

La temprana (y permanente) militarización de la seguridad pública en México: Un estudio histórico

CARLOS A. PÉREZ RICART*

Resumen

En la bibliografía sobre relaciones cívico-militares y seguridad en México suele haber consenso alrededor de la idea de que en los últimos veinte años se ha sucedido cierto aceleramiento de militarización de la seguridad pública en México. Sin meditarlo demasiado, y de forma presumiblemente inadvertida y accidental, este cuerpo bibliográfico ha asumido al proceso de militarización de la seguridad pública como un evento genuinamente contemporáneo. Con el objetivo de mostrar que la militarización de la seguridad pública no es un fenómeno sin precedentes, este artículo revisa, a partir de documentación de archivo y bibliografía secundaria, la forma en que se organizó la seguridad pública en México desde el periodo virreinal al contemporáneo. Los resultados de la revisión histórica dejan poco espacio a la duda: lógicas militares han permeado históricamente la forma en que se provee seguridad en México. Esa evidencia nos obliga a preguntarnos por la forma en que ese legado histórico constriñe y limita las posibilidades de una agenda de seguridad y democracia en el México contemporáneo.

Palabras clave: México, militarización, seguridad pública

Abstract:

In bibliography on civic-military relations and security in Mexico there is usually consensus around the idea that in the last twenty years there has been a certain acceleration of militarization of public security in Mexico. Without meditating too much, and presumably inadvertently and accidentally, this bibliographic body has assumed the process of militarization of public security as a genuinely contemporary event. In order to show that the militarization of public security is not an unprecedented phenomenon, this article reviews, from archival documentation and secondary bibliography, the way in which public security was organized in Mexico since the viceregal period to the contemporary. The results of this historical review leave little room for doubt: military logic has historically permeated the way in which security is provided in Mexico. That evidence compels us to ask ourselves about the

* St. Antony's College, University of Oxford, Reino Unido de la Gran Bretaña. Correo electrónico: carlos.perezricart@history.ox.ac.uk

way in which this historical legacy constrains and limits the possibilities of a security and democracy agenda in contemporary Mexico.

Key words: Mexico, Militarization, Public security

El estudio histórico de las policías

y los ejércitos de México: asignatura pendiente

En este artículo se revisa la forma en que se organizó la seguridad pública en México. El objetivo es mostrar cómo ya, desde la época virreinal, es posible detectar —lo que hoy llamamos— procesos de militarización de la seguridad pública. Esto es: por un lado, la constitución de las instituciones militares como actores centrales en el conjunto de fuerzas de seguridad; y, por otro lado, la adquisición de ciertas lógicas militares por parte de las instituciones pertenecientes al campo organizacional de políticas de seguridad.¹

El artículo entra en diálogo directo con un cuerpo bibliográfico que discute sobre la forma en que se configuran —y se han configurado en el pasado— las relaciones cívico-militares en México. Como contribución central, este artículo propone matizar la interpretación según la cual México comenzó, a finales de los años noventa del siglo XX un proceso de militarización pública ininterrumpido y sin precedentes en la historia del país.

La conformación de las fuerzas coercitivas —ejército, policías y milicias— es un asunto que suele pasarse por alto en las historias nacionales.² Esto, “a pesar de ser uno de los elementos cruciales a la hora de la formación y consolidación de la mayoría de los estados y naciones” (Deas, 2017: 117). Más aún, las fuerzas de coerción proveen de un lente único para realizar juicios sobre la naturaleza del orden establecido, de los valores de cada gobierno y la calidad de la vida política de cada país” (Bayley 1971: 102).

Las causas de la desatención de las fuerzas coercitivas como objetos de estudio son múltiples y, varían según la región o país. Lo cierto es que el desprecio por el estudio serio y sistemático de los ejércitos y policías es una tendencia global.³ Con cada vez mayores y alegres

excepciones, la academia latinoamericana no se ha permitido estudiar a las fuerzas de coerción como lente privilegiado para observar procesos de formación estatales. Pareciera que se trata de un objeto indigno de estudio, “*an unworthy item of study*” (Bayley 1971: 109). Lo anterior ha dejado el camino abierto a las propias instituciones para que sean ellas las que se estudien a sí mismas. Naturalmente, el resultado obtenido ha sido la narración de acontecimientos que, desde una historia lineal y acrítica ensalzan las virtudes y logros de la labor policial.⁴

En lo que cabe a México, aún carecemos de una comprensión global del funcionamiento y composición de las fuerzas policiales y militares. Parafraseando a Don Jorge Alberto Lozoya: “ni memorias, ni análisis sociopolíticos, ni novelas” (Lozoya 1984: 13). Esto, en gran parte como consecuencia de la ausencia de fuentes primarias y al desprecio que, por lo general, se genera alrededor de la historia institucional, misma que no ha “gozado de todos los prestigios” en México (Rodríguez Kuri 1996, cap. introducción).

La historia del ensamblaje de los cuerpos de coerción es, un área olvidada y desdeñada por historiadores y politólogos por igual. Sabemos mucho de las estructuras sindicales y corporativas, de las confederaciones empresariales, de los partidos de oposición, y del papel de los intelectuales, de la prensa y de la Iglesia en el Siglo XX mexicano. En cambio, poco sabemos de los actores que en el sistema político solar mexicano constituyeron el lado coercitivo del Estado.⁵ Desde un punto de vista comparativo, el caso de México es todavía más inquietante: mientras en otros países se han constituido academias de historia policial (Colombia) y reconstruidos archivos completos (Guatemala), en México el tema ha sido poco y mal estudiado.⁶

Por décadas el Estado mexicano ha desincentivado cualquier investigación a este respecto, en favor de una imagen monolítica y coherente de las estructuras institucionales que ejercieron el uso de la fuerza (Rath 2013: 8).⁷ En años recientes, esa posición, lejos

1 Para una reflexión sobre la definición del concepto y sus partes, véase Morales y Pérez Ricart, 2014a
2 Para el caso de México resulta asombroso que ninguno de los volúmenes de la Historia de la Revolución Mexicana editada por el Colegio de México profundice en el estudio de la policía.
3 Sobre una revisión de la literatura sobre la conformación de los Ejércitos en otras partes del globo: (Deas 2017, 136–37). Para América Central, véase Holden 2004.

4 Para una reflexión sobre esto, véase Galeano y Barreneche, 2008: 77.
5 El único intento de historia integral de las instituciones que conozco es Martínez Gamelo, 2003.
6 La historiografía sobre la policía en Colombia es, por mucho, más avanzada que la mexicana. Algunos buenos ejemplos son Becerra 2010 y Hering Torres 2018. Para un estudio comparado de la policía en América Latina: Waldmann 1996.
7 Para algunas reflexiones sobre la dificultad de acceder a archivos sobre el aparato de coerción en México, véanse Piccato 2013; Aguayo Quezada 2001.

de relajarse, se ha exacerbado (Martínez, 2015). Frente a ese panorama este artículo pretende ser una contribución al estudio de la forma que el Estado formó sus instituciones de seguridad pública. Aun así, una empresa de ese tamaño sólo podría realizarse de manera más o menos coherente en el marco de un proyecto de investigación más amplio y de corte multidisciplinar. En ese sentido, este texto solo presenta un panorama general que después deberá ser detallado, actualizado y, en su caso, falseado, por estudios de caso y comparados.

El artículo está dividido en cinco secciones. La primera parte presenta una discusión sobre cómo la literatura sobre militarización ha asumido implícita o explícitamente que estamos frente a un fenómeno genuinamente contemporáneo. La segunda parte hace un recuento de la forma en que se pretendió constituir 'el orden' y 'la seguridad' en México desde la época virreinal hasta la Revolución de independencia. La tercera parte analiza el periodo que va de las primeras décadas del México independiente al final del porfiriato. Siguiendo el orden cronológico, la cuarta sección revisa el periodo posrevolucionario. Finalmente, la quinta parte presenta las conclusiones principales.

Militarización de la seguridad pública en México: ¿Un proceso contemporáneo?

