

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

¿Policías contra ladrones? La reforma policial: antecedentes de un pendiente en la agenda pública

Documento de trabajo núm. 297



Diciembre 2018

www.diputados.gob.mx/cesop

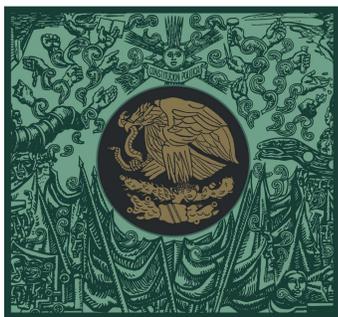


**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Información que fortalece el quehacer legislativo



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

Información que fortalece
el quehacer legislativo

CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Organización Interna

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas

Director de Estudios Sociales encargado del
despacho de la Dirección General del CESOP

Enrique Esquivel Fernández
Asesor General

Ricardo Martínez Rojas Rustrian
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Ernesto R. Cavero Pérez
Subdirector de Estudios de Opinión Pública

José Francisco Vázquez Flores
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Katia Berenice Burguete Zúñiga
Coordinadora Técnico

Investigadores

Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Roberto Candelas Ramírez
Rafael López Vega
Salvador Moreno Pérez
Felipe de Alba Murrieta
Rafael del Olmo González
Giovanni Jiménez Bustos

Apoyo en Investigación

Luis Ángel Bellota
Natalia Hernández Guerrero
Karen Nallely Tenorio Colón
Ma. Guadalupe S. Morales Núñez
Nora Iliana León Rebollo
Ricardo Ruiz Flores
Erika Martínez Valenzuela
Alejandro Abascal Nieto
Abigail Espinosa Waldo
Elizabeth Cabrera Robles
Guillermina Blas Damián

Alejandro López Morcillo
Editor

José Olalde Montes de Oca
Asistente Editorial

¿Policías contra ladrones? La reforma policial: antecedentes de un pendiente en la agenda pública

Luis Angel Bellota*

Introducción

Entre el 3 de julio y el 1 de diciembre de cada año sucesorio en la presidencia, durante el interregno de cinco meses que va del día posterior a las elecciones hasta la toma de protesta del nuevo mandatario, el virtual gabinete y su jefe deben hacer un diagnóstico para establecer prioridades en los temas que componen la agenda pública. En esta valoración de necesidades y sus correspondientes estrategias para cubrirlas aparecen las inercias, las restricciones, los pendientes, las posibilidades y las variables que permiten ajustar –o en algunos casos limitar y descartar– las promesas hechas en campaña.

Una de las cuestiones más inquietantes para la opinión pública es el itinerario que tomarán las políticas de seguridad en los próximos seis años. Este es un asunto que pone contra las cuerdas al Estado mexicano. La delincuencia en sus múltiples formas somete a prueba la calidad de las instituciones dedicadas a salvaguardar el orden y la legalidad. El presente trabajo no busca hacer una interpretación que anude con profundidad y detenimiento todas y cada una de las causas que intervienen en la disolución de las normas sociales y la legalidad, aunque tampoco soslayará una puntual y somera mención de las mismas. Intentar lo primero sería desmesurado, ignorar lo segundo dejaría incompleto este ensayo. La lectura que ofrecemos del fenómeno subraya el déficit histórico que arrastra el gobierno en la profesionalización de los órganos policiales, colocando esta falencia en el centro del problema. Veremos que, desde hace varios años, los reclamos y denuncias de la sociedad contra las prácticas corruptas y los abusos de autoridad imputables a las corporaciones eran paralelos al repunte de la inseguridad.

Haremos un recuento de las políticas públicas más relevantes en las décadas de 1980 y 1990, ubicándolas en su contexto y contrastándolas con el desempeño de la policía. ¿Por qué enfocarnos en estos años no tan lejanos? Porque las discusiones actuales en la materia son un

continuum de aquellas que comenzaron hace dos décadas y en las cuales la sociedad civil dio los primeros pasos para organizarse y exigir salvaguardas a su integridad física y patrimonial, así como un mayor compromiso de las autoridades. Aunque no omitiremos el papel de algunos actores sociales que ejercieron presión sobre el gobierno para demandarle resultados, sí podremos el acento en las medidas –reactivas, la mayoría de ellas– que fueron tomándose en los últimos lustros de la centuria pasada para abordar un fenómeno que ya se perfilaba como sinónimo de ingobernabilidad, descomposición social, psicosis colectiva e incompetencia oficial. Por su complejidad y por la vastísima información disponible, el narcotráfico y las estrategias para combatirlo merecen un trabajo aparte. Esto no significa que tampoco hagamos mención alguna de la relevancia que ha tenido en la degradación de los cuerpos policiacos.

Postulamos que los brotes de violencia de los últimos lustros obedecen –en buena medida pero no de forma absoluta– a la falta de cuerpos policiacos bien capacitados que no incurran en prácticas corruptas e ilegales. Al ofrecer una explicación del fenómeno delictivo a partir de un factor –y no de todos los que confluyen en él– estamos puntualizando sólo un costado del enorme problema que deberá tomar por las riendas el nuevo gobierno federal y su *staff* de seguridad. La puesta en marcha de una ambiciosa reforma anticorrupción es tan importante –y correlativa– como una reforma policiaca. Si una persigue el perfeccionamiento de la administración pública, castigando irregularidades y abusos, la otra deberá enfocar sus baterías en la concreción transexenal de un órgano que forme agentes profesionales, que sea confiable y que se conduzca con apego a la ley.

Desde la Revolución y la Guerra Cristera, el país no había experimentado un periodo tan violento que, si bien no entraña razones políticas o demandas sociales, a diferencia de aquellos episodios, refleja la inoperancia parcial del sistema de justicia penal, la incumplida integración socio-laboral de los sectores más vulnerables, los rezagos en los aparatos de seguridad y la eficacia real de los mecanismos para prevenir y castigar la corrupción. La inseguridad que vive México, al igual que otros países latinoamericanos que también presentan cifras parecidas o incluso superiores en homicidios, secuestros y robos con violencia, expresa las contradicciones socioeconómicas de un país tan desigual como el nuestro. Regionalmente, las causas que atañen a este fenómeno no exteriorizan móviles políticos ni presentan, por ahora, una vocación de poder.¹

* Investigador asistente del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. Licenciado en Historia por la UIA y pasante de la maestría en Estudios Latinoamericanos por la UNAM. Mail de contacto: cuebellota@hotmail.com.

Un análisis satisfactorio de la delincuencia, sea desde una perspectiva sociológica o con una mirada histórica que lleve la cuenta de las permanencias que resisten el paso del tiempo, debe considerar la naturaleza multifactorial del fenómeno: “no sólo es un aspecto el que provoca las conductas delincuenciales y violentas en los seres humanos. Están presentes causas ajenas a la voluntad del individuo, es decir, dinámicas sociales que colocan a las personas en determinada circunstancia, lo cual le puede dar un rol determinado en el cuadro general de la inseguridad como víctima o victimario”.² En fechas más o menos recientes esta problemática emergió –y ahí se ha mantenido– como una de las más alarmantes para la inmensa mayoría de los mexicanos. Aunque nos proponemos dar una visión diacrónica de la misma, contemplando los elementos más obvios que influyen en ella, haremos énfasis en el desempeño de la policía y la reacción de las instituciones para remediar las fallas en el mantenimiento de la seguridad. Desde luego que existen más causas que alimentan las patologías sociales relacionadas con el crimen, pero eso será motivo de otras investigaciones.

La fiebre de homicidios e impunidad que azota a los mexicanos supera la capacidad de las autoridades para diezmarlos. Nuestra sociedad, como otras en América Latina, ha cambiado prácticas, rutinas y horarios para no ser víctimas de un delito. El miedo a la delincuencia, nos dice Alba Luz Robles, “puede ser un problema más severo que la propia delincuencia”. Este temor, prosigue la investigadora, no sólo obliga una mudanza en los estilos de vida de la población sino que impone diversas repercusiones en la convivencia social y las actividades económicas.³ Los ciudadanos paralizados por la zozobra que propicia un entorno sofocado por el crimen y la anomia tienden hacia el ensimismamiento social.

En consecuencia, el enclaustramiento y abandono de los espacios abiertos genera desinterés en los asuntos de relevancia pública: fractura el sentido de comunidad y transforma algunos sitios en zonas grises que nadie desea visitar ni concurrir en ellos.⁴ Gracias a una encuesta de la Universidad Nacional Autónoma de México sobre medidas contra la delincuencia sabemos que el 35.1 por ciento de las personas suelen evitar “algunas calles” para no ser objeto de un ilícito; le

¹ Roberto Briceño León, “La nueva violencia urbana en América Latina”, en *Sociologías*, año 4/núm. 8, julio-diciembre 2008, p. 35.

² Pedro José Peñaloza, “La seguridad pública: más allá de policías y ladrones”, en Pedro José Peñaloza y Mario A. Garza Salinas (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México, UIA/UNAM/PGR, 2002, p. 248.

³ Alba Luz Robles Mendoza, “Miedo en las calles: principal emoción de la inseguridad pública delictiva. Un estudio criminológico y de género”, en *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, año VIII/núm. 34, julio-diciembre 2014, p. 84.

⁴ *Idem*.

siguen *antros* y bares con 28.8 por ciento. Al preguntar sobre los parques y las plazas, 2 de cada 10 encuestados respondieron que eludían frecuentarlos. Lo cual demuestra dos cosas: 1) cambios significativos en la vida cotidiana y 2) reducción de las actividades recreativas –debido al miedo que inspira ser víctima de un robo–.⁵ Esta clase de sondeos confirman que la sensación de inseguridad es un miedo compartido que inhibe la convivencia social, vacía los espacios públicos y vulnera la vida económica.

Regresemos al tema que nos ocupa. Desde la década de 1980, la criminalidad empezaba a ser motivo de paranoia en las zonas metropolitanas. Tanto la delincuencia callejera como la que protagonizan bandas locales y mafias bien organizadas no son fenómenos nuevos. Juntas o por separado, constituyen un problema que, al cabo de una generación, revirtió la relativa tranquilidad que había imperado a partir de la posrevolución. La década de 1990 inauguró un crecimiento cuantitativo y cualitativo de la delincuencia, rompiendo con la prolongada calma que en ese aspecto había acompañado a los gobiernos del desarrollo estabilizador y los que precedieron a la crisis de 1982. Es correcto afirmar que la presidencia de Miguel de la Madrid atestiguó el eclipse de la seguridad pública, como también es exacto decir que los números estadísticos y las formas en las que ésta se descompuso no son comparables con las cifras y los escenarios con los que lidiaron sus sucesores.⁶

A lo largo de la década antepasada, México vivió las fases iniciales de una cresta de violencia e impunidad que tendría su peor momento en 2011 y 2017. Ubicamos cuatro momentos críticos en el quebranto de la seguridad: el primero se suscitó, como ya lo adelantamos, a mediados de los años ochenta; el segundo diez años después; el tercero bajo el gobierno de Felipe Calderón y el cuarto de 2014 a nuestros días. Por la extensión de cuartillas que llevaría explicar concatenadamente estas coyunturas, exponiendo a detalle todos los factores que incidieron en cada una, sólo nos dedicaremos a las primeras dos pues fue después de 1994 cuando la sociedad elevó

⁵ René Jiménez, Carlos Silva Forné *et al.*, *Percepción del desempeño de las instituciones de seguridad y justicia. Encuesta nacional de seguridad pública*, México, UNAM, 2015, pp. 69-70.

⁶ “[...] para la década de los años noventa [el] índice delictivo aumentó en ambos fueros, común y federal; los tipos más significativos fueron el robo con violencia, las lesiones, homicidios, secuestros y asaltos bancarios, también reapareció el asesinato político. En consecuencia, el número de denuncias de hechos ilícitos y de averiguaciones previas aumentaron significativamente y a partir de 1994 encabeza la lista de problemas nacionales de atención prioritaria, llegando a constituir la seria preocupación y agravio social que se tiene en nuestros días. De acuerdo a la información de las instituciones de procuración de justicia, de 1990 a 1995 el aumento de la tasa de criminalidad del fuero común ascendió al 20 por ciento y en el fuero federal el incremento fue de 40 por ciento. Crecieron más rápido los delitos federales porque surgieron nuevas formas de actividad delictiva vinculada a las drogas y sus amplios derivados, falsificación, lavado de dinero, entre otras”. Roberto Rives Sánchez, *La administración pública de México, 1821-2012*, México, Cámara de Diputados, 2015, p. 404.

sus reclamos y el Estado reaccionó para cumplir con sus funciones primordiales. Fue también cuando los delitos más lacerantes despuntaban y hacían sus peores estragos en la sociedad, en complicidad con malos elementos de la policía. A raíz de las denuncias públicas y la presión mediática que ponían en evidencia la deficiente formación profesional, los abusos de autoridad y la predilección de muchos agentes por incurrir en delitos, se llevaron a cabo algunas medidas –incompletas, si se les quiere ver así– para depurar a las policías.

Los vicios de las gendarmerías y los adeudos del sistema judicial que operaron durante gran parte del siglo pasado, los cuales heredamos pero no corregimos a tiempo, tarde que temprano, pasaron una costosa factura en la primera década del presente. Los atropellos y las prácticas corruptas de las policías eran visibles y bien conocidas, pero no tuvieron fin. Han sido reconocidas y lamentadas por los presidentes, pero no ha existido la voluntad política ni el trabajo de coordinación con las autoridades estatales para corregirlas y castigarlas con determinación. Por el contrario, en estos años, los policías municipales se confunden con los ejércitos lumpen del crimen organizado. No fue algo que se suscitara de un momento a otro, pues dicha problemática y las quejas de la sociedad al respecto ya tenían algunas décadas en el aire cuando De la Madrid dio los primeros pasos para hacer algo. No había medio periodístico, colectivo social o incluso servidores públicos que no levantaran la voz por esta anomalía. Una hojeada a la prensa de la época servirá para darnos una idea. Aún sin cuestionarnos si las noticias pecaban de exageradas, el solo hecho de que los policías judiciales protagonizaran cualquier cantidad de acusaciones por latrocinios nos obliga a cuestionarnos la calidad de sus agentes.

De hecho, la corruptibilidad de los organismos encomendados de velar por el orden y la seguridad es bastante antigua. Algunos historiadores especializados en el periodo post independentista han probado la cercanía entre las autoridades y los bandoleros que asechaban el camino que iba de la capital al puerto de Veracruz. Con documentos de la época y una interpretación que no suena inverosímil, Rosalía Martha Pérez sugiere que el coronel Juan Yáñez, salteador en sus ratos libres, compartía el botín de los robos con Antonio López de Santa Anna.⁷ No será el único caso pero sí el más elocuente: manifiesta la vigencia de un padecimiento que entonces como ahora amalgama poder con impunidad y anula el Estado de derecho. En el siglo XX, la corrupción y los excesos de la policía tuvieron menos notoriedad por que la delincuencia, hasta la década de 1970, no había sido un problema cuantitativo que desquiciara a las autoridades y

⁷ Rosalía Martha Pérez, *De la política al bandidaje*, México, Porrúa, 2007, pp. 67-124.

atemorizara a la sociedad. El entendimiento entre los representantes del orden y el hampa en las grandes ciudades y las zonas fronterizas permitió un “manejo controlable” de los robos, el proxenetismo, el tráfico de estupefacientes y el contrabando de mercancías.

Inseguridad y corrupción policiaca, ¿dos caras de la misma moneda?

En la historia reciente, entre 1983 y la actualidad, la delincuencia pasó a ser un tema de preocupación social. Tanto los delitos del fuero común como las actividades relacionadas con el narcotráfico amenazaban con salirse de control; los primeros por el desempleo y las repercusiones de la crisis económica del 82 y las segundas por la corrupción –cada vez más evidente– que contaminaba el desempeño de las policías. La mala conducta de los funcionarios públicos no era novedosa, pues la permisividad de las autoridades con el contrabando, las casas de juego y el tráfico de estupefacientes databan de tiempo atrás. Esta convivencia *non sancta* puede rastrase, en algunos estados, desde los últimos años de la Revolución y las décadas subsiguientes,⁸ sobre todo cuando Sinaloa “se transformó en un gran centro de producción de amapola manejado primero por los chinos –quienes importaron la planta al país– y luego por los propios sinaloenses”.⁹

Los acuerdos no escritos entre los antiguos traficantes de enervantes –a la postre los fundadores de los principales cárteles de la droga– y los guardianes del orden, fundamentalmente la Dirección de Investigación para la Prevención de la Delincuencia (DIPD) y la Dirección Federal de Seguridad (DFS), no sólo fue el secreto para mantener bajo control el desarrollo de esta actividad sino el medio que permitió el enriquecimiento personal de las camarillas políticas que controlaban dichas dependencias.¹⁰ Sin embargo, la relación entre policías, políticos y capos del hampa había

⁸ “[El gobierno semiautónomo de Esteban] Cantú mantuvo el control de Baja California desde 1911 hasta 1920, primero como comandante militar y luego como gobernador del distrito, y en ese periodo obtuvo ingresos por los rubros más diversos: cuotas a las apuestas del hipódromo, participación económica en ‘la trata de blancas, del opio, cocaína, morfina y heroína, de bares y toda clase de tugurios, de garitos y de la extorsión’. Cuando el gobierno federal prohibió el tráfico de opio, Cantú tuvo que ir a juicio. Entonces, [éste] ‘recogió todo el opio pero no lo destruyó; o lo vendió él mismo o lo devolvió a cambio de una fuerte suma. Casi todo el opio refinado fue enviado a los Estados Unidos con la ayuda de la familia Dato’, la de su suegro. En 1920, Cantú, al no reconocer la rebelión de Agua Prieta, fue obligado a dejar el poder. El general Abelardo Rodríguez fue el encargado de la invasión militar a Baja California, que obligó a exiliarse a Cantú, [quedando como jefe de las operaciones militares del distrito y luego como gobernador. Este último] no tardaría en emular varias de las prácticas ilícitas de Cantú”. Enrique Guerra Manzo, “La violencia contemporánea en México: raíces e interpretaciones”, en *Argumentos*, año 31/núm. 86, enero-abril 2018, pp. 187-188, nota 19.

⁹ *Ibid.*, p. 188.

