak,
CEDLA CON IUCN (ECUADOR), septiembre 2007, 102 pp.,
ISBN 90 70280 99 x
- No. 22. *Maize and Biosecurity in Mexico: Debate and Practice*
Edit Antal, Lauren Baker and Gerard Verschoor
CEDLA, September 2007, 96 pp., ISBN 90 70280 89 2

Por favor vea

http://www.cedla.uva.nl/60_publications/cuadernos.html
para ordenar o para obtener una versión en PDF de cuadernos
anteriores agotados

El disparo de los índices delictivos en las ciudades y el surgimiento de industrias criminales transnacionales, en particular el narcotráfico, van a la mano del proceso de democratización de las instituciones políticas en México a partir de la década de 1980. La seguridad se ha convertido en el tema angular del debate social, y está al centro de las preocupaciones ciudadanas; en respuesta, los gobiernos democráticos formulan políticas para la reducción de la criminalidad y violencia. La seguridad en México es un indicador del funcionamiento del estado de derecho, de las instituciones públicas y también un revelador de los miedos públicos y confianza de los ciudadanos en su gobierno.

Mientras el sistema político del país transita de un partido de Estado a un modelo multipartidista, es primordial estudiar las respuestas de estos gobiernos sobre la cuestión de la seguridad. ¿Cuál ha sido el impacto de la transición política sobre la reducción del crimen y la agenda de seguridad en México? ¿Cómo funcionan y son utilizadas las instituciones policiales y judiciales en este contexto?

JOSÉ CARLOS G. AGUIAR es investigador del CEDLA y profesor titular en el centro de Lenguas y Culturas de América Latina, Universidad Leiden. MARÍA EUGENIA SUÁREZ, es profesora titular del Centro de Estudios de Género, Universidad de Guadalajara.

Quienes también contribuyeron a esta publicación son: Wil Pansters, Marcos Pablo Moloeznik y Arturo Villarreal Palos.



El Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos (CEDLA) realiza y coordina investigaciones sobre América Latina en el campo de las Ciencias Sociales, edita publicaciones, divulga sus resultados y colecciona documentos y materiales de carácter académico, accesibles al público interesado. El Centro ofrece, además, un programa académico de enseñanza sobre las sociedades y culturas de Latino América.

ISBN 90 70280 493 / NUR 741