Gran parte del *corpus* bibliográfico sobre el fenómeno de la militarización de la seguridad pública en México emerge como respuesta a la estrategia de seguridad con la que el presidente Felipe Calderón (2006-2012) pretendió enfrentar la violencia provocada por el accionar de varios grupos organizados en ciertos estados del país; principalmente, Michoacán, Tamaulipas y Chihuahua. La bibliografía rápidamente advirtió la característica principal de la estrategia federal: su fuerte dimensión militar. Esto es, el despliegue masivo de tropas en varias ciudades del país, la absorción por parte de militares de funciones normalmente asociadas a la institución policial, así como el ejercicio efectivo del control territorial por parte de los militares. En el afán por entender cómo la estrategia de Felipe Calderón se materializaba a lo largo del país, comenzaron a realizarse estudios de caso sobre ciudades específicas (Moloeznik y Suárez de Garay 2012; Moloeznik, Shirk, y Suárez de Garay 2011), trabajos comparados (Alvarado y Zaverucha 2010), reflexiones conceptuales (Morales y Pérez Ricart 2014b), búsquedas por explicar la reacción de la sociedad civil (Loeza Reyes y Pérez-Levesque 2010), así como críticas generales al planteamiento de Calderón (Piñeyro 2010; Piñeyro y Barajas 2008; Grayson 2013; Morales Rosas

y Pérez Ricart 2015). Todos estos trabajos se unieron a un cuerpo bibliográfico que ya desde antes había anunciado un proceso de militarización (Entre otros: Piñeyro 2001; Sierra Guzmán 2003; Arzt 2003; Serrano 2007).⁸ Más todavía, la preocupación sobre el papel de los militares en tareas de seguridad pública ya había sido una preocupación para más de algún observador desde principios de la década de los años ochenta.⁹

La nueva ola de bibliografía académica coincidió en su apreciación más general: durante el gobierno de Felipe Calderón ocurrieron dos procesos difíciles de distinguir entre sí, pero analíticamente diferenciables: la constitución de las instituciones militares como actores centrales en el conjunto de las fuerzas de seguridad y la adquisición de lógicas militares por parte de policías locales y federales; ambos procesos son referidos en la literatura especializada como militarización directa y militarización indirecta (Hall y Coyne 2013). ¿Qué dinámicas concretas llevaron a pensar que en el México de Felipe Calderón se llevaba a cabo un proceso de militarización de la seguridad pública? Desde el eje de la militarización directa: la sistemática, si bien no siempre unidireccional, concentración relativa de recursos humanos y económicos en ámbitos militares sobre civiles, la continua intervención de militares en el entrenamiento policial y la ampliación de los marcos jurídicos para el ejercicio de tareas policiales por parte de militares —cuya última etapa fue la recién aprobada Ley de Seguridad Nacional en 2018. Desde

8 Durante el sexenio de Salinas de Gortari se presentaron varios episodios en los cuales se hizo uso del Ejército para atender problemas políticos. Difícilmente podrían justificarse en términos de "seguridad nacional". Por cuestiones de espacio se mencionan solo tres: la detención por parte de un comando del Ejército y de la PJF —con ayuda de la Fuerza Aérea mexicana— del líder sindical Joaquín Hernández Galicia en su casa en Ciudad Madero, Tamaulipas el diez de enero de 1989; es despliegue de elementos del Ejército para contener las protestas electorales encabezadas por Cuauhtémoc Cárdenas en Michoacán tras las elecciones de 1988; el desalojo de trabajadores de la Compañía Minera Cananea por más de tres mil soldados —a bordo de 50 camiones, diez autobuses y dos helicópteros de la Fuerza Aérea Mexicana— en agosto de 1989. Todos los casos señalados —y algunos más— fueron vistos con resquemor por parte de observadores políticos de aquel momento. Por ejemplo Meyer, 1989.

9 Durante el sexenio de José Luis López Portillo, los militares asumieron igualmente tareas de seguridad pública; entre otras, la protección de instalaciones petroleras y eléctricas. Según un observador, esto no era sino una más de las estrategias de "reubicación del ejército en la política mexicana". Esta "reaparición tan notable de las fuerzas armadas" no había sido vista desde la Segunda Guerra Mundial en el país (Granados Roldán, 1982).

el eje de la militarización indirecta se llevaron a cabo otro tipo de dinámicas: la incorporación paulatina de militares retirados como mandos medios y altos de policías locales, estatales y federales; la unificación y centralización de las organizaciones de seguridad; las transferencias temporales o permanentes de personal militar activo a organizaciones policiales y, sobre todo, la proliferación de operativos conjuntos (cfr. con Morales y Pérez Ricart 2014b).

Si bien existe consenso en que ese tipo de dinámicas tuvieron lugar durante la administración de Felipe Calderón muy pocos trabajos revisaron los patrones históricos de los mismos. En general se asumió la narrativa según la cual México ha transitado por un proceso continuo e ininterrumpido de desmilitarización de la seguridad pública que, si bien con algunos momentos de ruptura —La Revolución Mexicana— habría llegado a su fin en los primeros años del siglo XXI.

En el marco de la ausencia de, llamémoslo así, ‘sentido histórico’ en la discusión sobre seguridad en México, este artículo busca responder a la pregunta de si los procesos de militarización directa e indirecta descritos párrafos atrás son del todo novedosos o si han sido, por el contrario, la norma. Para responder a esta cuestión se presenta una revisión histórica de la compleja relación entre militares y otras fuentes de poder el México del siglo XX.

Seguridad, policía y ejército en la Nueva España

El fenómeno de la delincuencia antecede, por mucho, a la creación del Estado mexicano. Ya en la Nueva España, el gobierno virreinal adoptó una serie de medidas generales para su represión desde el siglo XVI. No siempre fue la policía, al menos tal y como la entendemos ahora, la institución encargada de esta tarea. La implantación de justicia residía, en orden ascendente, “en los alcaldes ordinarios, los alcaldes mayores, los corregidores y los alcaldes del Crimen o Sala del Crimen de la Audiencia” (Bazán Alarcón 1964: 319). Esta serie de instituciones, cada una a su modo, tenía autoridad para juzgar sobre asuntos criminales en sus respectivos pueblos y ciudades; en los caminos y despoblados —lo que otrora se conocía como la *campana*— la autoridad recaía en la justicia de la Santa Hermandad, una institución importada desde la metrópoli a toda América desde los primeros años del establecimiento del orden virreinal (Levaggi 2009: 318). Los “delitos de hermandad” eran, pues, aquellos cometidos en despoblado e incluían robos y salteamiento de caminos, el famoso *bandolerismo*. Entre los castigos comunes estaban la deportación masiva a zonas remotas, la escarificación con hierros ardientes, el desmembramiento y la pena de muerte (Bazán Alarcón 1964: 323). La Santa Hermandad se sostenía

en una serie de agrupaciones pagadas personalmente por los alcaldes provinciales y estaba subordinada a la Sala de los Alcaldes del Crimen.

Resulta difícil hablar de ‘criminalidad organizada’ a principios del siglo XVII. Tal concepto nace apenas a mediados del siglo XIX en Nueva York con una connotación bastante diferente a la actual (Varese 2010). Sin embargo, existen registros de cuadrillas de bandidos de más de cincuenta hombres que, a plena luz del día, asaltaban caminos e iglesias (Bazán Alarcón 1964: 324). Los adjetivos utilizados para describirlos eran diversos: salteadores, ladrones cuatreros, escaladores, horadores, ganzueros, rateros y bolseros, entre otros (Bazán Alarcón 1964: 339).

El Tribunal de la Acordada

Ante lo que parece haber sido una epidemia de robos y saqueos, en 1715, por orden del rey Felipe V, se creó una comisión para buscar mecanismos que resolviesen el problema de la delincuencia común en la Nueva España. Es así como se crea el Tribunal de la Acordada, institución que entre 1719 y 1812 fue encargada de proveer orden en la Nueva España y que rápidamente se convirtió en la “agencia de *law enforcement* más importante del siglo XVIII en la Nueva España (MacLachlan 1974, vii)”.

Esta nueva instancia judicial reemplazó a la Santa Hermandad y asumió jurisdicción no solo sobre actos delincuenciales sucedidos en la campaña, sino también sobre algunos cometidos en las ciudades, otrora monopolio de la Real Sala del Crimen. Así, el juez de la Acordada, elegido directamente por el virrey, pronto tuvo la facultad de “limpiar la tierra de ladrones, salteadores de caminos y gente de mala vida” (cit. por Rodríguez-Sala 2008: 236) y, a partir de 1759, de controlar, entre otros asuntos, la venta de bebidas alcohólicas en las ciudades. La expansión de funciones trajo conflictos por las competencias jurisdiccionales que se entrelazaban con la Real Sala del Crimen, la otra instancia judicial con autoridad sobre asuntos criminales.¹⁰ Ahí nace un primer conflicto jurisdiccional que de otras maneras y con otros actores sería recurrente a lo largo de la historia de México.