¹⁰ *Ibid.*, p. 189. Otro ejemplo aleccionador, recientemente documentado por Carlos Antonio Flores Pérez, es el de las elites políticas tamaulipecas y su histórica simbiosis con los actores sociales que operan al margen de la ley. El

llegado a un punto crítico en el que, además de abrir una serie de tensiones diplomáticas con Estados Unidos, deslegitimaba al gobierno y desnaturalizaba abiertamente el sentido de las instituciones encargadas de velar por la seguridad. En sus memorias, De la Madrid asentó la razón principal por la que decretó la disolución de la DIPD en enero de 1983: “era un nido de hampones”.¹¹ Después fue el turno de la DFS. En una entrevista que concedió cuando era ex presidente confesó que desde el principio de su gestión contemplaba hacer cambios de fondo en dicho cuerpo de inteligencia porque ya no servía; al haberse adjudicado funciones policiacas del orden común, en vez de realizar labores de seguridad interior, se distorsionó por completo. El homicidio del periodista Manuel Buendía y las revelaciones en la prensa que daban cuenta del contubernio entre los agentes de la Federal de Seguridad y los barones de la droga apuraron la decisión presidencial de desaparecerla.¹² En otra ocasión, un lustro antes de aquellas confesiones, declaró que “infortunadamente” había servidores públicos que toleraban el narcotráfico.¹³ No decía nada nuevo, es verdad, pero sí admitía implícitamente el fracaso de sus responsabilidades en la custodia de la gobernabilidad cuando despachó en Los Pinos.

Pese a la importancia que tomó la expansión del narco, del intento por modernizar los servicios de inteligencia¹⁴ y de la depuración de las corporaciones policiacas, lejos de resolverse, la descomposición de la seguridad siguió su camino. Es importante aclarar que a comienzos de su mandato, el mismo presidente reconocía que la multiplicación de delitos y la sensación de inseguridad se explicaban por la crisis pero también por la activa participación de policías en operaciones delictivas. A punto de cumplir un año en el cargo, De la Madrid anotaba que no había un solo cuerpo de seguridad confiable ni profesionalizado. La Policía Judicial, la Preventiva, la Sanitaria, la Federal de Seguridad y las estatales estaban “corrompidas”. Peor aún: en un informe

nombrado antropólogo social da cuenta del maridaje entre el gobierno y la delincuencia organizada en un estado fronterizo que es clave en el paso ilegal de drogas. A cuenta del lucrativo negocio que representaba esta actividad se fueron formando redes de complicidad y protección entre funcionarios públicos y mafiosos; durante casi cincuenta años el narcotráfico no representó un desquiciamiento de la tranquilidad pública ni dio pauta para la multiplicación de otros delitos que atentan contra la ciudadanía pues dependía de un solo grupo: el Cártel del Golfo. Fue hasta la gradual fractura de éste y su disputa con otras bandas que empezó a tener lugar una crisis de seguridad que a partir de 2007 redundó en la actual metástasis de violencia. Vid. Carlos Antonio Flores, *Historias de polvo y sangre. Génesis y evolución del tráfico de drogas en el estado de Tamaulipas*, México, CIESAS/Conacyt, 2013, 409 pp.

¹¹ Miguel de la Madrid Hurtado, *Cambio de rumbo*, México, FCE, 2004, p. 50.

¹² Jorge Castañeda, *La herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México*, México, Alfaguara, 1999, pp. 207-208; Sergio Aguayo, *La charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*, México, Grijalbo, 2001, pp. 237-246.

¹³ *El Financiero*, 11 de junio de 1993, p. 41.

¹⁴ Aguayo, *op. cit.*, pp. 251-260.

que la entonces procuradora le había hecho llegar se afirmaba que un examen psicométrico aplicado a los elementos de la judicial arrojaba que el 60 por ciento de éstos eran psicópatas y “otro porcentaje bastante alto se encontraba en lo que los psiquiatras llaman *border line*”.¹⁵

En diciembre de 1985 el presidente comentaba que la limpieza y profesionalización de las instituciones policiacas en la Ciudad de México y el resto del país requerían de “muchísimo esfuerzo”. En su afán por lograrlo, además de las purgas para dar de baja y procesar a “los malandrines que formaban la DIPD”, limpió la Policía Judicial Federal (PJF) separando a 500 agentes del cargo. En la Policía Preventiva sancionó a otros 7,000 y en la Judicial del D.F. fueron encarcelados 247. En el listado de acciones que enumera en su testimonio personal, De la Madrid destaca un aumento de sueldos para las corporaciones y la introducción de “mecanismos de selección y capacitación”. Asimismo, en el interior de la república presumía avances tales como la instauración de 29 academias de policía. En resumen, afirmaba que “hacía mucho tiempo que no se realizaba un esfuerzo de esta magnitud para mejorar los sistemas de seguridad”.¹⁶ Sería pertinente preguntarnos si los oficiales dados de baja fueron monitoreados, pues muchos pasaron a engrosar las filas del hampa.

Si sopesamos más los hechos concretos y menos las buenas intenciones, la descomposición progresiva del orden y la paz pública en los siguientes dos sexenios nos hace dudar de la efectividad de semejantes medidas. Mientras Arturo Durazo Moreno y José Antonio Zorrilla Pérez sirvieron de chivos expiatorios del sistema, el primero como ex director de la DIPD y el segundo de la DFS,¹⁷

¹⁵ De la Madrid, *op. cit.*, p. 170.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 508-509.

¹⁷ Arturo Durazo Moreno, director de la policía metropolitana en el sexenio de José López Portillo, adquirió notoriedad a cuenta del largo historial de delitos que cometió al cobijo del poder. Su nombre fue sinónimo de corrupción al más alto nivel. A raíz de la publicación del libro *Lo negro del Negro Durazo*, escrito por José González González, ex guarura del jefe policiaco, la ciudadanía se enteró a detalle del abanico de actividades criminales que coordinaba el citado personaje. El patrimonialismo llevado al extremo, el sistema de extorsiones impuesto a los agentes, el narcotráfico, el reparto de cuotas y áreas para delinquir, el robo de nóminas y las ejecuciones extra judiciales marcaron el paso de Durazo por la policía. Sus principales colaboradores eran, en los hechos, cabecillas de bandas delictivas que contaminaron la conducta y los procedimientos de la Dirección General de Policía y Tránsito y la DIPD. No es coincidencia que varios líderes de bandas dedicadas al secuestro y el atraco de bancos hayan salido de dichas corporaciones después de haber sido “depuradas” por Ramón Mota Sánchez, secretario de Protección y Vialidad del D.F. entre 1982 y 1988.

José Antonio Zorrilla Pérez fungió como director de la DFS cuando en Gobernación despachaba Manuel Bartlett. El aludido personaje fue el autor intelectual del asesinato del periodista y comunicador Manuel Buendía, quien investigó y reveló datos sobre las complicidades con el narcotráfico que apuntaban directamente hacia Zorrilla. Éste utilizó a la institución para su provecho personal, designando coordinadores de área y personal de confianza que le ayudaría a tejer una red de corrupción y connivencias con los capos de la droga. El ícono de esta simbiosis entre los agentes del Estado encomendados de la seguridad interior y los gatilleros del narco fue la asignación de placas de la DFS para estos últimos. Además del reparto de *charolas* –término popular para nombrar las placas oficiales que portaba

otros personajes, como Miguel Nazar Haro, siguieron ocupando cargos en el sector. Hasta comienzos de 1989 este último ocupaba la Dirección de Servicios de Inteligencia de la Secretaría General de Protección y Vialidad (SGPV).¹⁸ Nazar, al igual que sus colegas, participó en operativos de contrainsurgencia para extinguir a las guerrillas en la década anterior, pero también había tomado parte en negocios fuera de la ley, verbigracia, contrabando de autos robados.¹⁹

Si el amenazante poder de los cárteles dejada al desnudo la impericia del gobierno para reducirlos, en vista de la corrupción al más alto nivel y la carencia de cuadros policiacos bien preparados, la violencia urbana que padecían los ciudadanos de a pie tampoco era un asunto minúsculo. Después de 1980 tuvo lugar una primera crisis de seguridad pública. La zozobra social y la toma de espacios públicos a manos de delincuentes desataron una de las primeras olas de paranoia colectiva. Hasta el presidente tomó nota de la preocupación que había en el ambiente.²⁰ En un contexto de crisis y marginación socioeconómica, los segmentos poblacionales menos afectados, quienes poseen un automóvil, propiedades, valores e ingresos regulares, viven con miedo. Este cambio de hábitos e imaginarios entre los capitalinos fue objeto de artículos y comentarios en la prensa escrita.

En el primer año del gobierno delamadrista el número de solicitudes para la tenencia de armas ante la Secretaría de la Defensa Nacional aumentó en un 60 por ciento; según cifras oficiales, había un déficit de 60,000 lugares de estacionamiento dado el temor por dejar aparcado el automóvil en la calle; el valor de los perros guardianes de raza entrenados para ataque alcanzaba los 300,000 pesos; la ciudad no contaba con herreros suficientes para atender la demanda de instalaciones y rejas metálicas; la disponibilidad de guardias entrenados y veladores con antecedentes confiables era exigua y los que había pedían sueldos que triplicaban el salario mínimo; los instaladores de alarmas y otros dispositivos de seguridad para hogares y autos particulares no sólo aumentaron sus ventas sino que triplicaron sus precios; por último, la comercialización de armas en el mercado negro también se elevó y los costos habían aumentado hasta 300 por ciento.²¹ Estamos hablando de 1983.

el personal de la Federal de Seguridad—, en tiempos de Zorrilla se agudizó la práctica de vender las plazas con mayores posibilidades para hacer negocios que permitían un enriquecimiento estratosférico para los titulares de las mismas.

¹⁸ *La Jornada*, 10 de enero de 1989, p. 13.

¹⁹ Aguayo, *op. cit.*, p. 236.

²⁰ De la Madrid, *op. cit.*, p. 357.

²¹ Mary Lou Dabdoub, “Hampa en el D.F.: la verdad”, en *Contenido*, marzo 1984, pp. 24-25.

Si damos crédito a las cifras extraoficiales que recogió la periodista Mary Lou Dabdoub en un reportaje de investigación realizado en aquel momento, el total de denuncias que debía investigar la policía judicial capitalina en diciembre de 1983 alcanzaba un promedio diario de 350; un año antes era de 100.²² Es lógico suponer que la situación no había mejorado pues, a punto de concluir aquel sexenio marcado por la crisis financiera y la inflación, la desaparecida SGPV reconocía que entre 1984 y 1988 la criminalidad había trepado en un 50 por ciento. Hasta octubre del 88 se registraban 800 homicidios –algunos por riñas, otros por asaltos–, 1,503 denuncias por lesiones, 9,220 robos simples y 14,790 robos con violencia. El total de ilícitos notificados por la policía a los agentes del Ministerio Público superaban los 13,545 en las 17 jefaturas de área de la SGPV. La misma corporación metropolitana hacía notar que los delincuentes operaban, primordialmente, en las colonias marginales de las delegaciones Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Cuauhtémoc, Benito Juárez y Miguel Hidalgo.²³ En un ejercicio básico de sociología que, primero, busque identificar los elementos de mayor peso en la comisión de delitos y, luego, los anude para interpretarlos, resulta significativo que la antecesora de la actual Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México haga mención de las condiciones socioeconómicas de quienes cometían delitos.

Si en la capital la inseguridad empezaba a ser preocupante y modificaba la vida cotidiana de sus habitantes, la zona metropolitana de Guadalajara también experimentaba un cambio de rutinas y miedo entre la población. En noviembre de 1988 empresarios e industriales jaliscienses hicieron pública su consternación ante la ola de violencia que estaba teniendo lugar, la cual iba desde asaltos bancarios y robos a comercio hasta asesinatos a plena luz del día “que superaban cualquier película de ficción”. Es posible suponer que estos últimos se trataban de ajustes de cuentas entre narcotraficantes. Uno de los adherentes de aquel comunicado realizado por el sector patronal del estado hacía notar “una grave disminución de la clientela en los principales restaurantes de la ciudad pues la gente no se atrevía a salir de noche con mucha confianza”.²⁴

Por otra parte, los ajustes al gasto público que dominaban la nueva –y complicada– agenda económica del gobierno después de 1982 también afectaban presupuestalmente el cuidado de la seguridad. La disminución de los egresos federales repercutió en la conservación de la plantilla del personal policiaco, así como en la capacitación del mismo. Según cifras oficiales citadas por un

²² *Ibid.*, p. 26.

²³ *El Universal*, 4 de octubre de 1988, p. 6 provincia.

²⁴ *El Financiero*, 17 de noviembre de 1988, p. 12.

diario capitalino, había tres mil integrantes de la Policía Judicial del Distrito Federal (PJDF) para una población de 18 millones de habitantes si tomamos en cuenta el conurbado. Es decir, un policía judicial por cada seis mil personas. El entonces encargado de la dependencia, Renato Sales Gasque, declaró a los medios que el déficit de agentes era tan apremiante que el Instituto de Formación Profesional de dicha institución pensaba convocar y facilitar el ingreso de más aspirantes. Tal era la urgencia de personal que se contemplaba la posibilidad de cerrar ciertas plazas administrativas dentro de la propia Procuraduría General de Justicia del D.F. para priorizar la formación de nuevos elementos.²⁵ Desde la sociedad civil, Roberto Pola Rodríguez, quien fuera presidente de la Asociación de Abogados de la Ciudad de México, no sólo nos confirma la falta de efectivos policiales que comentaba Sales Gasque sino que amonestaba la apresurada formación de éstos: “las autoridades pretenden formar policías en cuatro, cinco o seis meses, lo que resulta ridículo y deficiente”. Pola remataba diciendo que el “propio personal de los cuerpos de seguridad” dirigía agrupaciones delictivas.²⁶

A causa de las dificultades económicas que padecía la mayoría de los mexicanos después de la crisis de 1982, es lógico asumir un incremento de las conductas anómicas. Juan Ocampo Zamora, a la sazón presidente del Colegio de Sociólogos, ponía como ejemplo los asaltos a camiones de leche, refrescos y víveres cometidos por personas marginadas. Los responsables no eran precisamente grupos porriles o pandillas urbanas, quienes solían encabezar actos vandálicos como parte de sus reyertas. Sin mencionar las penurias que soportaba la población por las primeras terapias de *shock* a la economía, recordemos que después de 1986 México registró espirales inflacionarias que encarecieron considerablemente los alimentos. La implosión del viejo modelo de desarrollo y sus secuelas en el mercado laboral, la pérdida del poder adquisitivo y los costos sociales que acarrearán las primeras políticas de ajuste estructural, no estaban desligadas de esta problemática. Los grupos sociales de menores ingresos que no podían defenderse ni responder organizadamente a la crisis –porque no estaban representados por un sindicato– eran quienes resentían con mayor severidad el aumento de precios; sus ínfimos ingresos y las adversidades socioeconómicas que los convertían en víctimas de la crisis, comenta el aludido investigador social, provocaban indignación y frustración que, al no ser atendidas por el Estado con un margen más amplio de inclusión social, se traducían en violencia.

²⁵ *El Financiero*, 14 de enero de 1988, p. 47.

²⁶ *El Financiero*, 24 de febrero de 1989, p. 60.

Es importante añadir que, hacia la década de 1980, estas anomalías sociales también eran reflejo de un acelerado y caótico proceso de urbanización. En la segunda mitad del siglo XX la sociedad mexicana dejaba de ser predominantemente rural y tomaba más el semblante de una urbana. En 1960, por primera vez en su historia, México registraba mayor número de habitantes en las ciudades que en el campo por 487,000 personas; de 35 millones de habitantes que había hace media centuria, prácticamente la mitad vivía en un “incipiente sistema de ciudades cuyas manchas mayores eran la Ciudad de México, con algo más de 5 millones, Guadalajara con 850 mil y Monterrey con 700 mil [...]. Veinte años después [...] los 35 millones casi se habían duplicado y eran 67. Pero la población urbana había crecido una vez y media, pasando de 18 a 44 millones, y vivían en las ciudades ya no 51 sino 66 personas de cada cien”.²⁷

Lógicamente, sendos cambios en la demografía y la distribución de los asentamientos humanos conllevó nuevos problemas de integración social y mayores retos administrativos. El D.F. y los municipios circundantes a él, como Nezahualcóyotl o Ecatepec,²⁸ ejemplifican esta transformación y la emergencia del mayor cambio civilizatorio experimentado por nuestro territorio desde el siglo XVI. La expansión del conurbado y los cinturones de miseria, la migración interna y la precarización del empleo, el hacinamiento y la falta de servicios públicos –o su limitada cobertura–, no transcurrían de forma aislada al incremento de delitos en la calle. Ocampo Zamora cita datos oficiales de la Dirección General de Servicios Médicos y Sociales del extinto Departamento del Distrito Federal que hacen plausible esta explicación: en el penúltimo año del gobierno delamadrista había 3 millones de personas sin acceso a mínimos de bienestar en la capital del país.²⁹ La privación de los principales satisfactores en más del 25 por ciento de los habitantes de la Ciudad de México no podía expresarse sin una presión social cuyas válvulas de escape eran la informalidad, la migración y las actividades al margen de la ley.

El heredero de De la Madrid también estaba consciente de la magnitud del reto que significaba el cuidado de la seguridad y la mejora de los instrumentos legales y de política pública para conseguirlo. Aunque la economía se estabilizó, la negociación de la deuda externa permitió un manejo más óptimo de las finanzas y el control inflacionario legitimó al gobierno salinista, la inseguridad no paró y los síntomas de descomposición institucional siguieron presentes. En su libro *México, un paso difícil a la modernidad*, Carlos Salinas de Gortari confirma que en la PIF había

²⁷ Héctor Aguilar Camín, *Después del milagro*, 10ª ed., México, Cal y Arena, 1994, p. 151.

²⁸ *Ibid.*, pp. 153-157.

²⁹ *El Financiero*, 9 de octubre de 1987, p. 30.

agentes que recibían “sumas millonarias” del narcotráfico a cambio de protección. Estos malos elementos “atentaban contra quienes se atrevían a denunciar sus actos de corrupción”.³⁰

El ex presidente termina su comentario aclarando que la “inseguridad generada por la complicidad de algunos miembros” de la PJF “convirtió al tráfico de estupefacientes en un peligro para la vida democrática del país”. En consecuencia, cuando él detentó la investidura presidencial se actuó contra los “intocables” de la Judicial. La ponderación que Salinas hace de sus aciertos y errores debe leerse desde la perspectiva de un ex presidente que ya no gozaba de buena prensa y que intentaba justificar el hundimiento final de su gobierno. En sus memorias de gobierno –“una explicación a los mexicanos”– intenta responder a sus críticos y detractores por lo que hizo y no hizo. El combate al narcotráfico tiene un apartado propio y cuando toca el punto no asoma una política de Estado que verdaderamente buscara limpiar a fondo y barrer con la perniciosa influencia del “narco” y los componentes internos que lo alentaban. La purga sexenal de malos policías, el arresto de capos y la incautación de estupefacientes que se adjudica no significó un precedente de largo aliento en el eslabón de episodios que componen la lucha del Estado mexicano contra la delincuencia organizada.³¹ Las estadísticas y logros que proporciona no dicen nada y no lo diferencian de los otros presidentes: todos se anotan más méritos en comparación con los gobiernos anteriores. Hace falta un estudio más minucioso para saber si realmente sus políticas antidrogas tuvieron un impacto relevante.

Para fines de este ensayo, el “informe post presidencial” de Salinas resulta útil porque acepta un problema de corrupción institucional que al final no pudo resolver y sí favoreció el avance corrosivo del crimen organizado en todos los niveles de gobierno. Uno de los sectores más expuestos, sea por la escasa profesionalización o por el poder corruptor del hampa, como ya vimos, es la policía. La depuración y el mejoramiento de ésta siguieron siendo tan parciales como los esfuerzos de su antecesor cuando decidió disolver la DIPD y la DFS. Si abarcamos un rango de 30 años, desde finales de la década de 1980 hasta la actualidad, uno de los reclamos más agitados por la prensa es el *modus operandi* poco ejemplar de las policías judiciales. Los estereotipos cinematográficos que representaban a los agentes de la PJF, oscilantes entre la exageración y la denuncia, partían de una realidad cotidiana; no fueron pocas las representaciones de la cultura popular en las que unos personajes encarnaban los vicios y la mala conducta atribuibles a la policía.

³⁰ Carlos Salinas de Gortari, *México, un paso difícil a la modernidad*, México, Plaza y Janés, 2000, p. 349.

³¹ *Ibid.*, pp. 350-365.

Tan sólo en 1989, en concordancia con la dirección de Asuntos Jurídicos y de Justicia Policial de la SGPV, la contraloría interna de la dependencia recibió 1,952 denuncias contra policías preventivos acusados de abuso de autoridad, fraude, lesiones, robo y daño en propiedad. La misma fuente oficial arrojó otro dato no menos importante: de 2,200 solicitudes presentadas para ingresar a la Academia de Policía en ese año, el 45 por ciento fue rechazado porque los exámenes médicos y psicométricos indicaban farmacodependencia y conducta violenta. El responsable del área jurídica de Protección y Vialidad acreditaba una de las razones por las que existía una equívoca aspiración de portar una placa: “desafortunadamente hay quienes ingresan con el desviado pensamiento [*sic*] de que la policía da la oportunidad de extorsionar para mejorar su [...] situación económica”.³² En sus cuestionamientos a las autoridades por el descuido de la seguridad, la Confederación Patronal de la República Mexicana asentó que “la falta de elementos policiacos capacitados” contribuía “al incremento de la delincuencia y el crimen organizado”.³³ Cinco años después el panorama institucional en ese campo parecía no haberse modificado significativamente; a lo largo de 1994, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Guerrero había girado 166 recomendaciones, de las cuales 110 iban dirigidas contra judiciales por privaciones ilegales de la libertad y torturas.³⁴

Los filtros para impedir el ingreso de personal poco capacitado o dispuesto a delinquir no se corresponden con un compromiso transexenal que monitoreara el desempeño de las policías. Los últimos periodos del régimen priista cercioran un deterioro de las mismas, el cual, a la postre, abonaría el terreno para las futuras crisis de seguridad pública. Cuando los agentes no protagonizaban actos extorsivos, entonces encabezaban bandas de asaltabancos o cometían secuestros, robos con violencia y agresiones sexuales.³⁵ De más está recordar su incursión en el narcotráfico. Una explicación multifactorial de la anomía que conduce a la disolución de las reglas como garantes del orden social, en el caso concreto de la expansión y los alcances de la

³² *La Jornada*, 5 de enero de 1990, p. 17.

³³ *La Jornada*, 28 de octubre de 1989, p. 15.

³⁴ *El Financiero*, 21 de diciembre de 1994, p. 37.

³⁵ El caso más recordado –y que retrata el abuso de funciones y la conversión de los policías judiciales en delincuentes de medio tiempo– fue el de los escoltas del entonces subprocurador de la PGR que, entre enero y febrero de 1989, protagonizaron violaciones tumultuarias, privaciones ilegales de la libertad, agresiones, robos con violencia y asociación delictuosa de forma sistemática al sur del D.F. Si bien los responsables fueron consignados, el caso demuestra la doble vulnerabilidad de la ciudadanía ante el embate de los criminales, pero también de los agentes que debían perseguirlos. Diecinueve mujeres levantaron una denuncia penal contra los guardaespaldas del subprocurador, identificando plenamente en los careos a sus violadores. *La Jornada*, 21 de septiembre de 1991, p. 18.

criminalidad en México, debe sopesar la corrupción crónica, la ineficiencia y mala preparación de la policía.³⁶

Los aparatos responsables de la seguridad, en especial los agentes judiciales, por haber sido parte de la maquinaria represiva del viejo régimen, lindaban y penetraban en los terrenos de la ilegalidad. Ejercieron una represión selectiva en contra de aquellos grupos sociales que cuestionaban o que incluso desconocían –por la vía armada– la legitimidad de las autoridades. Sin adentrarnos en un tópico que ha sido objeto de diversas investigaciones, el punto es que esta violencia estatal no sólo se aplicó en momentos de creciente politización social –como los eventos de 1968– sino de forma recurrente.³⁷ En un ensayo sobre los mitos que crecieron alrededor de las facultades omnívoras del viejo presidencialismo, Juan Espíndola Mata observa que los excesos cometidos por la policía judicial escapaban del control del presidente y las autoridades civiles al grado de marginar a los ministerios públicos en la persecución de delitos. Estamos hablando de un poder ajeno al aparato del Estado y “propenso a la acción independiente”; sus procedimientos se ceñían parcialmente al marco legal.³⁸ Lo cual comprueba que, a pesar de las intenciones oficiales que prometían resolver la autonomía fáctica de las corporaciones policiacas y su historial de arbitrariedades, ningún presidente pudo sacar una reforma que atendiera con eficacia este problema.

Después de la conmoción pública por el asesinato del cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo a las afueras del aeropuerto de Guadalajara en mayo de 1993, un miembro del gobierno que se reservaba su nombre daba un diagnóstico personal sobre la captura de las instituciones a manos del hampa: “el narcotráfico se ha convertido en México en un poder paralelo al Estado, que sólo puede ser frenado con voluntad política del gobierno; toda vez que el crimen organizado dispone de suficientes recursos económicos, información estratégica, armas y toda una red de *narcofuncionarios* de todos los niveles políticos, militares y policiacos”. Agregaba a lo anterior: “Me atrevo a asegurar que no hay un solo judicial federal que no tenga algún tipo de compromisos con algún tipo de narcotraficante”.³⁹

³⁶ Beatriz Martínez de Murguía, “Corrupción: policía y sociedad”, en *El Cotidiano*, núm. 68, marzo-abril 1995, p. 66.

³⁷ Juan Espíndola Mata, *El hombre que lo podía todo, todo, todo. Ensayo sobre el mito presidencial en México*, México, El Colegio de México, 2004 (Jornadas, 144), pp. 93-94.

³⁸ *Ibid.*, p. 94.

³⁹ *El Financiero*, 26 de mayo de 1993, p. 28.

Este flanco débil tampoco pasó desapercibido para el procurador general, Ignacio Morales Lechuga, quien admitía la baja formación vocacional y las frecuentes prácticas de corrupción entre los miembros de la dependencia que él presidía. Hacia mediados del sexenio, el titular de la PGR notificaba la consignación penal de 351 agentes de la Policía Judicial y 13 del Ministerio Público entre una larga lista de empleados cesados y sancionados. Por si no fuera suficiente, Morales Lechuga había emprendido una serie de cambios en las reglas, procedimientos y operaciones al interior de la procuraduría para reducir los márgenes de discrecionalidad que permitían los abusos de autoridad a manos de oficiales y personal del Ministerio Público.⁴⁰

El reconocimiento de las propias autoridades sobre la actuación ilegal de las policías parece no haber sido suficiente para revertir esta anomalía –que hasta la fecha sigue presente, sobre todo a nivel estatal y municipal–. Aclaremos que aún faltaba un sexenio y medio más para que fuera instituida la Policía Federal Preventiva. Eduardo Muriel, criminólogo y pionero de los detectives privados, advertía entonces que las organizaciones criminales más poderosas del país tenían su origen en la policía. No se equivocaba. Sus miembros, por la naturaleza misma del trabajo que ejercen, manejan información confidencial y conocen mejor que el resto de la sociedad la *rational choice* de la delincuencia. Por ello, cuando las autoridades deciden despedir a los malos elementos, éstos, no pocas veces, se convierten en delincuentes profesionales. Muriel encuentra dos explicaciones más a la debilidad de muchos guardias por cruzar la línea que divide a la legalidad del delito: los bajos salarios –que de mucho tiempo atrás son complementados con prácticas extorsivas, como las *mordidas*– y la remoción de personal poco preparado que entra y sale de las procuradurías después de cada relevo presidencial.⁴¹ Podríamos adelantar una conclusión: el combate al crimen exige remuneraciones dignas y una formación de carrera por el alto riesgo que implica. En 1992 las autoridades de Baja California, un estado fronterizo que ya aparecía como un bastión del narcotráfico, declaraban haber recibido un total de 652 quejas contra servidores públicos estatales y municipales; los principales acusados eran los cuerpos policiacos.

⁴⁰ Entre diciembre de 1988 y abril de 1991 fueron llevadas a cabo remociones de personal y otras medidas que, en teoría, permitirían una mejor procuración de justicia. En palabras del mismo Morales Lechuga, se pretendía quitar la doble función de juez y parte de los Ministerios Públicos. “En principio, los agentes de la policía judicial dejaron de controlar las órdenes de aprehensión, función que [realizaba] directamente el Ministerio Público, al que incluso se le pusieron ruedas para que salga del escritorio y acuda directamente a los lugares donde ocurren los delitos, con las llamadas ‘unidades móviles’. De esta manera se [reducía] la arbitrariedad de los agentes que ‘trabajan’ viernes y sábado para camuflajear la impunidad”. *El Financiero*, 22 de abril de 1991, p. 66.

⁴¹ *El Financiero*, 11 de junio de 1994, p. 49.

La entidad padecía índices delictivos fuera de lo común y una policía que no sólo quedaba rebasada por la violencia sino que se involucraba en abusos a los derechos humanos.⁴²

La administración salinista recibió un país que ya vivía afligido por la inseguridad. Sin los escenarios dantescos que detonaría la llamada “guerra contra el narcotráfico” 20 años más tarde, la sociedad civil subió la exigencia de sus demandas y el tono de sus cuestionamientos para que el gobierno garantizara la gobernabilidad y el Estado de derecho. El miedo era permanente y generalizado. Particularmente en el D.F. y las principales zonas metropolitanas. En su crónica de aquel periodo presidencial, José Agustín anotaba que:

[...] A causa de la rigidez de las políticas económicas de austeridad, que no disminuyó a pesar de que en 1992 el gobierno alardeaba de haber remontado la crisis y de haber entrado en el crecimiento, mucha gente que no tenía trabajo se pasó a la delincuencia. Los asaltos menudeaban en todas partes: en las calles, en los cajeros automáticos de los bancos, en los automóviles detenidos por los semáforos, en el metro, en las combis, en los autobuses, en los taxis [...], en las casas y en los pequeños negocios. A fin de sexenio, todo chilango que no había sido atracado esperaba empavorecido que le tocara, porque en los asaltos, además, predominaba la violencia. Los ricos compraban sofisticados sistemas de seguridad y contrataban guaruras, sobre todo cuando se inició una racha de secuestros que llegó a ser un problema gravísimo en muchas partes [...]⁴³

Una de las inquietudes más recopiladas por los medios impresos de la época es el clima de miedo en entidades como Sinaloa, Tamaulipas, Guerrero, Veracruz, Chiapas, Nayarit, Michoacán y el Distrito Federal. En un primer momento, las víctimas de los delitos de alto impacto son empresarios, industriales, comerciantes, políticos y familias acomodadas. En sus giras por el interior de la república, Salinas recibía las quejas y el malestar de los sectores más afectados. Por instrucciones suyas, la PGR intervino en una docena de investigaciones sobre secuestros.⁴⁴ Este será uno de los delitos que más pánico social infundiría.

La historia del secuestro en México está por escribirse. No es algo que haya emergido con fuerza en los últimos 40 años; sus primeros antecedentes nos remiten al siglo XIX. Si pensábamos que las convulsiones políticas y sociales que predominaron desde la Independencia hasta bien entrado el Porfiriato habían dado la pauta para un largo periodo de inestabilidad, el bandolerismo fue otro componente que convirtió en tierra de nadie el interior de la república. Las gavillas de salteadores que asolaban los caminos rurales también organizaban y cometían plagios de

⁴² *El Financiero*, 26 de noviembre de 1992, p. 39.

⁴³ José Agustín, *Tragicomedia mexicana 3. La vida en México de 1982 a 1994*, México, Planeta, 2001, pp. 242-243.

⁴⁴ *El Financiero*, 7 de enero de 1992, p. 24.

hacendados y comerciantes para pedir un rescate. Era una práctica tan común que, como medida de excepción, en 1871 se promulgó la Ley de Salteadores y Plagiarios. Esta disposición legal, que recordaba los métodos y las usanzas del Tribunal de la Acordada, suspendía las garantías individuales amparadas por la Constitución de 1857 y permitía que los culpables de ambos delitos fueran detenidos, procesados y condenados a la pena capital por un juzgado con facultades especiales.⁴⁵ El empleo de una disposición tan drástica sólo podía reflejar el ambiente de inseguridad que indudablemente angustiaba a la sociedad y rebasaba a las autoridades. En el siglo XX, con la irrupción de organizaciones guerrilleras, observamos un rebrote de los secuestros hasta la década de 1970; para financiarse y presionar al gobierno en el cumplimiento de sus demandas, varios hombres de negocios y personalidades políticas fueron plagiadas. A partir de los ochenta, la aparición de raptos extorsivos a manos de policías, ex policías y delincuentes profesionales mostrará un auge que, con sus altas y bajas, sigue siendo la agresión patrimonial y psicológica más lesiva que acecha a todas las clases sociales.

En la temprana década de 1990 la opinión pública utilizaba el término “industria del secuestro” para hablar del repunte que mostraba dicha actividad.⁴⁶ Para entonces no afectaba tanto a las capas medias y bajas de la sociedad sino a las de mayor poder adquisitivo; sus móviles eran puramente económicos y no respondía más a reivindicaciones políticas. La vulnerabilidad física a la que estaban expuestos los miembros de la elite económica se confirmó por enésima vez cuando los medios ventilaron el rapto del banquero Alfredo Harp Helú y el del empresario Ángel Losada Moreno en 1994. Seis años antes Jorge Sekiguchi había estado en cautiverio más de 80 días, pagando 800 millones de viejos pesos por su liberación. Luego fue el turno de Jorge Espinoza Mireles, otro hombre de negocios cuya familia prefirió contratar a una compañía inglesa – especialista en intermediar secuestros– para salvarle la vida; los responsables obtuvieron dos millones de dólares por soltarlo. Los indicios, en ambos casos, apuntaban a bandas bien organizadas, con suficientes recursos económicos y capacidad de armamento. Muy factiblemente

⁴⁵ Óscar Cruz Barney, “La suspensión de garantías constitucionales a salteadores y plagiarios: ¿un Tribunal de la Acordada en 1871?”, en Diego Valadés y Miguel Carbonell (coords.), *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, 2007, p. 239.

⁴⁶ Un periodista que durante años dio seguimiento a las políticas de seguridad pública y a las actividades del hampa comentaba a mediados de la década antepasada que en “México la industria del secuestro se inició en 1988, precisamente en los albores del sexenio salinista. A partir de esta fecha los secuestros se reprodujeron por todos los rincones del país y el fenómeno no cesa. Su crecimiento ha sido desmesurado porque las ganancias son multimillonarias y con la garantía de que sus autores no serán castigados. El narcotráfico, el secuestro y el tráfico de armas son fenómenos que han rebasado a las policías y al propio Estado mexicano”. Héctor A. González, “La seguridad pública y los secuestros”, en *El Financiero*, 18 de septiembre de 1995, p. 46.

tenían contactos dentro de la policía.⁴⁷ Las autoridades estimaban que se trataba de “dos o tres grupos” que operan a escala nacional y que poseían una lista de personas secuestrables.⁴⁸ Un informe de la época citado por un periódico de la capital insinuaba la participación de la Policía Judicial en este millonario y temible emprendimiento criminal; la logística que implicaba privar a alguien de su libertad y mantenerlo vivo durante un tiempo indeterminado no podía ser operada por un ladrón común y corriente.⁴⁹

La baja en el número de asaltos bancarios, los cuales, entre 1989 y mediados de 1994 sumaban 969 según la Convención Bancaria, influyó en un aumento de los secuestros. Como las autoridades reforzaron las medidas de seguridad para los bancos, los delincuentes, bajo una lógica económica de perseguir el máximo de ganancias con el menor riesgo, incursionaron en este negocio.⁵⁰ En la opinión de un experto en seguridad entrevistado por una fuente periodística que omitió su nombre, la razón para que muchos miembros del hampa cambiaran de giro delictivo se explica por la “falta de un sistema operativo de inteligencia” que permitiese “enfrentar con éxito la ola de secuestros”.⁵¹ Por otro lado, en la legislación penal de aquel momento el plagio de personas no estaba federalizado y los malhechores que lo cometían aprovechaban la ventaja de trasladarse de un estado a otro sin que la Procuraduría General de la República tuviese las facultades suficientes para intervenir y perseguirlo en tiempo y forma. Tendrán que pasar tres sexenios más

⁴⁷ *El Financiero*, 2 de diciembre de 1992, p. 35.