Alicia Bazán y Colin MacLachlan han reconstruido, a través de algunos escritos de la época, el funcionamiento primitivo del Tribunal.¹¹ Por un lado estaban las ‘comisiones’ constituidas por escribanos, capellanes, jueces y clarinero.

10 Sobre los conflictos entre una y otra instancia, así como en el Ejército, véase: (MacLachlan 1974, cap. VI)

11 Sobre la organización del Tribunal, véanse (MacLachlan 1974, cap. IV; Granados Macías, 2018).

Éstos eran el núcleo duro —y pagado— del Tribunal y salían a la *campaña* para acompañar las persecuciones que realizaban las unidades compuestas por cuadrilleros, cabos, comisarios, tenientes particulares y tenientes de provincia, algunos de ellos voluntarios que a sus actividades cotidianas.

En ese sentido, los jueces de Acordada y su círculo cercano de acompañantes lo que hacían era legalizar persecuciones por parte de propietarios y comerciantes (y sus sirvientes) que, de otro modo, tendrían que ser abaladas por la Real Sala del Crimen (MacLachlan 1974: 65–66). Cuando el caso lo ameritaba “el grupo era reforzado por un piquete de soldados dragones” (Bazán Alarcón 1964: 326), unidades miliares que desde el ecuador del siglo XVI habían sido fundadas en la Nueva España. Éstos, originalmente destinados a la protección territorial del Reino asumían, como se ve, también labores de seguridad pública. Así, por ejemplo, en noviembre de 1800, participaron en una ejecución, en las cercanías de Pachuca, “una Compañía de Dragones del Reino de la Nueva España y más de doscientos hombres a caballo del Real Tribunal de la Acordada” (Valdés 1801). Más que una excepción, la participación de los piquetes de dragones parece haber sido una práctica común en tareas de ‘seguridad pública’.

Hacia el final del siglo XVIII se registran informes de asaltos a viajeros en Nueva Galicia —en el occidente— y la Nueva Vizcaya —en el norte— perpetrados por grupos compuestos por cientos de personas (Rodríguez-Sala 2008: 256). Otros registros ofrecen un panorama menos sombrío y señalan que en un periodo de dos años —entre 1792 y 1794— se aprehendieron 239 bandas compuestas por 1,122 individuos; esto es, un promedio de menos de cinco por grupo (MacLachlan 1974: 101).

Las estadísticas de “causas” perseguidas por el Tribunal a lo largo del siglo XVIII dan cuenta, en efecto, de un incremento significativo de expedientes hacia los años finiseculares (Bazán Alarcón 1964: 333). ¿Es ello evidencia de un incremento de la criminalidad en la Nueva España en sus ocasos? ¿Es reflejo de la incipiente destrucción del orden virreinal? Es difícil saberlo con los datos disponibles. Lo cierto es que para finales del siglo XVIII el Tribunal contaba con más de dos mil dependientes distribuidos por todo el reino (MacLachlan 1974: 67).¹² De ese total, solo una pequeña fracción tenía sueldo fijo y algún tipo de entrenamiento.

El Ejército: salvaguarda de la frontera

No hubo ejército permanente en la Nueva España sino hasta pocas décadas antes de la explosión del levantamiento de Independencia. Fue solo en 1764 cuando Juan de Villalba desembarcó en el puerto de Veracruz con un regimiento de mariscales, coroneles, mayores, tenientes y soldados provenientes de la península. El llamado *Regimiento de América* debía integrar a milicianos de la Nueva España para enfrentar la amenaza inglesa, reforzada por la toma de La Habana apenas dos años antes.¹³

El proyecto de Ejército tenía varias capas: una pequeña fuerza regular, un número moderado de milicias —con sus regimientos y batallones— y una gran cantidad de compañías sueltas, listas para entrar en acción ante eventuales acciones de guerra (Archer 1975, 227). En general el proyecto tuvo poco tiempo para desarrollarse: muy pronto la Revolución de Independencia dejó en evidencia las limitaciones de un cuerpo que entre “tropa veterana y milicia” no superaba los treinta mil elementos (Velázquez 1982: 61). Lo que interesa aquí, sin embargo, es señalar el uso del mismo para tareas de seguridad interna; en particular, para atender uno de los principales problemas del orden virreinal, sobre todo en su zona septentrional: la fiereza con la que tarahumaras, tepehuanos, chichimecas, comanches, apaches y otros grupos “defendían los ‘límites de sus correrías’” (Velázquez 1982: 54).

Como elemento disuasorio, así como para su contención y abatimiento, se establecieron presidios internos —también llamados presidios de tierra (Arnal 2008). Los presidios no eran sino construcciones de vigilancia fronteriza desde el cual se “consolidaba el proceso de colonización y se controlaba toda la vida de la comarca” (Moncada Maya y Escamilla Herrera 2014: 3). Los presidios solían estar guarnecidos por las llamadas compañías o tropas presidiales, “que en realidad, eran unidades de caballería, de composición variable, de ocho a cien hombres según las necesidades de cada uno” (Sánchez Bañón 2015: 93). Allí vivían y sobrevivían capitanes, oficiales y sargentos, pero también “vecinos que tomaban las armas cuando los indios caían sobre los pobladores o cuando salían los españoles a *cazar piezas*, esto es, a hacer esclavos” (Velázquez 1982:

12 Al estallar la Revolución de Independencia se intentó hacer de los dependientes del Tribunal de la Acordada un componente más de las fuerzas realistas en su lucha frente a sus insurgentes. De ahí que a sus integrantes se les diera grado militar dentro del ejército novohispano (Rodríguez-Sala 2008: 258). La disposición no tuvo efectos a largo plazo pues la Constitución de Cádiz de 1812 hizo desaparecer el Tribunal de la Acordada para crear el Supremo Tribunal de Justicia.

13 Sorprendentemente, el primer enemigo al que tuvo que enfrentar Villalba —nombrado comandante general e inspector del ejército de la Nueva España— fue el virrey marqués de Cruillas quien vio en Villalba una sombra a su propia autoridad (Navarro García 2002, 58). El principal conflicto no era otro sino la facultad por elegir los nombramientos principales del nuevo regimiento —si criollos o peninsulares; si leales a Villalba o al virrey.

56).¹⁴ La tropa presidencial también hacía funciones de escolta; varias veces al año se organizaban convoyes que, en forma de caravanas, transitaban de presidio a presidio llevando mercancías y otros enseres.¹⁵

De esta primera excursión en la época virreinal podemos sacar en cuenta algunos elementos importantes para nuestro análisis. En primer lugar, que las labores de seguridad pública en México no fueron responsabilidad de la policía. Más aún: durante la época virreinal el concepto policía estuvo más asociado a la idea de ‘buen gobierno’ que a la de ‘seguridad pública’. Esto es, la policía como ente garante de “civilización, cortesía, urbanidad, aseo y limpieza” (Pulido Esteva 2011: 1598).¹⁶ Tampoco la protección del virrey estaba en manos de la policía, sino de una guardia de alabarderos “que se presentaba en las ceremonias para lucimiento de la autoridad” (Velázquez 1982, 60). En segundo lugar, que los soldados y unidades militares asumieron tareas que hoy vinculamos directamente a la idea de ‘seguridad pública’. Entre otras, la protección de caminos, bienes y fronteras. Por último, éste parece un momento oportuno para resaltar la incapacidad de la autoridad central para garantizar el ‘establecimiento’ del orden en el territorio del que se pretendía soberana. Para apagar focos de descontento popular o simple bandidaje se necesitaba que otros actores sociales — comerciantes, propietarios y “señores”— fungieran como coadyuvantes de la Tribunal de la Acordada.

14 Las cursivas son del original.

15 En 1796, y en ese contexto de militarización de la frontera, fue establecida la Comandancia General de las Provincias Internas, un proyecto político con una fuerte dimensión militar. Su creación nació a partir del reconocimiento implícito por parte de la Corona de que las zonas más alejadas de la Ciudad de México no podían organizarse como el resto de la Nueva España. Su territorio incluyó Sinaloa, Sonora, California y Nueva Vizcaya y los gobiernos subalternos de Coahuila, Texas y Nuevo México.