⁴⁸ La lista de empresarios “secuestrables” no fue un mito sino un dato que salió a la luz pública en marzo de 1993. La policía nicaragüense, de forma azarosa, la encontró en una casa de seguridad que ocultaba un arsenal clandestino en Managua. Las autoridades del país centroamericano dieron a conocer el mencionado documento. A ciencia cierta, nunca se confirmó si aquel listado de 150 industriales mexicanos por los que se podía pedir un rescate millonario había sido cavilado por una banda internacional, por el grupo terrorista ETA o por los remanentes del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional salvadoreño. Coincidentemente, cuando el gobierno de Violeta Chamorro ventiló la información, en México se padecía una oleada inédita de secuestros que hasta ese año oscilaba los 500 y tenía atemorizado al sector patronal, pues connotados miembros suyos habían sido raptados a cambio de desembolsar una suma estratosférica por su liberación. *Proceso*, núm. 866, 7 de junio de 1993, pp. 30-31.

⁴⁹ Los integrantes de las bandas dedicadas al plagio son “gente que conoce bien la mecánica de los secuestros, porque desde adentro de las filas policiacas se ha dedicado a investigarlos. Conoce los manejos de la policía y tiene gente infiltrada. Con gran facilidad roban vehículos para cometer sus fechorías, obtienen casas de seguridad con recursos económicos, adquieren lo mejor de la tecnología en comunicación para rastrear no sólo los mensajes de la policía sino para realizar espionaje telefónico, ya sea por la vía celular o la tradicional. Conocen los operativos policiacos, el manejo de todo tipo de armas, incluso las de asalto, tienen recursos humanos capacitados para negociar con las familias de los plagiados y conocen a la víctima y a la familia. Conocen sus movimientos meses atrás, manejos bancarios y financieros de la víctima e incluso recurren a la Iglesia para que interceda en las negociaciones. El secuestro de hombres de negocios [...] del calibre de Fernando Senderos (1988), Juan Bosco Cortina (1991), Jorge Sekiguchi (1988), Jorge Espinoza Mireles (1992), Joaquín Vargas Guajardo (1992) y Gabino Noval (1992) no han sido resueltos por las autoridades judiciales en el Distrito Federal. ‘Van y vienen los procuradores con sus programas y planes y todo sigue igual o peor’, dicen las familias afectadas”. *Idem*.

⁵⁰ *El Financiero*, 9 de mayo de 1994, p. 48.

⁵¹ *Ibid.*, p. 50.

para que se promulgara y apareciera una Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro.⁵²

Durante el periodo salinista este delito se presentó en casi todos los estados del país, siendo Guerrero y Nayarit donde su incidencia era mayor. En el primero, los objetivos fueron acaudalados comerciantes y ganaderos de las dos regiones costeras. En 1991 hubo 23 plagios, 18 de los cuales no fueron aclarados. En ese año y el anterior, tan sólo en Atoyac de Álvarez y Tecpan de Galeana ocurrieron 30 casos en los que cinco víctimas habían sido ultimadas con arma de fuego. En uno de ellos, el comandante de la policía municipal de Tecpan resultó implicado. La Cámara de Comercio atoyaquense emitió un comunicado en el que se lamentaba por la migración de “familias enteras” a quienes, de forma anónima, les exigían fuertes sumas de dinero a cambio de respetar la integridad física de sus miembros. A resultas de este ambiente, la actividad comercial y ganadera de la región se encontraba semiparalizada.⁵³

En Nayarit, hacia mediados de 1990, los raptos coincidieron con los operativos de la PJF. Familiares e hijos de empresarios y ejidatarios fueron privados de su libertad a cambio de un oneroso rescate, poniendo en vilo a la sociedad local. De acuerdo con un conocido semanario de circulación nacional, no había semana en la que no se lamentara el plagio o el asesinato de alguien.⁵⁴ El estado se ubicaba como uno de los más peligrosos por el alto índice de secuestros y robos en carretera. Aunque sería más preciso acudir a fuentes oficiales para confirmarlo, un par de años después el mismo medio informativo reportaba la agudización de esos ilícitos. Si damos fe de las denuncias recogidas por la prensa, cada siete días los nayaritas se enteraban de hasta tres secuestros. El escándalo por la ola delictiva forzó la remoción del procurador estatal de justicia y de sus colaboradores, 18 de los cuales fueron consignados por haber participado en estos crímenes.⁵⁵ Dos de ellos acusados de secuestro.⁵⁶

En Sinaloa, la psicosis colectiva no era distinta a la que predominaba en Guerrero y Nayarit. En adición a las cruentas pugnas entre narcotraficantes, que no eran un tema reciente ni ajeno a los sinaloenses desde aquellos años,⁵⁷ la entidad noroccidental tuvo su propia fiebre de secuestros.

⁵² Óscar Montes de Oca, “Secuestro. Tratamiento del fuero común”, en Sergio García Ramírez y Olga Islas de González Mariscal (coords.), *Derecho penal y criminalística*, México, UNAM/PGJDF, 2012, pp. 155-157.

⁵³ *Proceso*, núm. 813, 1 de junio de 1992, p. 6.

⁵⁴ *Proceso*, núm. 701, 9 de abril de 1990, p. 27.

⁵⁵ *Proceso*, núm. 813, 1 de junio de 1992, p. 7.

⁵⁶ *La Jornada*, 2 de octubre de 1991, p. 19.

⁵⁷ Los ajustes de cuentas entre grupos del narcotráfico a plena luz del día o a mitad de la noche son una realidad cotidiana que enfrentan los sinaloenses desde hace un cuarto de siglo. Antes de cumplirse la tercera semana de 1993,

Pequeños y medianos empresarios eran un preciado botín cuyos rescates superaban, en promedio, los 500 millones de viejos pesos. En 1992 se produjeron 18 plagios, de los cuales ocho no fueron notificados ante las autoridades por temor a represalias; al año siguiente fueron perpetrados 31, 16 de los cuales tampoco se denunciaron. Como un adelanto de lo que sucedería década y media después en varios estados de la república, muchos comerciantes, gerentes y dueños de modestos negocios sufrieron extorsiones telefónicas que incrementaron el miedo en la población.⁵⁸

En 1994 los homicidios dolosos y la violencia del narco se intercalaron con la persistencia de raptos que afectaban, sobre todo, a los grandes agricultores y a las familias con más recursos. Hasta junio de ese año, cada cinco días se contabilizaba un plagio. En sus demandas al gobernador, que no podía ofrecer resultados contundentes contra el crimen, el empresariado local pidió con urgencia la intervención del ejército para patrullar las calles; algunos, tal vez los más amedrentados, pedían “la pena de muerte a los secuestradores, a fin de inhibir” la criminalidad. Por su parte, la sociedad civil sinaloense se organizó bajo el Consejo Ciudadano contra la Violencia. La reacción del gobierno estatal nos hace pensar que el problema amenazaba con salirse de control; las medidas para combatir estos flagelos parecían adelantarse a las estrategias federales que serían instrumentadas en los próximos lustros: adquisición de equipos aéreos para vigilancia, investigaciones anti-lavado, patrullajes castrenses, creación de un cuerpo antisequestros en la procuraduría estatal, operativos de la PIF, campañas de “despistolización”, creación de un fideicomiso contra la delincuencia en Guasave y toques de queda.⁵⁹

En el gobierno de Salinas, la incidencia delictiva, cuya fama ya traspasaba fronteras y mantenía consternada a la iniciativa privada, era uno de los puntos que empañaba las negociaciones del Tratado de Libre Comercio; la opinión pública no sólo discutía el resquemor de los sindicatos y los sectores productivos que serían afectados por el acuerdo tripartita. Las señales de malestar social y las noticias sobre el empoderamiento del narcotráfico, sin proponérselo, ponían en tela de juicio la capacidad del Estado mexicano para mantener a flote la gobernabilidad y el Estado de derecho en el marco de una negociación comercial de gran calado. En el contexto previo a la firma

la entidad había vivido una oleada de violencia que dejó 22 muertos. En la madrugada del 18 de enero un enfrentamiento entre narco-*juniors* arrojó un saldo de 12 decesos y seis heridos en Culiacán; entre las víctimas estaban dos policías de tránsito y dos niños vendedores ambulantes. En el lugar de los hechos se recogieron ametralladoras, pistolas, granadas de mano, cargadores de armas automáticas, droga y una placa de agente antinarcóticos de la PIF. Doce horas antes de este enfrentamiento, “un comando de gatilleros armado con metralletas secuestró a 2 personas que se encontraban en un velorio para después asesinarlas”. *El Financiero*, 19 de enero de 1993, p. 31.

⁵⁸ *Proceso*, núm. 866, 7 de junio de 1993, pp. 28-29.

⁵⁹ *Proceso*, núm. 921, 27 de junio de 1994, pp. 31-33.

y entrada en vigor del TLC, por un lado, hallamos un optimismo oficial que pronosticaba el despegue de la economía y un futuro promisorio para las inversiones; sin embargo, por el otro, el deterioro del ingreso, las disputas electorales entre el oficialismo y la oposición, la inseguridad, los abusos de autoridad, la corrupción y la impunidad propiciaban desenlaces levantiscos por doquier.⁶⁰ En un recuento de los connatos de violencia que avivaban la llama del descontento en diferentes puntos del país, José Reveles subrayó la indolencia e incluso la culpabilidad de las autoridades en casi todos. En la mayoría, las policías –tanto judiciales como estatales– desempeñaron un papel represivo, se excedían en sus funciones o cometían actos de flagrante ilegalidad.⁶¹

La impunidad y la persistencia de actos lesivos contra la propiedad, como ya se mencionó párrafos atrás, fueron motivo de reclamos por parte del empresariado. Los dirigentes y voceros de la IP basaban sus quejas en las denuncias que sus agremiados presentaban ante el Ministerio Público por robos y lesiones. En una reunión convocada por las cámaras industriales en Mazatlán, evento al que acudió el secretario de Comercio y Fomento Industrial –quien también tomó parte en las negociaciones del TLC–, uno de los participantes aprovechó la ocasión para exponer la gravedad del problema. El industrial citó una encuesta nacional que mostraba un dato abrumador: el 70 por ciento de las empresas, incluyendo sus trabajadores, había sufrido algún tipo de delito; por ello exigía la inclusión de la seguridad en los programas sectoriales de competitividad. Otro colega

⁶⁰ *El Financiero*, 13 de julio de 1993, p. 41.

⁶¹ “Una violencia sin control, con asaltos a comercios y casas habitación, detenciones arbitrarias y torturas, asesinatos no esclarecidos, todo ello traducido en inseguridad general ligada a la pasividad y complicidad de la fuerza pública, llevó a miles de ciudadanos de la Comarca Lagunera a realizar una marcha de protesta silenciosa el 4 de julio [de 1993]. Colmó la paciencia de los laguneros el asesinato de la joven Leticia López y las heridas graves a su hermana, supuestamente por haber pasado sin pagar 28 pesos reglamentarios de la caseta de cobro de una autopista de Gómez Palacio, Durango. En la protesta confluyeron ciudadanos de Coahuila y Durango. Aunque ya fue destituido el procurador coahuilense Felipe Garza Serna, la administración de justicia ‘sigue siendo un desbarajuste; hay una crisis institucional; la grave inseguridad pública está asociada a la impunidad de las policías’, afirmó Eleazar Cabello Palacios, dirigente de la Asociación Ciudadana Coahuilense. Renunció también la semana pasada el director de la policía preventiva de Gómez Palacio, Jorge Villareal Badillo, [...] y dimitieron los cinco jefes de seguridad pública municipal ante el alcalde Ernesto Boehringer Lugo. En Sinaloa, dice Mercedes Murillo de Esquer, presidenta del Frente Cívico Sinaloense y ex candidata a la alcaldía de Culiacán, ‘la impunidad es una de las peores lacras que contamina la convivencia; la gente reniega, protesta, pero luego su ira se apaga y se dedica a masticar su amargura en los cafés’. Con Renato (Vega Alvarado) volvió la tortura a Sinaloa, afirma doña Meche Murillo, como la conocen sus paisanos. ‘Y cuando la gente reclama por esos abusos, los policías cínicamente responden: sí hay tortura, ¿y qué?’. En mayo hubo una balacera en la que murieron cuatro judiciales en el poblado de Tomo, sindicatura de Sanalona. ‘Cogieron presos a dos campesinos (Joel Zazueta y Modesto Cázares) y se comprobó que no eran los culpables, pero hay fotos de cómo fueron torturados. Luego el subprocurador Abitia López Portillo lo negó con estas palabras: si hubieran sido tratados como nosotros lo hacemos, no aguantan las torturas de la judicial; un cinismo bárbaro’, agrega doña Meche”.
Idem.

suyo, quien presidía la Concamín, se adhirió al diagnóstico. No hubo rubro industrial cuyo representante no diera cifras alarmantes o ejemplificara los ilícitos padecidos por sus asociados.⁶²

Si la Cámara Nacional de la Industria del Vestido alertaba sobre el despojo de tráileres en las carreteras, la Asociación de Empresarios de Iztapalapa manifestaba haber sido robada hasta en “tres ocasiones en un periodo de seis meses”; el vocero de ésta se quejó de la “impunidad enorme en los asaltos de nóminas, activos y agresiones físicas”. Nuevamente sacó a flote la corrupción policiaca: después de levantar la denuncia correspondiente, lo que de suyo era un “viacrucis”, los agentes pedían “apoyo económico para realizar la investigación”. El presidente de la Canacintra y quienes lo siguieron en el uso de la palabra expusieron sus casos y levantaron la voz por mejores condiciones de seguridad.

La Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México difundió el contenido de una encuesta particular realizada a los comercios con más propensión de ser asaltados; el sondeo arrojó que el 46.9 por ciento de los robos habían sido ejecutados por pandillas y grupúsculos delictivos que, a decir de los encuestados, conocían “el manejo de valores de los establecimientos afectados y portaban armas de fuego”. La investigación presentaba otro número escalofriante: la existencia de 4 mil bandas dedicadas a cometer ilícitos patrimoniales en la zona metropolitana. El mensaje de aquel congreso patronal era obvio: a mayor violencia menor nivel de inversión. Entre la información que los asistentes compartieron con la prensa también destacaron una marcada tendencia de los establecimientos comerciales por adoptar alguna medida de protección, desde enrejados y cajas fuertes hasta la contratación de vigilancia nocturna, pólizas de seguro y sistemas de alarma.⁶³

Un cuarto de siglo después, el apremio de los empresarios sigue siendo categórico para acelerar mejoras en la seguridad. Sola o con otros actores importantes de la sociedad civil, la participación de la IP ha sido determinante para generar canales de presión que fuercen al gobierno a cumplir sus obligaciones. Otro ejemplo del hartazgo empresarial fue su activa participación en la protesta multitudinaria que en junio de 2004 demandó un alto a la violencia y la impunidad. Sin embargo, su protagonismo público y el sinfín de declaraciones contra la inacción oficial por el avance de la delincuencia no impidieron que los tres sectores de la economía, en casi todos los ramos, siguieran siendo afectados hasta quedar paralizados, semiparalizados o, en el peor de los

⁶² *El Financiero*, 28 de diciembre de 1992, p. 18.

⁶³ *Idem*.

casos, fagocitados por ésta. En una conferencia de prensa convocada por el Consejo Coordinador Empresarial a la que acudieron los dirigentes de las principales cámaras patronales del país en octubre de 2016, el presidente del aludido organismo privado, recordó que, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el costo de la inseguridad y el delito había alcanzado una cifra de 236 millones de pesos en 2015, lo que representaba 1.2 por ciento del PIB “y según las estimaciones de los empresarios” las afectaciones podían llegar al 9 por ciento si se incluían los costos que reportaban los afiliados a las cámaras.⁶⁴

En el último tercio de su administración, Salinas reaccionó tardíamente a las inquietudes de la sociedad por el incremento de la violencia asociada al hampa. Ni el tiempo ni los esfuerzos alcanzarían para sentar las bases de un entramado institucional que contuviera tan complejo y urgente reto. En mayo de 1993, en el marco de la Reunión Nacional de Procuradores –hoy llamada Conferencia Nacional de Procuración de Justicia–, el titular de la PGR, Jorge Carpizo, anunció la formación de un frente común contra el crimen organizado y la delincuencia común. En dicha reunión, que no era la primera en su tipo pero sí una de las más importantes por el contexto en el que tuvo lugar –caracterizado por un alza del crimen– se revisaron y discutieron a puerta cerrada los programas para reducir ambos flagelos. Los concurrentes, entre los cuales también estaban cuatro subprocuradores, el director de la PIF y el coordinador antinarcóticos, analizaron la puesta en marcha del programa federal Puntos de Revisión Carreteros para la persecución de robos violentos en las vías terrestres de comunicación.⁶⁵

El instrumental jurídico disponible para enfrentar el fenómeno delictivo era insuficiente. Por tal razón, meses después de aquella reunión entre procuradores, fue promulgada una importante reforma que actualizaba el artículo 119 constitucional para establecer, por vez primera, “un sistema de colaboración entre las entidades federativas y el gobierno federal para la entrega de indiciados, procesados o sentenciados, así como para practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito a través de la suscripción de convenios de colaboración entre las instituciones” procuradoras de justicia. Hasta 1993 el marco legal para combatir la delincuencia “era impreciso pues, entre otras cosas, no contemplaba cuál era la autoridad competente para

⁶⁴ *La Jornada*, 13 de octubre de 2016, p. 7.

⁶⁵ *El Financiero*, 15 de mayo de 1993, p. 9.

atender la problemática en materia de seguridad pública”.⁶⁶ Gracias a esta enmienda a la Carta Magna, la Procuraduría General de Justicia y sus correspondientes en los 31 estados de la federación y el D.F. firmaron un convenio para establecer mecanismos de trabajo conjunto que iban más allá de un simple reparto de funciones,⁶⁷ tal como se venía haciendo hasta entonces. Este convenio, cabe añadir, sería modificado en tres ocasiones –mayo 2001, junio 2007 y noviembre 2012– para adaptar su contenido y funciones a los retos que impone la criminalidad, incluida la transnacional. Con el tiempo, dichos mecanismos han abarcado áreas que no son estrictamente policiales pero que asisten a la procuración de justicia, como el combate a la corrupción y la protección de los derechos humanos.⁶⁸

La proliferación de homicidios, secuestros, despojos a mano armada y asaltos bancarios contribuyó a la generación de un ambiente que vería su peor momento en 1994. Se ha discutido mucho que aquel *annus horribilis* fue un parteaguas en la historia reciente de México. Desde enero hasta diciembre no dejaron de sucederse acontecimientos que sacudieron a la sociedad mexicana, empezando con el alzamiento zapatista en Chiapas y concluyendo con el *crack* económico que prácticamente dejó sin reservas al país; en el ínterin de 10 meses entre ambos hechos se suscitaron dos magnicidios, la renuncia del secretario de gobernación, el enrarecimiento del ambiente político –que derivó en unas elecciones regidas por el miedo– y los secuestros de Harp Helú y Losada Moreno, cuya liberación tardó varias semanas en resolverse. A todas estas calamidades debemos añadir una más que afectaba cotidianamente a la ciudadanía y que, si bien no guardaba una relación directa con las vendettas al interior de la élite política, era reflejo de una decadencia más amplia: nos referimos a un entorno social descompuesto marcado por la reproducción de asesinatos, violaciones, plagios y robos de toda índole. La violencia urbana era signo de una crisis que trascendía lo económico. La sociedad y sus instituciones, en especial las del ámbito judicial, también mostraban sus propias disfuncionalidades. Aunque el descuido de la seguridad encontró

⁶⁶ Jorge Nader Kuri, “Jorge Carpizo, presidente de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia”, en Miguel Carbonell Sánchez, Héctor Fix-Fierro *et al.* (coords.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, 2015 (Doctrina Jurídica, 711), p. 430.

⁶⁷ “En este convenio se fijaron, por primera vez, con toda claridad los parámetros generales para los siguientes temas: a) Investigación de hechos delictivos y aseguramiento de instrumentos, vestigios, objetos y productos relacionados con estos; b) Entrega de indiciados, procesados o sentenciados; c) Intercambio y análisis de información criminológica y datos relativos a personas involucradas en el trámite de una averiguación previa; d) Modernización del funcionamiento de las labores sustantivas de procuración de justicia; e) Capacitación y desarrollo del personal del Ministerio Público, policía judicial, servicios periciales y de administración; y f) Promoción a las labores desarrolladas a nivel nacional en el ámbito de procuración de justicia”. *Ibid.*, p. 434.

⁶⁸ *Idem.*

un segundo aire a mediados de la década de 1990, justo es decir que ya tenía un par de lustros perturbando la tranquilidad pública.

En medio de la incertidumbre política y del clima apesadumbrado que dominaba en los primeros meses del 94, el establecimiento de la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación (CSPN) no sólo era propicia sino urgente. El 26 de abril, en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF), fue anunciada la instauración de un mecanismo interinstitucional que pretendía sincronizar el trabajo de las procuradurías con el de Gobernación, Defensa y Marina en lo relativo a la seguridad. La designación del encargado de vincular a las aludidas dependencias era responsabilidad directa del presidente. Sin embargo, en vista de las circunstancias que rodearon su instauración y del ocaso del gobierno salinista, la Coordinación no pudo dar los resultados esperados. En un recuento de las disposiciones legales para abatir este enorme desafío que rebasa al Estado, Alejandro Ánimas estima que, a punto de terminar un periodo presidencial que enfrentaba condiciones por demás turbulentas, no se disponía del tiempo suficiente para echar a andar, al menos, la estructura administrativa –es decir, oficinas, mobiliario, personal, funciones, etcétera–. Siendo más específicos, “el simple hecho de reunirse con 32 procuradores de justicia a nivel nacional para acordar” la colaboración entre las secretarías involucradas hubiera llevado un mínimo de seis meses.⁶⁹

El nacimiento jurídico de la CSPN, *per se*, no podía revertir la espiral delictiva pero sí buscaba atender un reclamo de la ciudadanía. Aunque Salinas seguramente contemplaba que la Coordinación no iba a poder con el encargo, por las razones ya mencionadas, sí mandaba una señal importante a la opinión pública; la sociedad podría ver que el gobierno empezaba a hacer algo y que estaba dejándose un antecedente de transformación institucional.⁷⁰ Éste organismo coronó todos los esfuerzos anteriores a favor de la seguridad que habían tenido lugar en los pasados 12 años. Era el cuarto intento por reestructurar las funciones de seguridad estatal desde 1984, cuando fue lanzado el Programa Nacional de Seguridad Pública bajo la supervisión y responsabilidad de la Segob.

A la creación de la CSPN le siguió una reunión entre los gobernadores de los 32 estados y el secretario de Gobernación –que meses atrás había presidido la PGR–. En ella, Carpizo declaró que la seguridad pública era un asunto que le competía esencialmente al Estado. Entre las cosas que

⁶⁹ Alejandro Ánimas Vargas, “Seguridad pública. Las transformaciones”, en *El punto sobre la i*, año 7/núm. 38, septiembre-octubre 2018, p. 62.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 63.

mencionó y que fueron recogidas por los medios que cubrieron el evento, el encargado de coordinar al gabinete y vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales afirmó que la preservación del orden y la tranquilidad exigía una actualización permanente de los cuerpos de seguridad. Después de su intervención, la subsecretaría de Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social comunicó la instauración del Registro de Servicios Policiales y del Registro de Equipamiento Policial, los cuales permitirían “un mayor control sobre los movimientos y antecedentes” de quienes integraban los organismos de seguridad pública para evitar que aquellos elementos que hubiesen delinuido en una entidad federativa fueran reincorporados en alguna corporación de otro estado.⁷¹ El costo de la medida ascendía a 226 millones de nuevos pesos, a los cuales agregarían otros 170 para adquirir más de dos mil vehículos que serían destinados a las fuerzas estatales de protección ciudadana; el gasto correría por cuenta del Banco Nacional de Obras.⁷²

Sin embargo, la incertidumbre que despertó la cadena de acontecimientos ensombrecedores en el último tramo del salinismo opacó estos esfuerzos en pro de la seguridad. En medio de las sorpresas que trajo aquel año, a los pocos días de la reunión entre el secretario de Gobernación y los mandatarios estatales, Carpizo presidió el anuncio de un nuevo relevo en la PGR. Se trataba del quinto hombre en presidir dicho órgano judicial en lo que iba del sexenio. El procurador saliente, Diego Valadés, asumiría como ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el entrante, Humberto Benítez, llegaba de la PGJDF. Si bien la realidad indicaba lo contrario, este último se permitió afirmar que sí había capacidad para enfrentar a la delincuencia. Ciertamente, en una coyuntura marcada por la conmoción, la noticia de otro enroque en el gabinete no fue de lo más alentadora ni trajo mayor certidumbre. Desde la oposición, Porfirio Muñoz Ledo describió la renuncia de Valadés como “una de las señales más claras de inestabilidad emocional y política del gobierno”.⁷³

Meses después, de cara al país, en lo que fue su última comparecencia ante la Cámara baja del Poder Legislativo, Salinas presumía avances en seguridad pública, los cuales, si se cotejaban

⁷¹ Dos años antes de la reunión entre el titular de la política interior y los gobernadores, el procurador general había planteado un mecanismo de depuración policial bastante parecido, por no decir coincidente, que contemplaba “la conformación de un registro nacional de agentes policiacos a fin de evitar que aquellos miembros que hayan sido dados de baja por corrupción u otras irregularidades puedan integrarse a otra dependencia similar”. *La Jornada*, 23 de julio de 1992, p. 31.

⁷² *El Financiero*, 10 de mayo de 1994, p. 32.

⁷³ *El Financiero*, 15 de mayo de 1994, p. 20.

con las cifras contenidas en el anexo estadístico del informe presidencial, eran relativos. De hecho, por lo que toca a ese ramo, el saldo global de su administración distaba de ser positivo. En comparación con el quinquenio previo, los números revelaban que en el sexto año de gobierno había una disminución de los logros relacionados con el combate a la delincuencia organizada. Por ejemplo, en el apartado de “Atención de los delitos contra la salud” se especifica que en 1994 el aseguramiento de pistas clandestinas y aeronaves fue menor en 47.1 y 41.6%, respectivamente, en relación con 1993; la erradicación de enervantes como la marihuana también mostraba una baja de 65.4% en la cantidad de plantíos y de 37.4 en la de kilogramos.⁷⁴

En la lectura de su informe, Salinas mencionó que si bien las actividades delictivas “parecieron ir en aumento”, la procuraduría de justicia había esclarecido 88% de los casos de secuestro; este fue el único dato concreto que dio sobre la lucha contra el hampa.⁷⁵ No obstante, en el anexo no existe referencia alguna a este porcentaje ni la fuente oficial de la cual fue tomado; lo que sí es posible advertir es la tendencia alcista de las denuncias penales, particularmente en la capital del país. En el registro de averiguaciones previas quedó asentado que tan sólo en el Distrito Federal los ilícitos se incrementaron 8%, de 377 a 407 delitos diarios.⁷⁶ Los de mayor incidencia fueron: robo, 73,988; lesiones, 24,487; daño en propiedad ajena, 20,676; fraudes, 8,415; agresiones sexuales, 2,405; amenazas, 5,025; homicidio, 3,007; y despojo, 2,361.⁷⁷

Las declaraciones emitidas por el director de la Policía Auxiliar del D.F. en el último mes del gobierno salinista deberían interpretarse como una afirmación de los vacíos que dejaba esta primera tentativa de lucha anticrimen: la CSPN no sólo no contaba con un nuevo marco legal para afrontar el enorme desafío que tenía por delante, también requería de abundantes recursos financieros para ir a la vanguardia en el uso de tecnologías. El funcionario en cuestión, Pablo Monsalvo Pérez, manifestó que la promulgación de una ley de seguridad pública “permitiría el enlace y la coordinación de las diferentes corporaciones policiacas, pero también la superación de los rezagos existentes en la capacitación, profesionalización y especialización” de éstas.⁷⁸ En su opinión, así podía realizarse una reestructuración integral de los órganos de seguridad. Aún si hubiera existido la mencionada legislación, es difícil estimar qué tanto y en cuánto tiempo se

⁷⁴ Poder Ejecutivo Federal, *Sexto informe de gobierno. Anexo*, México, Presidencia de la República, 1994, p. 470.

⁷⁵ Salinas *apud El Financiero*, 2 de noviembre de 1994, p. 15.

⁷⁶ Poder Ejecutivo Federal, *op. cit.*, p. 473.

⁷⁷ *Ibid.*, pp. 473-474.

⁷⁸ *El Financiero*, 19 de noviembre de 1994, p. 23.

hubiera alcanzado tan anhelada meta. Por tanto, las enmiendas al artículo 119 constitucional –de las que hablamos párrafos atrás– quedaron a medio camino, pues no contaban con un cuerpo de leyes secundarias que las aterrizará. Trátese de un ex presidente, un procurador o un comandante policiaco, estos asomos de sinceridad comprueban que sí había una consciencia sobre el problema que comprendía la falta de una policía moderna y profesional. Lo que no había eran políticas de carácter transexenal para solventar una omisión que costaba muy alto a la sociedad mexicana.

Hasta diciembre de 1994 el sistema de seguridad pública descansaba en lo que disponía el artículo 115 constitucional, el cual asignaba la vigilancia preventiva a las policías municipales, así como el deber de infraccionar a quienes contravinieran los reglamentos. Después de esa fecha y de una reforma a los artículos 21 y 73 de la Constitución, quedó instituido un conjunto de conceptos legales en lo que respecta a la lucha contra el crimen; la Carta Magna contempló la prevención del delito y la readaptación social del delincuente y el menor infractor. También fueron establecidos como principios de actuación de las instituciones policiales el profesionalismo, la honestidad, la legalidad y la eficiencia. La seguridad pasaba a ser una función exclusiva del Estado, pero también un servicio público que consistía en lo siguiente: prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos; investigar y perseguir los mismos; emitir resoluciones y sentencias para castigarlos; ejecutar las sentencias; y auxiliar a la población en casos de siniestros y desastres.⁷⁹ La existencia de estos preceptos no cambió la realidad, pero, al menos, ya se estaban tomando las previsiones legales para instrumentar una política un poco más integral contra el fenómeno delictivo.

En los preludios del zedillismo, antes de que el error de diciembre empeorara la informalidad económica y las estadísticas delictivas, Carlos Monsiváis –un agudo observador de la realidad mexicana– comentaba el deterioro de la seguridad pública en los siguientes términos, acaso un adelanto de lo que iba a exacerbarse en los próximos seis años:

[...] Hay narco y hay delincuencia, y la unidad es inevitable. Sólo el caso Camarena [...] proporciona, de modo fragmentario, información sobre lo que debería ser obvio: en la economía de América Latina el narcotráfico se ha vuelto imprescindible y el *lavado* de dinero, el cultivo de marihuana, la venta al menudeo y al mayoreo, el traslado masivo de cocaína, se han vuelto para sectores muy amplios la posibilidad de la supervivencia. Pero el gobierno se propone ocultar los hechos, se niega la penetración del narco en los aparatos de justicia, se minimizan los asesinatos y la compra masiva de magistrados, jueces, agentes del Ministerio Público, jefes de la policía judicial, abogados penalistas, judiciales sin rango. Se vislumbra una sociedad alternativa o marginal con alto

⁷⁹ Rives, *op. cit.*, p. 424.

grado de prosperidad y altísimo de capacidad adquisitiva. Por motivos de soberanía se rechaza oficialmente la presencia de la DEA, pero la exactitud de la mayoría de las revelaciones del caso Camarena, incluidas las leyendas de los narcos sinaloenses (Rafael Caro Quintero, “Don Neto”, Félix Gallardo), hacen que la opinión pública reconsidere su idea menospreciativa del narco. No sólo está en todas partes, también es la causa del resquebrajamiento de la seguridad pública en algunas ciudades, notoriamente Culiacán, Guadalajara, Matamoros, Tijuana, para no hablar de las matanzas en pueblos y carreteras de Sinaloa, Jalisco, Michoacán, Guerrero, Tamaulipas, Nayarit... Y un fenómeno presiona sobre el siguiente: la crisis económica y la impunidad de un sector de la delincuencia [organizada] estimulan a la delincuencia “informal” y facilitan la unidad orgánica entre el hampa y una parte de la policía. Los judiciales (no todos, pero sí bastantes) diezman el país, participan en la industria del secuestro, matan porque sí o bajo contrato. Y nada parece detener la oleada de crímenes, ni siquiera la violencia que liquida a un gran número de narcos.

[...] la cauda de asaltos en todos los sitios imaginables: iglesias, restaurantes, casas, salones de belleza, residencias de obispos, etcétera, hacen que Salinas de Gortari prometa con gran energía la pronta solución de las demandas ciudadanas. Pero el sexenio transcurre entre nombramientos y caídas de procuradores, ceses y detenciones de jefes policiacos, escándalos de procuradores en Sonora, evidencias de corrupción en zonas considerables del poder judicial. Se multiplican las promesas de enmienda y a las dos semanas todo está igual. La corrupción estructural destruye a las promesas de redención y las buenas intenciones no surten efecto de consideración [...] y mientras tanto la ofensiva del crimen organizado y del crimen “amateur”, redefine la vida urbana. El miedo es el gran elemento de relación con la calle y las reclamaciones de la ciudadanía se escuchan con solemnidad, pero hasta allí. La delincuencia transita al centro de la escena. [...] ⁸⁰

Si pensábamos que la situación era preocupante, 1995 marca el arranque de una segunda crisis de seguridad en la historia contemporánea de México. El derrumbe económico que inauguró el gobierno de Ernesto Zedillo propició un ambiente social marcado por el desempleo, el cierre de empresas, la migración a Estados Unidos, la precariedad laboral, la expansión del narcotráfico y la criminalidad urbana. No son fenómenos inconexos entre sí. La implantación de un nuevo modelo de desarrollo –volcado más hacia al mercado exterior, favorable a la privatización de la economía y promotor de la inversión extranjera directa– y las secuelas del ajuste estructural de la década de 1980, propiciaron una creciente polarización entre los extremos de la pirámide social. Si el viraje de De la Madrid y Salinas a la economía, por sí mismo, ya había implicado un costo social, el “error de diciembre” multiplicó al cubo sus efectos. ⁸¹ Uno de ellos fue la implosión del delito.

La relación entre el aumento del hampa y el actual modelo económico, desde las primeras terapias de *shock* hasta las reformas estructurales del peñismo, quizá resulte obvia. Sin embargo,

⁸⁰ Carlos Monsiváis, “La delincuencia en el fin de siglo”, en *El Financiero*, 4 de diciembre de 1994, p. 26.

⁸¹ El efecto más palpable del nuevo modelo económico fue el aumento de la desigualdad. Este asunto era reconocido incluso por las firmas financieras más importantes de Wall Street, las cuales “comentaron en voz de sus especialistas que el gran reto de largo plazo a resolver” era una mejora en “las condiciones de vida de los mexicanos para responder con ello al dinamismo de inversión extranjera” que estaba promoviendo la casi saliente administración salinista. *El Financiero*, 2 de agosto de 1994, p. 4.

necesitaríamos un respaldo estadístico y una investigación más extensa –y detallada– para desarrollar esta hipótesis que, por el momento, desviaría el objetivo del presente trabajo. Los “éxitos” macroeconómicos del neoliberalismo, como el saneamiento de las finanzas y el control inflacionario, si bien permitieron mejores márgenes de movilidad presupuestaria al gobierno, no mejoraron la calidad de vida de la población. Contuvieron un problema que en otros países latinoamericanos se había transformado en una pesadilla hiperinflacionaria, sí, pero tampoco crearon las condiciones para que la situación material de las mayorías recuperase los niveles que había antes de 1982. El poder adquisitivo de los trabajadores no rendía igual que en la década de 1970, a pesar de la carrera inflacionaria que se dio después de 1973. La estabilización de la economía a comienzos de la década de 1990 no fue sucedida por un modelo de desarrollo que contemplara reducir las desigualdades que había profundizado casi una década de crisis y estancamiento; el lanzamiento de programas diseñados para combatir los efectos más palpables de la pobreza y la pobreza extrema apenas lograron paliarla. La apuesta de las élites mexicanas, a pesar de haber contemplado la marginación social a través de esquemas focalizadores, dejó inalterados los mecanismos de una distribución de la riqueza que era –y sigue siendo– tan insuficiente como regresiva.