16 La *causa policiaca* estaba asociada a tareas administrativas: desde la generación de “conocimiento de la calidad de la tierra, industria y comercio hasta la vigilancia del orden, costumbres, seguridad y productividad de la población.” (Pulido Esteva 2011: 1600). Las reformas borbónicas introdujeron cambios administrativos en la Nueva España que resignificaron el concepto de policía dándole “mayor jerarquía [...] en el quehacer político y administrativo” (Pulido Esteva 2011: 1602). Sin comprometer su acepción original vinculada al *buen gobierno* y a las tareas de limpieza, empedrado, alumbrado y demás, la idea de policía comenzó a vincularse, más y más a la idea de vigilancia. Fue la Revolución de Independencia y la consecuente y “generalizada eclosión de conceptos modernos en Hispanoamérica” (Pulido Esteva 2011: 1617) lo que terminó por hacer aparecer a la policía como instancia encargada de proveer orden. Vigilancia, seguridad y espionaje comenzaron a entrelazarse con la idea de la labor policial. Aun así, nunca desapareció del todo la asociación de la policía con el *bueno gobierno*; no en vano, como herencia de la densidad semántica del término, en el México contemporáneo cohabitan las policías abocadas a la seguridad pública con las policías de salubridad, beneficencia, industrial bancaria, tránsito, ecológica incluso en el siglo XX.

De la Independencia al porfiriato

El México independiente tuvo ante sí una tensión acaso imposible de resolver. Por un lado, heredó y reprodujo las estructuras virreinales de seguridad. Por otro lado, buscó en Europa y Estados Unidos formas, modelos y mecanismos ‘modernos’ de control que circulaban por el globo prestos a ser aplicados por las nacientes repúblicas americanas.

Las primeras décadas del siglo del siglo XIX fueron de experimentación y ensayo. Las discusiones interminables sobre federación o centralismo impactaron directamente las decisiones sobre la conformación de los cuerpos de seguridad: policía, milicia y Ejército. Tampoco fueron claros los límites de las funciones del Ejército en tareas de seguridad ¿Cómo iba a hacerlo en un país con más de 1500 ‘pronunciamientos entre el Plan de Iguala de 1921 y el Plan de Tuxtepec de 1876? (Fowler 2009: 6). Cada nueva revolución o levantamiento producía un reacomodo interno. Acaso la única continuidad que se observa es el uso del Ejército en funciones policiacas. Así, por ejemplo, en 1942 el liberal Mariano Otero, ante el Congreso de la Unión, se quejaba del “funesto legado” por parte del gobierno español que suponía que el Ejército ejerciera “más que funciones de policía”. Esto, seguía Otero, era “un mal mayor” que “no sólo altera las relaciones más naturales entre el pueblo y sus defensores, sino que continúa desnaturalizando las que debe haber entre el ejército y el gobierno, entre la autoridad civil y la militar (Otero 1842: 27).

En esta sección se revisa el componente militar de los principales cuerpos de seguridad del siglo XIX. En específico, el proyecto de Guardia de Seguridad de 1857, la creación y desarrollo de la Policía Rural de la Federación (1861-1914) y, por último, la policía en la ciudad de México.

La Guardia de Seguridad:

El primer proyecto de policía federal

El primer antecedente de algo parecido a una policía federal en México fue la Inspección General de la Guardia de Seguridad, creada en enero de 1857 durante la administración de Ignacio Comonfort.¹⁷

Su formación respondió a la necesidad de proteger la ruta Veracruz-Ciudad de México, asediada por los robos. El proyecto de constitución de la Guardia de Seguridad estuvo a cargo del liberal José María Lafragua (*El archivo mexicano: Colección de leyes, decretos, circulares y otros documentos*. 1857, vol. II: 690-691 y vol. I: 196-191). La Ley

17 Esto ocurre en un contexto especialmente complejo: el triunfo de la Revolución de Ayutla en 1857 y la abolición de fueros y privilegios de los miembros del Ejército. Al respecto Lozoya 1968: 558.

Orgánica de esta corporación muestra su perfil militarista. El artículo tercero informa que “se formará de batallones de infantería y escuadrones de caballería” [...] “se dividirán en compañías [...] y se subdividirán en escuadras”. El artículo quinto señala que “cada escuadra se compondrá de ocho soldados, y será mandada por un cabo; dos escuadras formarán una escuadra mayor, que será mandada por un sargento”; cuatro escuadras mayores formarán una compañía, que estará a las órdenes de un capitán, un teniente y un sargento”. El artículo séptimo refiere a que el “armamento de la guardia será el mismo del ejército”. Por último, el artículo onceavo apunta a que la Guardia de Seguridad “estará sujeta a la ordenanza y a las leyes militares en todo lo concerniente al servicio; y a las leyes y autoridades civiles en todo lo relativo a los actos comunes y a la vida privada”. Por autoridades civiles se entendían: gobierno supremo, los gobernadores de los Estados y Distrito, así como los jefes políticos de los territorios. Se planteó que la Guardia de Seguridad se compusiera de individuos que quisieran formar voluntariamente parte de esta, así como de “soldados que el Ejército destinare a ese servicio” (artículo 14). La Guardia de Seguridad sería administrada y pagada desde el gobierno central por medio del Ministerio de Gobernación para tareas de “conducción de caudales”, así como “todo lo relativo al servicio de los caminos generales y de los presidios” (artículo 17). Sin embargo, se estableció que serían los gobernadores y jefes políticos quienes pagasen por los servicios “de las ciudades y pueblos de los Estados”. El Ministerio de Guerra, por su parte, sería la instancia encargada de todo lo relativo a la instrucción, armamento y servicio de la institución (artículo 19). (*El archivo mexicano: Colección de leyes, decretos, circulares y otros documentos*. 1857, vol. II: 641–643).¹⁸

Además de la dimensión militar de la Guardia de Seguridad sobresale el doble mando al que respondía: la autoridad del poder central y el de los gobiernos de los Estados. Probablemente fuera esa tensión inevitable de resolver, en un contexto de inestabilidad provocada por la guerra civil, que esta organización tuviera que ser repensada por completo tras el triunfo liberal contra los conservadores en 1861, año en que se fundó la Policía Rural de la Federación.¹⁹

Los rurales: 1861-1914

Tras el triunfo liberal, en una coyuntura de finanzas públicas complicada, Benito Juárez discutía con los gobernadores las responsabilidades de cada entidad en la provisión de seguridad en los caminos. En marco de un pacto federal todavía impreciso, unos y otros buscaban delegar a otras entidades los altos costos que suponía el mantenimiento de los cuerpos de vigilancia.

Pudo más el espíritu centralizador del gobierno central que la preocupación por las finanzas públicas y en mayo de 1961 se decretó la fundación de los primeros cuatro cuerpos rurales bajo el nombre de Policía Rural de la Federación.²⁰ Tenían la función de proveer seguridad a los viajeros que transitaban los principales caminos del país y combatir el bandolerismo que alrededor de éstos se formaban. Se estipuló que dependerían del Ministerio de Guerra y que cada cuerpo estaría compuesto por 225 guardias, 15 cabos segundos, tres cabos primeros, un pagador y un capitán (Verján Vázquez 2006: 97–98).

Amparados en una serie de medidas legislativas que les daba amplios márgenes de discrecionalidad en el uso extrajudicial de la violencia, los *rurales* condenaron a la pena capital a cuanto enemigo enfrentaban (Kitchens 1967). De manera similar a lo acontecido con la Guardia de Seguridad, el proyecto de la Policía Rural de la Federación no pudo despegar por completo: la Intervención francesa obligó un reacomodo organizacional que supuso la incorporación de los cuerpos rurales a las fuerzas auxiliares del Ejército.

En 1869, ya establecido de manera definitiva el orden liberal, la fuerza rural pasó a ser parte del ministerio de Gobernación. Si hacemos caso a las observaciones de Paul Vanderwood, debemos imaginar un contexto en que los saqueos y asaltos eran la norma en varias regiones del país, incluyendo los estados de Morelos, Veracruz, Puebla y Guerrero. Era común, nos dice el historiador inglés, encontrar grupos de ‘bandidos’ compuestas por más de mil personas (Vanderwood 1992: 8).

Sobre lo complejo del adjetivo ‘bandidos’ para referir a individuos que vivían del robo y del saqueo en los bordes de las sociedades rurales se ha escrito bastante.²¹ La bibliografía coincide en subrayar su dimensión social, su exclusión

18 Vanderwood ha señalado que la Ley Orgánica de la Guardia de Seguridad está basada —aunque con notables diferencias— en la de la Guardia Civil Española (Vanderwood 1970, 324).

19 Un tercer proyecto de construcción de una policía federal tuvo lugar en 1865. Se trató de la “Guardia Rural del Segundo Imperio”. A su mando estuvo el conservador Félix Zuloaga. Sobre el fracaso del mismo véase: (Verján Vázquez 2006, 80–84)

20 El epíteto de “Policía Rural” ha sido rastreado a la segunda década del siglo XIX. Pulido Esteva (2011, 1625). Llama la atención sobre lo contrapuesto de los orígenes de cada vocablo: las raíces etimológicas de *policía* están en el latín *politia*, y ésta en el griego *polis*, ciudad. Luego, policía rural es un oxímoron que da cuenta de los cambios demográficos y sociales del siglo XIX.

21 La obra clásica, es, sin duda Hobsbawm 1969.

estructural de los procesos de modernidad, su emergencia en coyunturas de violencia generalizada, así como su ambigua relación con las autoridades formales. Con respecto a esto último, se ha señalado cómo en varios momentos históricos y en distintas latitudes, los *outlaws*, bandidos, cangaceiros, gauchos y llaneros han sido agrupados a las fuerzas de coerción del Estado (Slatta 1985). Esto es, incorporados parcial o totalmente a la estructura estatal. Charles Tilly refiere a ese mismo proceso para el caso europeo: “*A king’s best source of armed supporter was sometimes the world of outlaws. Robin Hood’s conversion to royal archer may be a myth, but the myth records a practice*” (Tilly 1985: 173).

Para el contexto mexicano destacan los ‘Los Plateados’, antiguos miembros de las guerras de Reforma e Intervención que no encontraron acomodo en el nuevo orden. Durante años se dedicaron al saqueo de comercios y caminos, al punto de haberse convertido en “el máximo auge del bandolerismo durante el siglo xix en el territorio que hoy ocupa el estado de Morelos” (Barreto 2007: 107). Su esfera de influencia, sin embargo, llegó hasta Puebla, Guerrero y zonas del Estado de México e Hidalgo.

Tras ser amnistiados varios de sus líderes por parte del gobierno juarista, éstos y otros bandidos pasaron a formar parte de los cuerpos rurales (Vanderwood 1992, 54). El caso de León Ugalde es uno de los más famosos: perseguido durante años por el gobierno y luego comandante del Cuarto Cuerpo de rurales. La incorporación de ‘bandidos’ a los rurales no solo ocurrió durante el gobierno de Juárez; también fue una práctica común en los primeros años del porfiriato. Así, por ejemplo, durante el mandato de Díaz se amnistió al famoso bandido Abraham Plata y luego se le contrató para ocupar la comandancia del Sexto Cuerpo de rurales hasta por lo menos 1886 (Verján Vázquez 2006: 234).²²

En resumen: los *rurales* se fundan en un ministerio de Guerra, en un contexto de intenso conflicto, a partir de excombatientes y de salteadores de caminos. Difiere, a no dudarlo, de la forma en que se crearon carabineros (Italia), gendarmes (Francia) y *bobbies* (Reino Unido). Si “las fuerzas policiacas son criaturas de la política” (Bayley 1971: 100), entonces la génesis de cada una de estas organizaciones nos indica el derrotero que cada uno de Estados iba a seguir en las siguientes décadas.

Para 1875 la Policía Rural estaba compuesta por más de mil individuos y se distinguía del Ejército por su composición de carácter voluntario. Sin embargo, a pesar de que se

entendía a sí misma como una policía “en el seno de las instituciones liberales” (Los Redactores del Boletín de la Policía Rural 1875: 1), los rurales mantuvieron armamento similar al del Ejército —carabina Remington, pistola Smith— (1875: 3) y trabajaron mano a mano con éste, así como con milicias locales, en funciones de apaciguamiento (Vanderwood 1992: 56).²³ El Ejército, por su parte, vigilaba “la conservación del *statu quo* agrario en que se arraigaba el árbol de la industria naciente” (Lozoya 1968, 559). Durante el porfiriato esa dinámica apenas cambió y la función de seguridad pública siguió sin definirse en tanto civil o militar. No ayudaba mucho a establecer una línea divisoria entre las funciones de unos y las de otros el que para 1891, más de la mitad de los gobernadores fueran generales y que decenas de los jefes políticos del porfiriato proveyeran de filas castrenses (Lozoya 1968: 560).

Al estallar la Revolución mexicana ya eran doce los cuerpos rurales que *patrullaban* el territorio nacional protegían los traslados de mercancías, enfrentaban los últimos levantamientos yaquis en Sonora, aseguraban el orden en las fábricas y protegían la frontera sur del país. El alcoholismo y las deserciones, sin embargo, pululaban en una fuerza policial que ya sufría, en su microcosmos, el desgaste la dictadura (Vanderwood 1992: 111–13). No es sorpresa, entonces, que, en contra de lo que pensaba la prensa internacional (por ejemplo: *The New York Times* 1910: 42) apenas pudieran enfrentar la Revolución maderista.

Por lo regular, los cuerpos de seguridad politizados no sobreviven la caída del régimen (Bayley 1971, 105). La Policía Rural de la Federación no fue la excepción: aunque casi todos los cuerpos se sumaron al maderismo, pronto se fragmentaron entre constitucionalistas y *huertistas*. Así terminó su ciclo histórico. Ya con el triunfo de la *familia revolucionaria*, algunos grupos *rurales* continuaron existiendo en la rebautizada Secretaría de la Defensa, aunque con una importancia marginal y con fines muy distintos a los originales. Hoy los rurales sobreviven en la Dirección General de Defensas Rurales del Ejército mexicano.

El recorrido histórico sobre los proyectos de la Guardia de Seguridad y los Rurales ha sido útil para detectar la dimensión fuertemente militarizada de la seguridad en los caminos del país a finales del siglo XIX; pero ¿cómo funcionaba la provisión del orden en las ciudades? En torno a esa pregunta se desenvuelve el siguiente apartado.

22 Sobre este proceso revisense también Sáenz López, 2016; Rodríguez Sánchez 2015.

23 Sobre el proceso de formación de milicias en el siglo XIX, en particular de la Guardia Nacional creada por motivo de la invasión estadounidense, véase Thomson 1990.

La policía en la ciudad de México: siglo XIX

La provisión de seguridad en las ciudades durante el siglo XIX tuvo también una fuerte dimensión militarizada. Para demostrarlo, utilizaremos el ejemplo de la policía de la ciudad de México. Se trata, a no dudarlo, del caso mejor estudiado en la historiografía.²⁴ Además, al tratarse del “modelo de todas las demás, incluyendo la de los estados” (Magdaleno Cárdenas 2006: 35), es posible hacer algunas inferencias con respecto a la forma en que funcionó la seguridad pública en otras ciudades.

Cuerpos de vigilancia hubo en la época virreinal y siguieron existiendo, cada vez más profesionalizados, en la era independiente. El primero de todos, ‘Celadores Públicos’ fundado en 1826 durante la presidencia de Guadalupe Victoria y compuesto por “ciento cincuenta hombres de a pie y cien montados” (Dublán y Lozano 1877, vol. VIII: 611).

Durante la primera parte del siglo XIX se ensayaron diferentes modelos organizativos; ninguno completamente centralizado, pero todos divididos en compañías militares.²⁵ Además, sus miembros llevaban rangos militares y llevaban vestimenta similar a la militar. En todo caso, lo que distinguía a unos y otros era el fuero: los policías eran sujetos a ser juzgados por cortes civiles. Los jefes, sin embargo, permanecían enrolados en el Ejército durante su servicio en la policía (Rohlfes 1993: 17–18).

Con la creación de la Inspección General de la Policía en 1861 se constituyó el modelo más o menos consolidado de policía en la ciudad.²⁶ Para finales de la década de los años setenta del siglo XIX, la Inspección General de la Policía en 1878 ya era cuerpo que superaba el millar de elementos, repartido en “ocho cuerpos y dos de seguridad

pública con un total de 1,604 hombres, perfectamente equipados y armados, y 1.608 caballos” (*El Siglo Diez y Nueve* 1878a).

Además de la policía, durante la República restaurada, patrullaban la ciudad una unidad de Infantería, el ‘Batallón de Gendarmes’ (Después llamado Batallón de Distrito), así como el ‘Primer Cuerpo de Caballería Del Distrito’, ambos al mando del Ministerio de Guerra (Rohlfes 1993: 13). Estaban compuestos, según la prensa, por “individuos viciosos, incorregibles [y] forzados a servir en él” (*El Siglo Diez y Nueve* 1878b). Ante esa evidencia, ambas agrupaciones fueron desmantelados en la gran reforma policial que tuvo lugar en 1879 (Rohlfes 1993: 39–40). Además de estos cuerpos, subsistía la policía reservada, pequeña unidad de menos de cien hombres vestidos de paisano, que atendían directamente al gobernador al mando del gobernador y fuertemente criticada por la prensa de entonces (*El Siglo Diez y Nueve* 1977) y, a partir de 1789 la Gendarmería Montada/Municipal, con 150 gendarmes y dependiente de la Secretaría de Guerra (Santoni 1983: 103).