En su estudio sobre la violencia y las estrategias gubernamentales para combatirla en la segunda mitad de la década de 1990, Nelson Arteaga Botello plantea y relaciona de forma más extensa el empobrecimiento socioeconómico de la población con la nueva crisis de seguridad pública en México. No es fortuita sino lógica la coincidencia entre la caída del PIB en 6.2% y el incremento en 36% del crimen en el D.F. a lo largo de 1995.⁸² Entre enero y julio de aquel año, por ejemplo, se cometía un robo cada 4.2 minutos; durante los primeros siete primeros meses de 1994 la frecuencia era de 7 minutos. A medida que crecía el desempleo abierto en la capital, ocurría lo mismo con los índices delictivos. En el primer trimestre de 1994 la tasa de desocupación abierta en la Ciudad de México era de 4.3% del PIB, o sea de 288 mil personas; el promedio de automóviles robados diariamente era de 64. Un año después, para el mismo periodo, la tasa oficial de desempleo era de 5.8% y el número de personas en esta situación daba 392 mil; el robo de autos había subido a 128 diarios. Si en el 94 se había logrado recuperar la mitad de las unidades, al siguiente año la

⁸² Nelson Arteaga Botello, *En busca de la legitimidad: violencia y populismo punitivo en México, 1990-2000*, 2ª ed., México, UACM, 2004, p. 132.

proporción era de 35%.⁸³ La ciudad fue espejo de aquella crisis socioeconómica que puso en vilo al país.⁸⁴

Debemos recordar que en la segunda mitad de la década de 1990, la capital atestiguó un récord delictivo que la convirtió en una de las más inseguras. El D.F., junto con Juárez, Tijuana y Matamoros, se distinguía por su alta peligrosidad. La multiplicación de crímenes y actos lacerantes contra la propiedad, el patrimonio y la integridad física de los ciudadanos entre 2007 y 2018 en amplias regiones del país parece opacar –o diluir en el recuerdo social– la oleada criminal que azotó a la Ciudad de México. Poniendo otra vez como ejemplo el robo de autos, entre enero y agosto de 1995 fueron hurtados más coches que en todo 1994 y cada uno de los seis años anteriores. El promedio diario fue de 130 unidades y el aumento porcentual, según datos de la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros, era de 42 por ciento.⁸⁵

Al concluir 1995, el regente capitalino reconocía abiertamente que la criminalidad había alcanzado una “cima histórica” de 550 delitos diarios, de los cuales el 43% era con violencia. En marzo de 1997, acorde con cifras presentadas por la misma Secretaría de Seguridad Pública ciudadana, el número se elevaba a 851 ilícitos por día.⁸⁶ Sean exactos o no los registros oficiales en ese campo, dato que queda pendiente de verificar, en el último lustro del siglo pasado el D.F. vivió un periodo crítico que ningún cronista o historiador de la gran urbe debe omitir. Los testimonios y recuerdos –propios o ajenos– de quienes vivieron en la capital cuando ésta era un hervidero de asaltos a transeúnte, robos a mano armada en los micros y las paradas de semáforo, secuestros exprés y despojos violentos a negocios, pueden dar fe de lo amenazante que eran las calles de la Ciudad de México hace una veintena de años. No es casual que la sensación de inseguridad y vulnerabilidad entre los habitantes de la capital haya determinado, entre otras razones, la deslegitimación del gobierno local y derrota del oficialismo en las elecciones intermedias de 1997.

Debido a la gravedad de la situación, el secretario de seguridad del D.F. urgía la necesidad de que la dependencia a su cargo contara con “más ingresos, más recursos, más preparación, más

⁸³ *El Financiero*, 27 de agosto de 1995, pp. 30-31.

⁸⁴ La situación no era muy diferente en otros estados. En Tabasco, por ejemplo, la detención de delincuentes comunes estaba batiendo récord. Había personas hasta con 20 ingresos a los separos del Ministerio Público por varios delitos; una vez en la calle, seguían haciendo de las suyas, pues no había elementos suficientes para su consignación y sentencia. El director general de Seguridad Pública del estado aseguraba que, prácticamente, se detenía a un infractor de la ley cada hora en Villahermosa, una ciudad que hace un cuarto de siglo contaba con un aproximado de 500,000 habitantes. *El Universal*, 4 de diciembre de 1995, p. 2, Estados.

⁸⁵ *La Jornada*, 29 de septiembre de 1995, p. 47.

⁸⁶ *La Jornada*, 12 de agosto de 1997, p. 49.

tecnología y mejor armamento para combatir el crimen en condiciones más adecuadas”.⁸⁷ La incidencia delictiva era 35% más que el año anterior; la mitad de las denuncias correspondía a lo que llamamos “ilícitos graves”, los cuales superaban en 61% a los perpetrados en 1994. Efectivamente, la violencia era el distintivo principal en la mayoría de las actas levantadas ante Ministerio Público; suponiendo que los datos proporcionados por la PGJDF hayan sido lo más aproximado a la realidad, durante 1989 fueron catalogados como violentos 23,000 delitos denunciados; cinco años más tarde ascendían a 65,421 y al siguiente ya sobrepasaban los 80,000. A nivel nacional, la capital de la república concentraba el 13.8% de las calamidades, siendo la delegación Cuauhtémoc la más afectada con 15% del total. Después del D.F., las entidades que arrojaban los peores números eran Jalisco, Guanajuato, Puebla y Michoacán, con 106,000, 87,000, 50,000 y 47,000 denuncias, respectivamente. En Chihuahua habían sido asesinadas 535 personas en los 67 municipios; de esos decesos, 293 tuvieron lugar en Ciudad Juárez.⁸⁸

En el primer año del gobierno de Zedillo, los asaltos bancarios en el D.F. sumaban 437.⁸⁹ Otras fuentes, como la Asociación de Banqueros de México, la fijaban en 401. En ellos, la participación de policías y ex policías era una constante. Prácticamente, las bandas más temerarias y escurridizas contaban con un elemento policiaco entre sus filas o bien como líder de las mismas. El responsable de la seguridad de un consorcio financiero diferenciaba entre un ladrón de bancos improvisado y solitario, y uno con experiencia y manejo logístico. Estos últimos formaban células delictivas y organizaban operativos para asaltar en pocos minutos una sucursal bancaria. La precisión del robo, el tipo de armas utilizadas en el atraco y las estrategias para darse a la fuga dejaban ver la intervención de uniformados o antiguos elementos de alguna corporación.⁹⁰

La inseguridad detonada por la crisis de 1995, como ya apuntamos, tuvo una raíz estructural pero también reflejó la descomposición institucional que originaba la impunidad de los policías y guardias de seguridad involucrados en actos ilegales y connivencias mafiosas. El diputado presidente de la Comisión de Salud de la hoy extinta Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Arturo Sáenz Ferral, exponía –seguramente con preocupación– la existencia de 220 bandas delictivas que operaban en 60 colonias del D.F., muchas de las cuales eran capitaneadas por

⁸⁷ *La Jornada*, 23 de diciembre de 1995, p. 36.

⁸⁸ *Época*, núm. 251, 25 de marzo de 1996, p. 17.

⁸⁹ *El Financiero*, 24 de febrero de 1996, pp. 16-17.

⁹⁰ *La Jornada*, 21 de octubre de 1996, p. 50.

personal de alguna corporación.⁹¹ Por su parte, el presidente de la Comisión de Seguridad Pública, Pedro José Peñaloza, denunció que la mayoría de las quejas recibidas por la aludida oficina parlamentaria tenían que ver con los abusos de la policía judicial mexiquense.⁹² El congresista local y también criminólogo declaró que los agentes asaltaban residencias en el área conurbada, robaban carros y cometían secuestros; agregaba un dato que valdría la pena corroborar: individuos de esa corporación habían intentado plagiar meses atrás al hijo del presidente. Según Peñaloza, “un comandante encabezaba esa banda”.⁹³

Aprovechando el desgaste de las instituciones de seguridad para vigilar y castigar al hampa común, no pocos guardianes del orden sacaron provecho de la situación y se organizaron para expandir la industria del secuestro a otros estratos de la población que ya no eran los más adinerados. Personas de clase media y pequeños comerciantes con alguna posibilidad de pagar un rescate eran privados de su libertad con mayor frecuencia. Chiapas –aunque seguramente no sea el único caso– ofrece un ejemplo de la expansión de los secuestros hacia el resto de la sociedad; hasta junio de 1995 hubo un repunte de la actividad, siendo denunciados 50 plagios. Además de tornarse más violentos, los raptos mostraron un incremento y el cobro de rescates se abarató. De acuerdo con el testimonio de Sinar Corzo Esquinca, ex dirigente de la Coalición de Organizaciones Ciudadanas, organismo que agrupaba a sectores de la iniciativa privada local, cafecultores y

⁹¹ *El Financiero*, 3 de diciembre de 1995, p. 59.

⁹² Tres años después de que Peñaloza hiciera estas acusaciones, basándose en denuncias de la ciudadanía, el presidente de la organización no gubernamental Consejo Pro Derechos Humanos A.C., Artemio Anzo Andrade, hizo público otros datos que reforzaban la mala fama de las policías judiciales y sus *madrinas* –aspirantes a ser agentes de la corporación que hacían el trabajo sucio de sus miembros en activo–; en concordancia con este *ombudsman* social, “al menos cien *madrinas*” se encontraban incrustadas en las comandancias de la PJ con sede en Nezahualcóyotl dedicadas a robar a los ciudadanos, así como a proferir golpizas y amenazas a los comerciantes del municipio. En entrevista con un diario capitalino, Anzo dio datos concretos de las placas de los autos que eran utilizados para delinquir e intimidar a las personas en plena calle. También citó otro caso: una víctima a quien le habían arrebatado violentamente su vehículo y que se negó a denunciar este hecho porque los responsables, unos *madrinas*, “balearon su casa para que no iniciara ninguna averiguación previa en contra de ellos”. *La Jornada*, 10 de mayo de 1998, p. 53.

En una entrevista concedida por Luis de la Barreda, presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) a mediados de la década de 1990, éste citó un expediente “modelo” que “significó una exhaustiva investigación y planteó a la autoridad” la importancia de erradicar la negligencia al interior de la PJDF. Este trabajo es la recomendación 1/96 emitida por la CDHDF en enero de 1996. Uno por uno fue documentado el incumplimiento de 26 órdenes de aprehensión por parte de la PJ; cuando los judiciales tuvieron a la mano a los presuntos responsables, recuerda De la Barreda, “los dejaron ir” y “por más esfuerzos” que se hicieron ya no fue posible su captura. Esa recomendación prevenía sobre la falta de un sistema de supervisión para el cumplimiento de todas las órdenes de captura. La llamada de atención del mencionado organismo de derechos humanos dejaba en evidencia un viejo problema de impunidad. Decía el nombrado funcionario: “la poca eficacia de la PJ [...] es una ineficacia añeja, de siempre diría yo, porque la Ciudad de México es de las de menor eficacia en el castigo de delitos, con un 90 por ciento de impunidad”. *La Jornada. XII aniversario*, supl. especial de *La Jornada*, 22 de octubre de 1996, p. IV.

⁹³ *La Jornada*, 29 de septiembre de 1995, p. 46.

profesionistas, los responsables, en algunos casos, “eran personas inexpertas” que habían “sido orilladas a cometer estos delitos por no contar con un empleo”; agregaba que los victimarios apuntaban a ser empleados de los secuestrados y éstos no denunciaban “por estar amenazados de muerte”.⁹⁴

Como fenómeno económico, a pesar de su condición ilícita, la competencia entre bandas organizadas y personas improvisadas “depreció” el cobro de plagios. Es posible que esta tendencia se haya generalizado después de la crisis. Sin contar las cifras en negro, en 1995 “los datos de las procuradurías de diversas entidades” indicaban que se estaban investigando “21 casos en el D.F., 59 en Morelos, 52 en Chiapas, 38 en Tabasco, 14 en Colima y 16 en Puebla”.⁹⁵ Dando por verídicos los números de Kroll Associates, una empresa norteamericana de seguridad, durante aquel año hubo 1,500 secuestros; las ganancias de los criminales se calculaban en 3,500 millones de dólares. Los datos de Kroll contrastaban con los de Gobernación, que daba la cifra en 550.⁹⁶ En 1997 este negocio alcanzó sus máximos históricos. Gobierno y sociedad civil no se imaginaban que década y media después estas cifras quedarían muy rebasadas por la incursión del narcotráfico en el rapto de personas.

Sus protagonistas más amenazadores, recalca una fuente periodística, eran policías y ex policías que, literalmente, se especializaban en este ramo criminal. Las acusaciones estaban basadas en denuncias judiciales.⁹⁷ Si consideramos el modo en el que operaban para raptar a alguien, mantenerlo con vida y negociar el rescate, la participación de personal policiaco resultaba más que obvia. En Morelos, cuando Jorge Carrillo Olea fue gobernador, las bandas de secuestradores operaban impunemente bajo la protección de la PJ. Si desde las administraciones de De la Madrid y Salinas esta atrofia institucional incrementó la inseguridad y alentó todo tipo de

⁹⁴ *El Financiero*, 18 de junio de 1995, p. 19.

⁹⁵ Un periódico de circulación nacional definió la propagación de los secuestros por todo el país como “espeluznante”. *El Universal*, 23 de noviembre de 1995, pp. 1 y 14.

⁹⁶ *El Financiero*, 12 de enero de 1997, p. 1.

⁹⁷ “El comerciante morelense Alberto Becerra Castrejón fue secuestrado y torturado por diez individuos encapuchados, a principios de septiembre de 1996, que pertenecían al Grupo Antisecuestros de la Policía Judicial estatal. Becerra logró identificar a los agentes Pedro Reybal, José Reyes y Pedro Portugal. El 15 de julio del mismo año, Eduardo Suárez Gallardo y Gabriel Rentería Castro, agentes de la misma corporación, fueron detenidos por los delitos de privación ilegal de la libertad, robos y amenazas en contra de un empresario de Cuernavaca. Una semana antes, el 7 de julio, elementos de la Policía Judicial de Michoacán encabezados por el coordinador de ese cuerpo policiaco, Juan Benítez Ayala, secuestraron a Juan Guillermo Cuevas –agente del Ministerio Público–, Servando González y Neftalí Murillo, a quienes pretendían extorsionar con 300 mil pesos [...] a cambio de obtener su libertad. Este delito fue analizado por la Comisión Estatal de Derechos Humanos, que emitió la recomendación 071/96 a la Procuraduría de Justicia”. *Ibid.*, p. 24.

conductas ilícitas entre los judiciales, a lo largo del gobierno zedillista ratificamos que el origen del problema –o por lo menos su raíz más conflictiva y persistente– se comprendía por la conversión de los funcionarios públicos en bandidos de medio tiempo. Los cabecillas de las bandas mejor organizadas solían ser agentes, ex agentes o altos mandos de los organismos policiacos; si Daniel Arizmendi fue judicial antes de convertirse en uno de los facinerosos más buscados de México, Jesús Miyazawa Álvarez organizaba secuestros siendo director de la misma corporación en el estado de Morelos. Para muestra, otro botón: en mayo de 1998 el Consejo Coordinador Empresarial chihuahuense y otros actores de la sociedad civil exigieron al gobierno de Francisco Barrio Terrazas todo el rigor de la ley contra una banda de plagiarios compuesta por miembros de la PJF que habían sido aprendidos *in fraganti* por sus compañeros.⁹⁸

Ante el embate de la criminalidad, el Congreso avaló la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública y el 21 de noviembre de 1995 legisló la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), el cual estaría integrado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP). Éste, a su vez, se compondría por los 32 gobernadores y cinco secretarios de Estado, teniendo consejos locales y regionales de coordinación. Cuando fueron discutidas estas disposiciones, muy particularmente la primera, algunas voces criticaron la presencia del Ejército en el mantenimiento del orden público. Emitidas en un contexto de acelerada pauperización –marcado por el aumento de las protestas sociales y una inédita migración al vecino del norte–, algunos especialistas interpretaron estas medidas como el temor implícito de la clase política por un escenario de alta explosividad social que, de haberse presentado, hubiera requerido una reacción militar. En la práctica, el concepto de *seguridad pública* parecía confundirse con el de *seguridad nacional*.

Semanas más tarde, el 11 de diciembre, fue publicada en el DOF la Ley General que establecía las Bases del SNSP con sustento en las reformas de los artículos 21 y 73 constitucionales. En ella se determinaba que “la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán [...] para establecer un sistema nacional de seguridad pública”. La ley creaba la figura del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), cuya labor consistía en coordinar el desembolso de los recursos federales destinados a los estados para el

⁹⁸ *La Jornada*, 20 de mayo de 1998, p. 45.

combate a la delincuencia y la mejora de la profesionalización de la policía. El SESNSP quedó a cargo de Gobernación.⁹⁹

Al instaurarse el SNSP, las autoridades reconocieron que la violencia que azolaba a la población era consecuencia de la falta de control sobre las instituciones policiacas. Cuando fue presentada la ley, el primer mandatario tuvo el reparo de aceptar esa falla. Afirmó que el Estado mexicano había descuidado la capacitación y el equipamiento de las policías en los tres niveles de gobierno, razón por la que el recrudecimiento del crimen superaba la capacidad de respuesta de las corporaciones. Éstas disponían de un presupuesto exiguo, equipos vetustos, personal mal capacitado y un persistente problema de corrupción, lo que daba como resultado más impunidad. Entre las novedades que entrañaba la nueva legislación, en su tercer artículo destacaba una visión integral que tomaba en cuenta aspectos de orden preventivo y de reinserción social del delincuente.¹⁰⁰ Otro punto celebrado por la opinión pública era la creación de la carrera policial obligatoria y el diseño de programas de seguridad por parte de cuerpos colegiados.¹⁰¹

Mientras el SNSP era puesto en marcha, en paralelo se realizaron otras modificaciones al marco legal para enfrentar el colapso de la seguridad pública. Como si fueran círculos concéntricos que iban de lo federal a lo municipal, también se reformó la estructura de la PGR; la PGJDF fue desconcentrada, cediendo facultades a las delegaciones; se permitió la injerencia de militares en labores que anteriormente correspondían a la judicial federal; y, por último, se intentó pasar una polémica ley que habría permitido la detención sin flagrancia de presuntos delincuentes, la intervención de las comunicaciones y la reducción de la edad penal de los 18 a los 16 años.¹⁰² A nivel local, a mediados de 1995, el gobierno capitalino lanzó el programa Reacción Inmediata Máxima Alerta para perseguir los delitos de mayor gravedad y “conductas antisociales de alto riesgo”; se trataba de una respuesta desesperada que establecía retenes y puntos de control vehicular y peatonal en puntos específicos.¹⁰³ Creemos pertinente hacer un comentario extra a este paquete de medidas.