El jefe de la policía, con el título de inspector, era impuesto por el presidente y, por lo regular, se trataba de un militar con grado de general. Entre 1877 y 1928 solo hubo siete civiles entre los 46 individuos que ocuparon el cargo de inspector (Pulido Esteva 2017). Esto contrastaba con el origen civil de sus subordinados: con nulos antecedentes militares, provenientes de “origen popular” y mayoritariamente migrantes de otros estados de la República (Pulido Esteva 2012: 76–78). Durante el ecuador del porfiriato la policía de la ciudad de México fungió varios roles: desde “auxiliar a los empleados de rentas en la exacción de impuestos” a “escortar trenes de ferrocarril” o a las “canoas trajineras” (Santoni 1983: 108). Al igual que en otras ciudades en América Latina, la policía de la ciudad de México hacía esfuerzos para “conservar la higiene, la limpieza del cuerpo social, el bueno gobierno, la normatividad y las buenas costumbres” (Hering Torres 2018: 24). Ese tipo de tareas después serían asociadas las funciones de la Policía Preventiva, misma que nació en 1917 para diferenciarse de la Policía Judicial, dedicada a la investigación criminal (D. E. Davis 2012: 74).²⁷

Para el final del porfiriato, la policía de la ciudad de México, en 1910 dirigida por el general brigadier Félix Díaz era etiquetada como uno “de los cuerpos policiacos más eficientes del mundo, París incluido” (Editor Overland Monthly 1910, 114). Según una revista amiga del régimen, la ley se aplicaba “sin distinción de clases!; “las mujeres podían atravesar la ciudad a la una de la mañana sin ser

24 Destacan los trabajos de: (Speckman 2006; Pulido Esteva 2015, 2017; Piccato 2017; Santoni 1983; D. E. Davis 2012; Nacif Mina 1986; Rohlfes 1993). Mucho menos sabemos del orden policial en otras ciudades del país.

25 Casi ninguna ciudad en el mundo tuvo cuerpos unificados de policía sino hasta las primeras décadas del siglo XIX. La primera de todas fue Londres en 1829 bajo el liderazgo de Sir Robert Peel. En Estados Unidos el primer sistema de policía unificado se creó en 1844, en la ciudad de Nueva York. Para una fascinante, aunque algo vieja, historia de la evolución de la policía inglesa, véase: (Reith 1938). Para el caso francés, la referencia clásica es: (Williams 1979). Para la evolución de las policía en Estados Unidos, véase: (Monkkonen, 1981). En relación a Italia, véase: (J. A. Davis 1988).

26 Su antecedente más inmediato es una malograda Superintendencia de Policía fundada por el presidente Antonio López Santa Anna en 1854, construida a partir del modelo parisino de ‘prefectura’ (Rohlfes 1993: 26).

27 En la práctica esta diferenciación nunca fue clara. En 1937 la matriz se complicó aún más con la creación de la Policía Auxiliar.

agredidas” y los crimines violentos eran “prácticamente desconocidos” (Editor Overland Monthly 1910, 114). Aunque esas descripciones son notablemente falsas y formuladas para complacer al dictador, en el imaginario público permeó la idea de que la policía de la ciudad de México no hacía del todo mal su trabajo. Solo así se explica que los gobiernos posrevolucionarios, como veremos más adelante, apenas realizaran cambios al sistema heredado. En la provisión de seguridad en la ciudad hubo, en definitiva, más continuidades que rupturas.

La revisión histórica de la Guardia de Seguridad, de los *Rurales* y de la policía del Distrito Federal señala el predominio de una concepción militarizada en la provisión de seguridad pública a lo largo del siglo XIX, un periodo especialmente accidentado. Una pregunta, sin embargo, permanece: ¿qué patrones se mantuvieron y cuáles se transformaron en el siglo XX? Ese es el tema de la cuarta sección de este trabajo.

El mito de la desmilitarización en el México del siglo XX

Nos aproximamos a terrenos más conocidos. En la literatura sobre relaciones cívico-militares en México se suele señalar que tras el triunfo de la facción sonorenses en el gobierno y la subsecuente creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929 se dio un proceso de desmilitarización entendido desde su sentido más amplio: la pérdida de relevancia del papel de los militares en el sistema político mexicano (Ai Camp 1992: 17–23).

Es innegable que el poder de los militares declinó de forma considerable a partir de la década de los años veinte. En términos presupuestales su relevancia se redujo de manera considerable: de recibir más de la mitad de los egresos estatales a principios de los años veinte a solo el 15% al final del periodo de la administración de Manuel Ávila Camacho en 1946 (Ai Camp 1992, 24). Además, existe evidencia de la renuncia de la élite militar —casi siempre obligada— a permanecer como actor relevante en la toma de decisiones, así como de cierta subordinación —al menos formal— a las autoridades civiles, en particular, a la presidencial. Además de esta pérdida de poder relativo, con la creación del Colegio Militar en 1924 y la reforma a militar de 1926 comenzó un proceso de profesionalización del cuerpo militar. Así, y más aún si se ve este proceso de forma comparada con lo sucedido en otros países en América Latina (por ejemplo: Lowenthal 1976) es inevitable dar cierto crédito a la interpretación de que tras el triunfo de la *familia revolucionaria* ocurrió un lento pero unidireccional proceso de desmilitarización.²⁸

28 Son muchas las obras que sostienen esta narrativa. Acaso el libro más influyente es: (Lieuwen 1968)

29 Sobre Valente Quintana, véase: (Pulido Esteva 2015)

30 Durante la década de los años treinta se continuaron dando procesos de

Ahora bien, como ya sido avanzado por la bibliografía especializada, el declive ni fue tan inmediato ni tan claro ni tan definitivo (Rath 2013; Navarro 2004; Servín 1999). Ha sido Thomas Rath quien mejor ha documentado el ‘mito’ de la desmilitarización en los años veinte. Como señala su investigación, los militares preservaron un alto grado de autonomía política, continuaron realizando tareas de seguridad pública (*military policing*) y mantuvieron posiciones claves en estructuras policiales a lo largo del siglo XX. Mostrar la evidencia de esta afirmación es el objetivo del siguiente apartado.

El ‘orden’ las tras la Revolución:

Más continuidades que rupturas

La Revolución mexicana marcó más continuidades con el ancien régime de lo que se suele admitir en la bibliografía. El campo de la seguridad pública no fue la excepción. Es verdad que los *rurales*, en tanto policía federal, desaparecieron por completo (quizás menos por su ineffectividad que por su vinculación con el régimen porfiriano). Sin embargo, otras estructuras permanecieron casi inmóviles. El caso de la policía de la ciudad de México es notable. El 20 de junio de 1920 se refundó con un título similar a su predecesora: Inspección General de Policía del Distrito Federal. Esta misma corporación fue disuelta y reorganizada en Policía del Distrito Federal a finales de los años veinte (Magdaleno Cárdenas 2006, 35). Su derrotero fue el mismo que el de sus antecesoras: con una sola excepción —la del detective Valente Quintana (Piccato 2017: 12)— solo tuvo jefes militares hasta 1988 (D. E. Davis 2012, 73)²⁹

Que todos los jefes y subjeses de la policía de la ciudad de México fueran militares tras el triunfo revolucionario era comprensible a la luz del conflicto armado que azotó al país a principios del siglo. Los militares habían ganado la guerra y a cambio recibían el control de las fuerzas de seguridad. Sin embargo, ello no alcanza a explicar el que, por ejemplo, el Reglamento de la Policía Preventiva de 1941 estableciera que “el jefe de la policía debía tener el grado de general de División y sus subalternos —al menos los más importantes— también debían tener grados militares” (Magdaleno Cárdenas 2006, 36). Tampoco nos dice nada de por qué, a pesar del supuesto proceso de desmilitarización ocurrido a partir de 1920 (véase *infra*), los militares siguieran ocupando cargos relevantes en la mayoría de las policías locales, estatales y federales del país a lo largo del siglo XX.³⁰

militarización de la policía. Así, por ejemplo, en 1939, Lázaro Cárdenas decretó que la Policía Federal de Caminos —apenas fundada en 1931— pasase a ser parte del Ejército Nacional en tanto “milicia auxiliar reserva” de este. En el sexenio de Ávila Camacho, esta unidad pasó a ser parte de la “reserva territorial” del Ejército (Secretaría de Comunicaciones y Transportes 2011: 4).