El socorro de las fuerzas armadas, sea para vigilar las calles o combatir el narcotráfico, ha suscitado amplias discusiones sobre el modelo de seguridad más adecuado. Desde hace un cuarto

⁹⁹ Ánimas, *op. cit.*, p. 63.

¹⁰⁰ Arteaga, *op. cit.*, pp. 148-149.

¹⁰¹ *El Financiero*, 3 de diciembre de 1995, p. 58.

¹⁰² *El Financiero*, 21 de septiembre de 1995, pp. 26-27.

¹⁰³ Arteaga, *op. cit.*, pp. 163-164.

de siglo, cuando el apoyo de los uniformados verde olivo adquirió notoriedad, a cuenta de los picos de violencia en las grandes ciudades, un sector de la opinión pública alertó sobre los riesgos que conllevaba apelar a tal medida. Las voces en contra estimaban que era la antesala de un Estado hobbeseano donde imperaría un enfoque represor; otros, considerando las medidas de ajuste y la pérdida de empleos que desató la crisis del 95, dijeron que se trataba de un mecanismo de control social para contener el malestar por el fracaso del modelo económico.¹⁰⁴ El presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Jorge Madrazo Cuéllar, fue más lejos al afirmar que “en una sociedad donde sólo hay seguridad pública y no hay vigencia de los derechos humanos, el régimen tiene nombre y apellido: es una dictadura, un régimen totalitario”. Del lado contrario, pero no bajo una postura doctrinaria, los defensores de esta decisión argüían tácitamente una situación de emergencia que ponía en jaque a los gobiernos. El presidente de la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados, el general Luis Garfias Magaña, rechazaba que las instituciones castrenses se sobrepusieran a las civiles pues, legalmente, las primeras quedaban sujetas a las segundas. Las discordias quedaron dirimidas constitucionalmente en marzo de 1996, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación dio luz verde para que el ejército asistiera o supliera a las policías en sus labores.¹⁰⁵

Tal vez los más jóvenes o los menos interesados en el tema no sepan —o no recuerden— que en Iztapalapa se recurrió a patrullajes con personal castrense para contener el índice delictivo. Es verdad que esta medida de emergencia se volvió recurrente en los últimos dos sexenios, pero hace un cuarto de siglo tuvo sus primeros ensayos en Sinaloa, Estado de México, Guerrero o el mismo Distrito Federal. Aunque el paso de militares y ex militares por las gendarmerías data de tiempo atrás, a partir de la década de 1990 la colaboración de éstos busca cubrir las falencias de las jefaturas policiales. Para el general brigadier Enrique Tomás Salgado, director de la Secretaría de Seguridad Pública del D.F. en 1996, la inseguridad, “en gran parte”, se debía a la situación de la policía: su grado de efectividad y su organización no respondían a las condiciones para enfrentarse a la delincuencia. Amén de lo anterior, comentaba que el fortalecimiento, la logística y el equipamiento adecuado de los uniformados podían resolver el 50 por ciento de la inseguridad.¹⁰⁶

¹⁰⁴ John Saxe Fernández, experto en geopolítica y seguridad nacional, sostuvo que se trataba de “un esquema de contingencia diseñado por Estados Unidos”, que temía un estallido social en México. *El Financiero*, 23 de noviembre de 1995, p. 36.

¹⁰⁵ *El Financiero*, 12 de mayo de 1996, pp. 58-59.

¹⁰⁶ *Época*, núm. 267, 15 de julio de 1996, p. 12.

Más allá de la discusión entre sociólogos, criminólogos y juristas para saber qué porcentaje de estos factores influye más en la proliferación de conductas antisociales, lo cierto es que la sustitución de los cuadros policiacos por generales intentaba cortar la corrupción en las cadenas de mando. Salgado consideraba que su misión era “tratar de influir” en el funcionamiento de la policía a través de los principios con los que había sido formado en la escuela militar, transmitiendo criterios de orden, disciplina, lealtad, institucionalidad, vocación de servicio y respeto a los derechos; no estaba tan alejado de la realidad en sus observaciones. Otro cronista, contemporáneo a Agustín y Monsiváis, Paco Ignacio Taibo II, testimonia lo siguiente:

¿Será la nube negra de la contaminación que corre de noroeste a suroeste utilizando las vías rápidas? ¿Será eso, lo que nos enloquece a todos un poco? Pero hay algo más que locura, hay organización. En Santa Clara, la zona industrial en el extremo norte de la ciudad, un barrio lleno de fango químico y tierra suelta, una patrulla policiaca espera al amanecer a los trabajadores que abandonan el tercer turno de la fábrica de jugos de fruta Del Valle. Una vez por mes, los trabajadores reciben de la empresa una caja de jugos enlatados. Es una mísera conquista sindical en épocas de crisis. La patrulla los detiene a unos pocos metros de la salida de la fábrica y les roba la mitad de la caja de jugos a cada uno. Van colocando los botellines en el asiento trasero hasta que se llena, luego se van con el motor a media velocidad. Un día vi cómo los obreros que se habían reunido a protestar por la esquilma les tiraban piedras. No se molestaron en detenerse. Simplemente se fueron. ¿Venden los jugos en una tiendita de un barrio vecino? ¿Se los llevan a su familia?¹⁰⁷

Garfias era más claro al hablar de las razones por las que había soldados vigilando las calles de Iztapalapa: “por los niveles de corrupción y [...] la incapacidad de algunos cuerpos policiacos”.¹⁰⁸ Dos años atrás, cuando la violencia prometía ser un problema mayúsculo, ya había adelantado la posibilidad de utilizar al Ejército como última alternativa para reducirla. Habiendo en las policías “grandes bandas de maleantes”, pensaba abiertamente el diputado de origen marcial, las Fuerzas Armadas aparecían como “una institución prestigiada, recta y en quien la ciudadanía sí confía”.¹⁰⁹ Como parte de la estrategia, la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), por conducto de sus 37 zonas militares, acordó con los consejos de seguridad pública de los 31 estados implementar, durante 32 meses, un programa de adiestramiento para las policías, entre ellos 723 de Iztapalapa.

Para ello, la Sedena instituyó una nueva área en su organigrama: la Coordinación de Seguridad Pública. A través de reuniones y un estrecho contacto con los consejos de seguridad

¹⁰⁷ Paco Ignacio Taibo II, *Primavera pospuesta. Una versión personal de México en los 90*, México, Joaquín Mortiz, 1999, pp. 261-261.

¹⁰⁸ *La Jornada*, 6 de marzo de 1997, p. 40.

¹⁰⁹ *El Financiero*, 12 de mayo de 1995, p. 41.

estatales para analizar las necesidades de cada entidad federativa, esta oficina ofreció dar seguimiento puntual al desarrollo de tan importante tarea. Los uniformados de azul marino recibirían capacitación en administración, estructura orgánica delegacional –regional, en el caso de los estados–, liderazgo, manejo de situaciones críticas, comunicación social, redacción, criminalística, procedimientos legales y concientización profesional. En lo relativo a la disciplina dentro de las corporaciones que recibían instrucción, un rotativo del D.F. recogía las palabras del general Luis Manuel García Delgado, encargado del programa: “en los primeros días fue harto difícil organizar al contingente de Iztapalapa”. Podemos creer que el trabajo no era sencillo para los oficiales pues, según el mismo funcionario castrense, algunos policías tal vez no terminarían el curso.¹¹⁰ En vista de las circunstancias, el esfuerzo a marchas forzadas para formar cuerpos e instituciones de seguridad eficientes y profesionales era urgente pero su instauración bastante tardía; es factible deducir que las academias de formación policial creadas años atrás, como las mencionadas por De la Madrid en sus memorias, no habían dado los resultados esperados y la realidad los superaba. Dimensionemos por un momento el tamaño del rezago basándonos en datos de la propia Secretaría de Gobernación: en 1995 ni siquiera un policía preventivo por cada 100 contaba con educación media-superior; tres años después el 80 por ciento de los institutos de formación policial de todo el país mantenían programas obsoletos.¹¹¹ Ernesto López Portillo Vargas, Coordinador del Programa de Seguridad Ciudadana de la Universidad Iberoamericana, encuentra la siguiente explicación:

La acumulación de un largo proceso histórico donde no existieron estándares mínimos de calidad y control en la gestión de los recursos, contribuyó a la descomposición [...] interna de nuestras instituciones policiales. Los componentes de esa descomposición son los siguientes: carencia de bases jurídicas adecuadas a las necesidades cotidianas del policía; ausencia de sentido y márgenes en la actuación; arbitrariedad y amplia expansión de la corrupción a todos los niveles; improvisación en su actuar; insuficiente capacitación; escasa especialización y, por consecuencia, baja división de funciones.

Otros componentes son: carencia de instrumentos de evaluación del desempeño técnicamente válidos, sistemáticos y confiables; escasa valoración ética del servicio; conflictos frente al valor y el respeto a los derechos humanos; empleo de sistemas de vigilancia, control, supervisión e información caducos; exiguas oportunidades para la iniciativa y creatividad por parte del personal; insuficiente apoyo tecnológico para formación y operación; criterios de autoridad interna basados en la toma de decisiones respecto de las cuales no existen controles ni “filtros de calidad”; predominio de estructuras fragmentadas en grupos de interés; escaso “espíritu de cuerpo”

¹¹⁰ *El Financiero*, 15 de marzo de 1997, p. 19.

¹¹¹ Secretaría de Gobernación *apud* Ernesto López Portillo Vargas, *Inseguridad pública y gobernabilidad democrática: retos para México y Estados Unidos*, México, Smith Richardson Foundation, 2000, p. 18.

basado en la solidaridad y la cohesión de grupo; baja importancia de la relación con la comunidad; pobre reconocimiento social al valor de la función y al mérito profesional, y ausencia de recursos institucionales de protección eficaz y suficiente para el policía.¹¹²

Entre el abanico de controversias en los medios, las políticas de seguridad llamaron la atención de los jurisperitos. Algunos se declaraban partidarios de una línea dura para combatir la delincuencia. Uno de ellos, el más connotado, era Ignacio Burgoa. Para el también doctor en derecho constitucional, no había contradicción legal alguna si las fuerzas armadas cooperaban en la previsión y vigilancia para abatir la delincuencia en todo el país porque el ejército tiene, entre sus varias funciones, “la de garantizar y mantener la seguridad interior del territorio nacional”. Su participación no quería decir que las fuerzas castrenses asumieran labores de Ministerio Público en lo que se refería a la persecución e investigación de delitos. Los uniformados podían colaborar, como finalmente lo hicieron, vigilando y patrullando las calles para evitar la consumación de crímenes y, “en caso de flagrancia”, detener a los hampones para ponerlos a disposición de las autoridades civiles. La presencia de militares, aseguró, no pondría a la capital en estado de sitio.¹¹³

Como presidente vitalicio de la Barra Mexicana de Abogados, Burgoa entregó en la residencia oficial del presidente la propuesta de suspender las garantías en el D.F. dentro del marco jurídico, de acuerdo con las facultades que le confería el artículo 29 de la Constitución y con aprobación del Congreso. En la visión de este catedrático emérito de la UNAM, la delincuencia “es una fuerza bruta, bestial, que no sólo afecta a la sociedad sino que tiende a extinguirla”. Por tal razón, el gobierno estaba obligado a “repelerla con la fuerza dentro del derecho”. “Es lícito repeler la fuerza con la fuerza, no con cataplasmas”, sentenció. La lógica de suspender temporalmente garantías era “ganar tiempo” para que las reformas en materia de seguridad que proponía el Poder Ejecutivo pudieran incorporarse a la Carta Magna y dar sus primeros resultados. Argüía que esta medida era temporal pues, ciertamente, así lo marca nuestro máximo texto legal.¹¹⁴

Otros juristas, en un sentido más práctico, eran críticos de las iniciativas presidenciales para luchar contra el hampa. Alfonso Oñate Laborde, consejero de la Judicatura Federal, pensaba en soluciones más integrales pues faltaba un capítulo y una praxis en lo tocante a la prevención del delito. Cualquier modificación o disposición legal, por sí sola, no influiría en el curso de los acontecimientos, en este caso el agravamiento de la anomia y la descomposición del tejido social.

¹¹² *Idem.*

¹¹³ *Época*, núm. 251, 25 de marzo de 1996, p. 12.

¹¹⁴ *El Financiero*, 11 de diciembre de 1997, p. 47.

Aunque la desesperación ciudadana por ver resultados de forma expedita es comprensible –y receptiva a propuestas punitivas de todo tipo–, cualquier reforma debe rendir sus frutos y para ello necesita tiempo. Para Oñate: “si no hay avances en la etapa preventiva y [en la] procuración de justicia, es decir, de averiguación previa a cargo del Ministerio Público, es muy poco lo que se puede hacer en la etapa de la administración de justicia”. Dicho de otro modo, si no había una apuesta del gobierno para atender las causas que alimentan el delito –en distintos campos– y los casos judiciales no son bien armados para que los jueces puedan procesarlos no habrá soluciones satisfactorias. Un tercero en el debate, el penalista Juan Velázquez, coincidía con el hilo conductor de estas líneas: “no es suficiente con modificar la Carta Magna y lo que tiene que ver con las penas, sino que es necesario reformar los cuerpos policíacos, de otra manera no funcionará ningún cambio constitucional que se haga”.¹¹⁵

Pese a los esfuerzos institucionales y a las reformas legales para encarar el reto, hacia 1998 la delincuencia no cesó. Entre los efectos de la crisis y la incapacidad de la policía, en la capital del país, por ejemplo, las estadísticas de ilícitos y actos lesivos iban a la alza, con un promedio diario entre 650 y 700 denuncias. En febrero de aquel año Zedillo reconoció frente a los dirigentes de la Cámara Nacional de Autotransporte de Pasaje y Turismo que el país vivía “un grave problema de inseguridad en las carreteras y caminos del país por los constantes asaltos del que son víctimas tanto el transporte público como los particulares”.¹¹⁶ Tres meses después, en otro evento, esta vez de la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros, sin proponérselo, ratificaba el sentido de sus palabras y daba un diagnóstico tan poco alentador como perogrullesco: México atravesaba por “una crisis de seguridad pública”.¹¹⁷ Este reconocimiento ya lo había expresado un par de años atrás el titular de Gobernación en la instalación del CNSP; en dicha reunión con los gobernadores, los representantes de los partidos políticos y la prensa, el segundo a bordo del gobierno federal aseveró que “la vida social de los mexicanos se ha ensombrecido por la inseguridad”, mientras la eficacia de las instituciones “disminuía dramáticamente”.¹¹⁸ En el mismo cónclave, que también tenía la misión de acordar el monto de recursos para el Consejo, comentó que en la mayoría de los países la inversión en ese rubro oscilaba entre el 2 y 4 por ciento del PIB; en México era “bajísima”, no

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 46.

¹¹⁶ *Reforma*, 24 de febrero de 1998, p. 2A.

¹¹⁷ *La Jornada*, 22 de mayo de 1998, p. 9.

¹¹⁸ *La Jornada*, 8 de marzo de 1996, pp. 1 y 10.

alcanzaba ni el 1 por ciento.¹¹⁹ Tiempo después, “para el ejercicio fiscal de 1998, el Presupuesto de Egresos de la Federación destinó al SNSP recursos por 2,721.7 millones de pesos, monto casi 12 veces más que lo ejercicio en 1996”.¹²⁰ Lo que quiere decir que, cuando fue inaugurado el CNSP, su presupuesto rondaba los 226.5 millones de pesos.

El 26 de agosto de 1998, en la quinta sesión del Consejo, a la que acudieron 31 gobernadores, el jefe de gobierno capitalino y una comitiva de secretarios de Estado, fue presentada la Cruzada Nacional contra la Delincuencia en el patio del Museo Nacional de Antropología. Este programa destacaba por la creación de una academia de policía nacional con sedes en el Estado de México, Nuevo León, Michoacán, Campeche y Sinaloa, así como un archivo con los datos de todos los delincuentes del país. La Cruzada presentaba otra meta que tenía años en el tintero y que si bien no daría resultados inmediatos, dejaría otro precedente para los próximos sexenios: un trabajo interinstitucional de colaboración respaldado por un acuerdo entre los principales órganos policiacos para prevenir, perseguir y castigar el crimen.¹²¹ Es pertinente añadir que, tres sexenios después, esta meta seguía siendo materia de ensayos.¹²² Las estrategias anunciadas formaban parte del Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP), a su vez contenido en el Programa Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Al año siguiente, el 8 de marzo, fueron publicadas importantes reformas en el DOF. Éstas modificaban los artículos 16º, 19º, 22º y 123º constitucionales con el propósito de buscar un equilibrio entre la función persecutora del delito y las garantías individuales de los gobernados, mediante la flexibilización de los requisitos para el libramiento de las órdenes de aprehensión y la emisión de autos de formal prisión. También se creaba una figura denominada “bienes a favor del Estado”, un equivalente de la extinción de dominio. El 8 de febrero del mismo año también se

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 43.

¹²⁰ *Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución 1998*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1999, p. 27.

¹²¹ *La Jornada*, 26 de agosto de 1998, p. 17.

¹²² “Coordinación. Así, con una sola palabra y retomando lo establecido en el artículo 21 constitucional, el gobierno de Enrique Peña Nieto, sintetizó la forma en que habría de combatir la delincuencia. El camino no podría ser otro que volver al diseño original priista de 1997: la Policía Federal debería estar bajo el mando del secretario de Gobernación. De esta forma se pretendía que con la fuerza operativa y la política en un solo mando, se pudieran coordinar los esfuerzos de los tres niveles de gobierno.