Otra continuidad con respecto al orden del porfiriato fue la ausencia, cuando menos durante las primeras décadas tras la Revolución, de separación real entre las responsabilidades del sistema judicial civil y la seguridad provista por militares (Rath 2013: 119). Naturalmente, con el avance de la institucionalización del régimen, las funciones fueron delimitándose, sin embargo, en la década de los años cuarenta, en estados como Sinaloa, Guerrero y Oaxaca, los comandantes de zonas del Ejército ejercían de fiscales y ministerios públicos *de facto*. Asimismo, en regiones como Michoacán y Nayarit, el Ejército utilizaba mecanismos extrajudiciales para la detención de bandidos —nada muy diferente a las prácticas de los rurales porfiristas (Rath 2013: 120).

Como en el porfiriato, las funciones de los servicios secretos quedaron en manos de militares o exmilitares. Fueron éstos quienes fundaron los Servicios Confidenciales en 1918 y quienes continuaron al mando cuando esta organización se convirtió en el Departamento Confidencial y después Oficina de Investigaciones Políticas y Sociales. También la Dirección Federal de Seguridad (DFS), fundada en 1947 tuvo una dimensión miliar al nutrirse de oficiales egresados del Heroico Colegio Militar. Además, su primer director, Marcelino Inurreta de la Fuente, contaba con el grado de teniente coronel; por si fuera poco, muchos agentes de la DFS contaban con grado militar sin ser miembros formales del Ejército (Aguayo Quezada 2001: 66).

Para la década de los años cincuenta el régimen había creado nuevas entidades capaces de regular el conflicto. Ello redujo —pero no eliminó— la relevancia de los militares en puestos claves de los aparatos de seguridad y permitió una progresiva, aunque discontinua, institucionalización del aparato judicial en México. A pesar de ello, la presencia del Ejército en tareas de seguridad continuó siendo una práctica común durante los años dorados del régimen.

La presencia del Ejército en tareas de seguridad pública durante la *pax priísta*

A pesar del ‘mito de la desmilitarización’, hay consenso entre historiadores que el régimen utilizó lo mismo a militares que a policías para salvaguardar la estabilidad interna, garantizar el éxito del proyecto político del gobierno federal, así como los intereses de liderazgos locales, caciques y otros circuitos de poder. Hacia principios de la década de los años cincuenta, nos dice Thomas Rath, el ejército mantenía 650 destacamentos de aproximadamente catorce elementos cada uno en pequeñas poblaciones a lo largo y ancho del país; esto es, un promedio de veinte pelotones por estado de la República (2013, 117). Gracias a esa presencia, todavía poco estudiada por la bibliografía especializada, el Ejército ‘resolvió’ una

serie de conflictos agrarios, religiosos o étnicos en varios estados de la República, incluyendo Oaxaca, Guerrero, Chiapas y Jalisco entre 1953 y 1955 (Rath 2013, 119).³¹

A lo largo de los años de la *pax priísta*, los militares participaron en la mayoría de los conflictos que pusieron en alerta al régimen. Entre sus labores estuvieron la represión de la protesta estudiantil en la Universidad Nicolaita en 1949, la ocupación del Instituto Politécnico en 1956, la intervención de la huelga de telégrafos en 1958, la represión de la huelga ferroviaria de 1959, la ocupación de la Escuela Nacional de Maestros en 1960, la represión al movimiento jaramillista a principios de los años sesenta, la ocupación de la Universidad de Morelia en 1966, el desalojo de estudiantes de la Universidad de Sonora en 1967, y, naturalmente, la represión, junto con cuerpos policiacos, del movimiento estudiantil de 1968.³²

En la década de los años setenta se crearon organizaciones compuestas por policías y militares cuyo único objetivo fue la localización y represión de opositores al régimen. La más conocida de éstas, La Brigada Blanca, grupo compuesto por policías locales (de la Ciudad de México el Estado de México), agentes de la Dirección Federal de Seguridad (DFS), de la Policía Judicial Federal (DFS) y del Ejército. Más aún, como ya se sabe, el principal centro de operaciones de la Brigada Blanca fue el Campo Militar número uno, mismo que desde 1959 se utilizó como centro de prisión política (Hernández y Lazo 2011, 50).

El tema de las drogas y el combate al narcotráfico también ocupó al Ejército mexicano desde muy temprano. Registros de su participación en campañas de erradicación de droga existen desde 1938. Aquel año, fuerzas de la 4ª zona militar apoyaron a funcionarios del Dirección de Salubridad Pública en la destrucción de cultivos de amapola en el estado de Sonora (Gray 1938). Esa misma dinámica, con cada vez más soldados involucrados, se repitió anualmente en temporadas de siembra de droga en otros estados: Sinaloa, Chihuahua y Durango. En una primera fase, las campañas se celebraban a partir de coaliciones *sui generis* en las que participaban policías judiciales de los estados, policías federales, soldados y agentes antinarcóticos provenientes de la ciudad de México. En una segunda fase que podemos fechar alrededor de 1948, el mando de las campañas se dividió entre la Procuraduría General de la República y el Ejército. Así, en varios estados de la República, a lo largo

31 Para el estudio de la presencia del Ejército en Oaxaca, véase Smith 2009; para Guerrero: Padilla 2008.

32 Para un excelente trabajo sobre la intervención militar en tareas de seguridad pública durante el periodo, véase: (Boils 1975). Una perspectiva más periodística es presentada por Ibarrola 2003.

de la década de los años cincuenta y sesenta, se celebraron ‘campañas cívico-sanitarias’ que encubrían por igual tareas de erradicación como de represión. Por último, en la década de los años setenta debemos incorporar a la DFS como otro actor clave en la forma en que se desarrolló la política de drogas. Las causas y consecuencias de esta división de tareas no es tema de este trabajo (véase: Pérez Ricart 2016, cap. VI). Aquí lo que interesa destacar es que también en esta área, y a pesar de la innegable pérdida de poder relativo del sector militar a partir de finales de los años veinte del siglo anterior, el Ejército mantuvo gran influencia en la forma en que se creó y desarrolló (in)seguridad en México. El campo de la ‘lucha antinarcóticos’ no fue, desde luego, la excepción.

Conclusión

Al ofrecer evidencia sobre la forma en que el Estado formó sus instituciones de seguridad y al examinar la configuración de puntos de encuentro —formales e informales— entre policías y militares en México, este artículo buscó contribuir al campo de investigación sobre relaciones cívico-militares en México.

El relato histórico realizado permite avanzar tentativamente tres conclusiones: 1. A lo largo de la historia de México los militares han tenido una posición predominante en tareas de seguridad pública. 2. Las policías, por su parte, nunca han podido funcionar sin una fuerte dimensión militar. 3. Nunca en la historia del país ha sido clara la frontera entre las tareas policiales y militares. En ese sentido, los malabarismos jurídicos que subyacen a la Ley de Seguridad Interior aprobada en 2017 son solo la última etapa de una dinámica histórica rastreable hasta la época virreinal. En definitiva: los patrones históricos importan.

La contundencia de estas conclusiones sería aún mayor si contásemos con más estudios históricos sobre la forma en que se construyeron los aparatos de seguridad en México. Entre otros, trabajos longitudinales sobre el control de las fronteras, las cárceles, los puertos o instalaciones eléctricas. Coadyuvarían a esta labor, la construcción de bases de datos sobre la composición orgánica de policías estatales o federales. Así podríamos responder a preguntas muy concretas: el porcentaje de antiguos revolucionarios que dirigieron cuerpos de seguridad en el siglo XX, el tipo de relación entre jefes políticos y rurales, la estructura humana de los servicios de inteligencia etc. Asimismo, ayudaría la propagación de historias institucionales que, desde una mirada crítica, analicen la formación y desarrollo de agencias policíacas locales, estatales y federales. Aun así, con todo, la evidencia es contundente: procesos de militarización de la seguridad pública han sido más la norma que la excepción en la historia de México.

Reconocerlo es importante para identificar los límites de cualquier intento de reforma policial o militar en el futuro.

Bibliografía

Fuentes primarias

Dublán, Manuel, y José María Lozano (1877). *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*. México: Imprenta del Comercio.

El archivo mexicano (1854) Colección de leyes, decretos, circulares y otros documentos. Distrito Federal: Imp. de Vicente G. Torres.

El Siglo Diez y Nueve (1878^a). “Memoria de la Secretaría de Gobernación”, el 22 de mayo de 1878.

——— (1878b). “Policía Urbana”, el 23 de mayo de 1878.