De tal forma que la transformación consistió en desaparecer la Secretaría de Seguridad Pública y convertirla en la Comisión Nacional de Seguridad (CNS), fusionando todas las áreas, personal y funciones a la Secretaría de Gobernación. La CNS se dividirá en las unidades administrativas y tres órganos administrativos desconcentrados: Servicio de Protección Federal, Prevención y Readaptación Social y la Policía Federal. Todos bajo el mando de un comisionado nacional”. Ánimas, *op. cit.*, p. 65.

habían publicado otras modificaciones legales que reducían los beneficios de los imputados en las cuales se establecía que se incrementaban las penas correspondientes al delito de asociación delictuosa, entre otras medidas. No menos relevante fue que la ampliación del concepto de flagrancia para facilitar la actuación del Ministerio Público de la Federación, a fin de que los presuntos delincuentes pudieran ser detenidos en las 48 horas posteriores a la consumación del crimen.¹²³

De forma simultánea a la actualización del marco legal penal, la disposición más relevante fue la Ley de la Policía Federal Preventiva (PFP) del 4 de enero de 1999. El nuevo organismo pasaba a concentrar las tareas de otras instituciones encomendadas de la seguridad, como la Policía Federal de Caminos y Puentes, la Policía de Migración, la Policía Fiscal Federal y una brigada de la Policía Militar. En un principio quedó bajo las órdenes de Gobernación, pero luego formó parte de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) que inauguró el sexenio de Vicente Fox. La PFP retomó los trabajos que ya venían realizándose con el SNSP. Los principales, pero no los únicos, se adscriben a labores preventivas y la formación profesional de sus agentes.

Una de las inercias que heredó el gobierno foxista la encontramos en el carácter militarizado de la PFP. Ésta integró cuadros castrenses en sus filas, política que, recordémoslo, otras corporaciones ya venían ensayando. La Federal Preventiva recibió a 5,000 militares para que la auxiliaran. La decisión no cayó bien entre la oposición, cuyo argumento de batalla era la incompatibilidad constitucional para usar al ejército en operaciones de seguridad.¹²⁴ La composición marcial de esta policía perduró hasta el gobierno de Calderón. Entre enero de 1999 y marzo de 2007 la Sedena recibió 274 millones de pesos por el préstamo de 5,721 elementos a la PFP. Como Gobernación había sido responsable de ésta hasta noviembre de 2000, también erogó una parte del dinero. En esos ocho años fueron suscritos 16 convenios mediante los cuales la Secretaría de Defensa comisionó personal bajo sus órdenes para realizar actividades policiacas y asesorar a la SSP. La Secretaría de Marina contribuyó con 255 integrantes y 278 comisionados;¹²⁵ y el Centro de Investigación para la Seguridad Nacional (Cisen) con otros 700 elementos. La PFP se transformó en la actual Policía Federal (PF) en junio de 2009.

¹²³ *Seguridad y combate a la delincuencia. Testimonios de Época*, supl. especial de *Época*, núm. 6, 9 de octubre de 2000, pp. V-VI.

¹²⁴ *La Jornada*, 13 de julio de 1999, p. 3.

¹²⁵ *La Jornada*, 8 de julio de 2007, p. 5.

El CNSP, por otra parte, siguió operando sin demasiadas modificaciones y, hasta hace poco, era un órgano desconcentrado de Gobernación que coordinaba y designaba funciones de seguridad a los estados y municipios. Tampoco podemos omitir que, como parte de estas reformas que empezaron con Zedillo y siguieron con Fox, en 2001 desapareció la PJF y por decreto fue creada la Agencia Federal de Investigaciones (AFI), con la finalidad de profesionalizar la investigación de los delitos federales. La fama que cargaba la vieja PJF también influyó en su desmantelamiento. A mediados de 2009 la AFI fue sustituida por la Policía Ministerial Investigadora (PMI).¹²⁶ El reemplazo de una por otra perfilaba la creación de un solo cuerpo que hubiera concentrado a la AFI y a la PFP, pero esta propuesta se topó con la negativa del Congreso de la Unión.¹²⁷

En 1999, la Fundación Mexicana para la Salud y el Banco Mundial realizaron un sondeo de victimización en la Ciudad de México titulado *Tendencias y causas empíricas de delitos violentos en México*. En él reportaron que en el 49 por ciento de los hogares encuestados al menos un integrante había sido víctima de algún delito de seis años a la fecha, pero sólo el 17 por ciento había decidido hacer la debida denuncia.¹²⁸ Once meses después de emprendida la Cruzada Nacional contra la Delincuencia y a seis de fundada la PFP, la sociedad no bajó la guardia en sus reclamos. En menos de un año tres subsecretarios habían desfilado por el CNSP –la dependencia responsable de fijar y conducir las estrategias de seguridad que habían sido anunciadas en agosto de 1998–. Por aquellos días, una banda de malhechores había intentado asaltar a miembros del Estado Mayor Presidencial en las inmediaciones de Los Pinos, privando de la vida a dos de ellos. El mensaje era claro: nadie, ni siquiera la guardia pretoriana del primer mandatario, estaba a salvo.

¹²⁶ “[Algunos] especialistas señalan que la AFI no formó parte de un programa integral de combate al delito a nivel federal, que concentrara las tareas de lucha contra el crimen organizado en una sola agencia, por tanto sus funciones se empalmaron con las de la entonces Policía Federal Preventiva y el Ejército. Las reformas enviadas al Congreso en materia penal y de seguridad no fueron aprobadas durante esta administración. El sexenio de la alternancia terminó con los sucesos en los municipios de Texcoco y San Salvador Atenco en mayo de 2006, donde se llevó a cabo un operativo policial que puso en evidencia los problemas del funcionamiento de las organizaciones policiales, con serias violaciones de derechos humanos, detenciones arbitrarias, vejaciones contra mujeres, tortura y abuso de la fuerza pública”. Magdalena Alcocer Vega, *Profesionalización y capacitación de elementos de la policía federal en el marco de la iniciativa Mérida (2009-2012) en el contexto de la reforma policial en México.- estándares, mejores prácticas y rendición de cuentas en la democracia*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2016, p. 176.

¹²⁷ “La pretensión al crear la AFI era mejorar la capacitación y preparación de los policías federales; el gobierno de Vicente Fox indicó que se trataría de construir ‘una política pública que responde a la necesidad de evolucionar el esquema en que había operado la Policía Judicial Federal, como policía reactiva, para dar paso a una policía investigadora basada en métodos y procedimientos específicos y bajo un perfil profesional que garantice eficiencia y eficacia en el combate a las estructuras delincuenciales, abatir la impunidad y coadyuvar para lograr una procuración de justicia pronta y expedita’”. *La Jornada*, 23 de mayo de 2009, p. 11.

¹²⁸ *Encuesta Nacional de Victimización Percepción sobre Seguridad Pública 2017. Marco conceptual*, México, INEGI, 2017, p. 7.

El propio secretario de Seguridad Pública, Alejandro Gertz Manero, no sólo admitió la gravedad del caso sino que agregó una declaración que sintetizaba el momento por el que atravesaba el país: México vivía patrones de violencia que no conocía.¹²⁹ Tenía razón: así concluía el siglo XX mexicano y así arrancaba el XXI.

Consideraciones finales

¿Por qué ocuparnos de los últimos tres sexenios del viejo sistema político? Porque estimamos que, precisamente, fue en esos 18 años cuando se incubó una cuota importante de los problemas que harían crisis en los primeros lustros del siglo XXI. No tocamos la consolidación de una economía que crece a tasas ínfimas, el bajo desempeño de las estrategias para combatir la pobreza o el desarrollo de la informalidad laboral, problemáticas que fueron parte de los pendientes finiseculares que siguen sin una solución satisfactoria. Hablamos de la relación entre el auge del crimen y la calidad de nuestros cuerpos policiacos. Si aquilatamos el tamaño del problema, la profesionalización de las policías ha sido lenta, incompleta y a destiempo. Las primeras dos crisis de seguridad apuraron depuraciones, capacitación y esfuerzos de coordinación entre los estados y la federación que se quedaban cortos para prevenir, perseguir y castigar con eficacia la delincuencia en general.

La coyuntura crítica por la que atravesamos no se cocinó de la noche a la mañana. Fue producto de una postergada y honda reforma a nuestras instituciones, de falencias administrativas que iban corrigiéndose sobre la marcha, de un federalismo imperfecto que trasladó el viejo sistema presidencialista todopoderoso a los estados y de un modelo económico que no genera la suficiente cantidad de empleos que requiere la población económicamente activa. A estos hechos debemos sumarle otras variables conexas: un desarrollo regional poco equitativo que produce migrantes, crecientes desigualdades en el ingreso per cápita, procesos acelerados de urbanización, un sistema educativo que no logra actualizarse conforme a los retos y cambios que impone el avance de la tecnología y la sociedad del conocimiento, políticas públicas que no siempre abordan las problemáticas de forma intersectorial y una ausente voluntad política para luchar a fondo contra la corrupción. Agreguémosle una más: la existencia de cuerpos policiacos que requieren una modernización permanente y controles internos. La interacción de estos elementos ha derivado,

¹²⁹ *La Jornada*, 1 de julio de 1999, p. 3.

entre otros fenómenos, en el desmoronamiento de la seguridad pública y la descomposición del tejido social.

A lo largo de estas páginas hicimos un breve repaso de las políticas públicas más relevantes entre 1983 y 2001 para atajar la inseguridad, pero, al mismo tiempo, también hacíamos mención del irresuelto problema de la corrupción policiaca. La falta de control sobre los organismos de seguridad, cuando se presentó la primera crisis de violencia delictiva en el gobierno delamadrista, ha caminado al parejo del incremento de los delitos más dañinos para la ciudadanía. Por décadas, la PJF y sus representantes en cada estado de la República quedaron estigmatizados. Cuando no eran acusados de proteger al narcotráfico o tener malos elementos que cometían secuestros, asaltos bancarios y robos con violencia, entonces su desempeño pasaba por violaciones a los derechos humanos tales como detenciones arbitrarias, torturas y fabricación de culpables. La conducta prepotente y, por qué no reiterarlo, ilegal de nuestros uniformados azul marino no es nueva; un editorial de 1996 se lamentaba por “la cantidad de cartas publicadas en los diarios en las que lectores denuncian cotidianamente las mil y una tropelías de policías que actúan como ladrones *encubiertos* por placas y credenciales que los identifican con algún cuerpo de seguridad”. A lo cual añadía que las razones más profundas de la inseguridad pública “proceden de la impunidad” de autoridades corruptas pero también “del desempleo, de los bajísimos salarios, de la enorme desigualdad, de los vacíos de poder”.¹³⁰ Las corporaciones que acompañaron el ocaso del régimen priista no tenían el prestigio, la trayectoria y el nivel profesional del FBI, la Scotland Yard o los Carabineros de Chile. En la corrección omisa de estas falencias institucionales hallamos la explicación del periodo de violencia e inseguridad que padecemos veinte años después.

Mientras las élites políticas y una fracción considerable de la opinión pública deliberaban en los medios, los foros de debate y los claustros académicos sobre el advenimiento de la alternancia democrática del año 2000 –y las reformas electorales que la precedieron–, no se ponía la misma atención a la otra parte del entramado gubernamental que la acompañaría. Tanto el sistema de justicia como los aparatos de seguridad, principalmente éstos, se encontraban penetrados por el crimen organizado y vicios internos de larga data. Algunos intelectuales advertían que la alternancia política y el fin de régimen no darían, en automático, una renovación estatal y nuevas praxis al interior de la estructura gubernamental.¹³¹ Las herencias del viejo régimen obstaculizaron

¹³⁰ Teresa Losada, “Los dos rostros de la justicia”, en *El País*, 18 de marzo de 1996, p. 2, México.

¹³¹ Uno de ellos, el penalista Miguel Sarre consideró que “ante el innegable [...] avance político en México, no se aprecia un desarrollo similar en los servicios públicos en materia de seguridad ciudadana ni en la administración de

el despegue de una democracia funcional y la concreción de un Estado de derecho. Uno de esos lastres es el menoscabo de las instancias responsables de proporcionar seguridad y justicia. Su debilitamiento conlleva la penetración de poderes paralelos al Estado y ajenos al bien común. El más conocido es el narcotráfico y sus derivaciones. La aspiración de construir un andamiaje institucional propio de una democracia moderna debe contemplar el blindaje –y la independencia– de sus órganos judiciales, así como la profesionalización de la policía. A comienzos de esta centuria, la sociedad –o una parte de ella– celebraba la organización de elecciones libres, pluralidad parlamentaria y la perspectiva de un futuro con mayores derechos y libertades políticas, pero no reparaba en los déficits para luchar contra una amenaza que ponía en entredicho la gobernabilidad, el buen funcionamiento de la economía y la cohesión del tejido social.

Cualquier aparato de seguridad pública debe tener el personal suficiente para atender las denuncias de la población, así como una formación profesional basada en métodos científicos y tecnología de avanzada. No menos importante es la certidumbre laboral de sus miembros y los controles anticorrupción a los que tendrían que estar sujetos. Si buscásemos una interpretación del auge criminal en México a partir de los últimos años del siglo XX, además de las razones estructurales ya mencionadas y la concentración poblacional en grandes centros urbanos, la falta de personal policiaco, su nivel profesional –en comparación con otras agencias del planeta– y su situación salarial –lo que facilita la búsqueda de “ingresos extra” por medios no tan lícitos–¹³² ayudan a explicar el porqué de este fenómeno. De ello estaban conscientes funcionarios y académicos, pero las políticas públicas para solucionarlo no eran suficientes y el tiempo para ver resultados corría más lento que la creciente ruptura del orden social y la legalidad. Los organismos policiales no se daban abasto y sus miembros tampoco gozaban de los incentivos que debía ofrecerles un trabajo de alto riesgo; en el D.F., así lo informaba un periódico a fines de 1998, un agente judicial “tiene bajo su responsabilidad 155 investigaciones, 38 órdenes de aprehensión y

justicia penal. Este desequilibrio no puede mantenerse indefinidamente: si el sistema democrático, complementado por una efectiva división de poderes y un régimen federal, no favorece un ambiente de seguridad ciudadana, esta inseguridad por sí sola, o unida a otros factores, debilitará los frágiles cimientos democráticos de los gobiernos de las entidades federativas y del gobierno federal. De la misma forma, la democracia se ve amenazada cuando los sistemas de justicia penal operan sin las garantías del ‘debido proceso’”. *El Financiero*, 2 de julio de 1999, p. 44.

¹³² En la segunda mitad de los noventa, del “total de los policías preventivos, incluyendo a los auxiliares, el 80% viste uniforme azul, mientras que el 20% restante son de vialidad y visten uniforme café. Cabe decir que, al interior de la corporación, se considera un privilegio pertenecer a vialidad y utilizar uniforme café, aun cuando no todos tienen acceso a una patrulla o a una motocicleta. Ello se debe a que estos policías son los que tienen la posibilidad de extorsionar a quienes han cometido infracciones al Reglamento de Tránsito, ya que los ingresos que perciben por este concepto superan, y con mucho, los que provienen de su salario”. Elena Azaola, *Crimen, castigo y violencias en México*, Quito, FLACSO, 2008, p. 54.

cerca de 200 citatorios de presentación anualmente”. Por cada 1,500 habitantes había un policía investigador.¹³³ La carencia de herramientas técnicas para investigar con eficacia hacía de la confesión bajo tortura la prueba reina para procesar a los presuntos delincuentes. En ese sentido, las violaciones a los derechos humanos no dejaron de ser un componente del problema. Hasta el día de hoy, las corporaciones no han dejado de ser señaladas por tan grave falta.

Al hablar sobre la influencia de la policía en las primeras crisis de violencia delictiva entre 1982 y 2000, implícitamente estamos poniendo sobre la mesa un tema de enorme actualidad que no termina de concretarse: la reforma policial. Si bien no proseguimos nuestro recorrido con las estrategias anticrimen de los gobiernos panistas y el de Peña Nieto, sexenios en los que se consolidó la captura de las policías municipales a manos de la delincuencia organizada, potenciando a grados inéditos los homicidios y las desapariciones forzadas, sí pudimos ofrecer elementos para comprender retrospectivamente una amenaza que mina la legitimidad de gobernadores y municipales por sus posibles vínculos con el crimen. Una pieza clave de esta degradación institucional son los cuerpos de vigilancia y seguridad.

No hemos logrado una policía ciento por ciento profesional, modélica y confiable que dé la pauta para un eventual regreso del Ejército y la Marina a sus cuarteles. El Nuevo Modelo Policial de la PF, que contemplaba una mejora salarial considerable, perfiles adecuados para cubrir los cargos y una formación universitaria entre sus miembros, si bien es un paso nada desdeñable, no ha podido abatir el repunte de asesinatos, secuestros, extorsiones y robos con violencia. Tales esfuerzos para hacer de la PF una suerte de “FBI a la mexicana” no fueron canalizados ni aprovechados en pro de su fortalecimiento. En lugar de ello, “la mandaron a un rincón escondido dentro de la Secretaría de Gobernación, donde fue tema secundario”.¹³⁴ No conformes con este retroceso, que de cierta forma implicaba un control político por parte del presidente y su adlátere en Bucareli, en los primeros meses de la Comisión Nacional de Seguridad se relajaron los controles de confianza y se perdió personal valioso en el cual se habían invertido recursos monetarios e institucionales. Por otra parte, en términos absolutos, si hacemos una revisión numérica –de acuerdo al Sexto Informe de Gobierno–, sólo fueron formados 391 nuevos policías en la administración peñista.¹³⁵ México no está para reinventarse cada seis años, interrumpiendo

¹³³ *El Financiero*, 3 de diciembre de 1998, p. 52.

¹³⁴ Ricardo Alexander Márquez Padilla, “Consolidar la Policía Federal”, en *Excélsior*, 29 de septiembre de 2018, p. 24.

¹³⁵ *Idem*.

políticas que prometían dar resultados y que merecían continuidad. La seguridad de los ciudadanos y la profesionalización de los funcionarios encargados del área han sido uno de los puntos más flacos que tiene el Estado mexicano. De ello dependerá que el país aproveche sus potenciales económicos, que la sociedad recupere la confianza en sus servidores públicos y que podamos transitar hacia estadios de cabal legalidad.

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA

www.diputados.gob.mx/cesop

 cesop01

 @cesopmx