——— (1977). “Editorial: una reforma necesaria”, el 22 de septiembre de 1977.

Editor Overland Monthly (1910). “Organization of the Police Department in the Federal District”. *Overland Monthly* LVI: 114–18.

The New York Times (1910). “The Rurales’ Mexico’s Crack Regiment, and their work”, el 4 de diciembre de 1910.

Gray, Carroll. Carta a Irely (1938). “Memorandum”, el 18 de abril de 1938. RG 170, Caja 22, folder 3. National Archives and Records Administration, Maryland.

Los Redactores del Boletín de la Policía Rural (1875). “Editorial”. *Boletín de la Policía Rural*, septiembre.

Otero, Mariano (1842). *El acuerdo en lo fundamental, base de la unidad nacional*. Pachuca: Instituto de Administración Pública del Estado de Hidalgo, A.C.

Fuentes secundarias:

Aguayo Quezada, Sergio (2001). *La Charola: una historia de los servicios de inteligencia de México*. D.F. México: Grijalbo.

Ai Camp, Roderic (1992). *Generals in the Palacio: The Military in Modern Mexico*. Nueva York: Oxford University Press.

Alvarado, Arturo, y Jorge Zaverucha (2010). “La actuación de las fuerzas armadas en la seguridad pública en México y Brasil: una visión comparada”. En *Los grandes problemas de México: Seguridad Nacional y Seguridad Interior*,

- editado por Arturo Alvarado y Mónica Serrano, 227–62. México, D. F.: El Colegio de México.
- Archer, Christon I. (1975). “To Serve the King: Military Recruitment in Late Colonial Mexico”. *The Hispanic American Historical Review* 55 (2): 226.
- Arnal, Luis (2008). “Los Presidios del siglo XVI al XVIII, en la Frontera Novohispana, una Forma de Hacer Poblaciones”. En *Atas do IV Congresso Internacional do Barroco Ibero-Americano*, 1038–55. Belo Horizonte: C/Arte.
- Arzt, Sigrid (2003). “La militarización de la Procuraduría General de la República: riesgos para la democracia mexicana”. Working Paper Series from the Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico 4. La Joya, CA: Center for U.S.-American Studies.
- Barreto, Carlos Agustín (2007). “Los Plateados en Morelos: un ejemplo del bandolerismo en México durante el siglo XIX”. *Takwá* 11/12: 105–29.
- Bayley, David H. (1971). “The Police and Political Change in Comparative Perspective”. *Law & Society Review* 6 (1): 91–112.
- Bazán Alarcón, Alicia. 1964. “El Real Tribunal de la Acordada y la delincuencia en la Nueva España”. *Historia Mexicana* 13 (3): 317–45.
- Becerra, Dayana (2010). “Historia de la Policía y del ejercicio del control social en Colombia”. *Prolegómenos. Derechos y Valores* VIII (26): 143–62.
- Boils, Guillermo (1975). *Los militares y la política en México, 1915-1974*. D.F. México: Ediciones El Caballito.
- Caparrós, Martín (2010). *Contra el cambio*. Barcelona: Anagrama.
- Davis, Diana E. (2012). “Policing and Regime Transition”. En *Violence, Coercion, and State-Making in Twentieth Century Mexico: The other Half of the Centaur*, editado por Wil G. Pansters, 68–90. Stanford: Stanford University Press.
- Davis, John A. (1988). *Conflict and Control: Law and Order in Nineteenth-Century Italy*. London: Macmillan Education.
- Deas, Malcolm (2017). *Las fuerzas del orden y once ensayos de historia de Colombia y las Américas*. Bogotá: Taurus.
- Fowler, Will (2009). “El pronunciamiento mexicano del siglo XIX: hacia una nueva tipología”. *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México* 38: 5–34.
- Galeano, Diego, y Osvaldo Barreneche (2008). “Notas sobre las reformas policiales en la Argentina, siglos XIX y XX”. *Cuadernos de Seguridad* 8: 73–114.
- Granados Macías, Claudio Antonio (2018). “El Tribunal Novohispano de la Acordada: protector del orden rural colonial”. *Ciencia Jurídica* 6 (12): 75–92.
- Granados Roldán, Otto. 1982. “Ejército: ¿Regreso a las armas?” *Nexos*, febrero.
- Grayson, George W. (2013). “The Impact of President Felipe Calderón’s War on Drugs on the Armed Forces the Prospects for Mexico’s ‘Militarization’ and Bilateral Relations”. Pennsylvania: Strategic Studies Institute, US Army War College.
- Hall, Abigail R., y Christopher J. Coyne (2013). “The Militarization of U.S. Domestic Policing”. *The Independent Review* 17 (4): 485–504.
- Hering Torres, Max S. (2018). 1892: Un año insignificante. Orden policial y desorden social en la Bogotá de fin de siglo. Bogotá: Crítica/Universidad Nacional de Bogotá.
- Hobsbawm, Eric (1969). *Bandits*. London: Weidenfeld & Nicolson.
- Holden, Robert H. (2004). *Armies without Nations: Public Violence and State Formation in Central America, 1821-1960*. Nueva York: Oxford University Press.
- Ibarrola, Javier (2003). *El Ejército y el poder: impacto e influencia política en el México moderno*. D.F. México: Océano.
- Kampfner, Juan M. (1875). “Circular número 22”. *Boletín de la Policía Rural*, septiembre.
- Kitchens, John W. (1967). “Some Considerations on the Rurales of Porfirian Mexico”. *Journal of Inter-American Studies* 9 (3): 441–55.
- Levaggi, Abelardo (2009). “La Alcaldía de Hermandad en el Virreinato del Río de la Plata (1776-1810)”. *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, 317–48.
- Lieuwen, Edwin (1968). *Mexican Militarism: The Political Rise and Fall of the Revolutionary Army, 1910-1940*. University of New Mexico Press.
- Loeza Reyes, Laura, y Mariana Pérez-Levesque (2010). “La sociedad civil frente a la militarización de la seguridad pública en México”. *Nueva Sociedad* 227: 136–54.

- Lowenthal, Abraham (1976). "Ejércitos y política en América Latina". *Estudios Internacionales* 9 (35): 38–64.
- Lozoya, Jorge Alberto (1968). "Un guión para el estudio de los ejércitos mexicanos del siglo diecinueve". *Historia Mexicana* 17 (4): 553–68.
- (1984). *El Ejército Mexicano*. D.F. México: El Colegio de México.
- MacLachlan, Colin M. (1974). *Criminal Justice in Eighteenth Century Mexico: A Study of the Tribunal of the Acordada*. Berkeley: University of California Press.
- Magdaleno Cárdenas, María de los Ángeles (2006). "Documentos sobre la policía". *Históricas: Boletín del Instituto de Investigaciones Históricas* 77: 34–45.
- Martínez, Fabiola (2015). "Canceló Gobernación el acceso directo a los archivos sobre la guerra sucia". *La Jornada*, el 11 de marzo de 2015, sec. Política.
- Martínez Garnelo, Jesús (2003). *Policía Nacional Investigadora del Delito: Antología del origen, evolución y modernización de la policía en México*. D.F. México: Editorial Porrúa.
- Meyer, Lorenzo (1989). "Ejército y Cananeas del futuro". *Excelsior*, el 6 de septiembre de 1989, sec. 12A.
- Moloeznik, Marcos Pablo, David A. Shirk, y María Eugenia Suárez de Garay (2011). *Justiciabárometro: Survey of Municipal Police in Ciudad Juárez*. San Diego: Trans-Border Institute, University of San Diego, COLEF, COLECH and CONAVIM.
- Moloeznik, Marcos Pablo, y María Eugenia Suárez de Garay (2012). "El proceso de militarización de la seguridad pública en México (2006-2010)". *Frontera Norte* 24 (48): 121–44.
- Moncada Maya, José Omar, y Irma Escamilla Herrera (2014). "La línea de presidios septentrionales en el siglo XVIII Novohispano: un antecedente de la frontera mexicana". En *XIII Coloquio Internacional de Geocrítica El control del espacio y los espacios de control*. Univesitat de Barcelona.
- Monkkonen, Eric H. (1981). *Police in Urban America 1860-1920*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Morales Rosas, Sabina, y Carlos A. Pérez Ricart (2015). "Militarización, obstáculo para la gobernanza democrática de la seguridad en México". *Revista Colombiana de Sociología* 38 (1): 83–103.
- Morales, Sabina, y Carlos A. Pérez Ricart (2014^a). "Más allá del gasto militar: en búsqueda de un concepto para entender la militarización en México". Working Paper 1. Berlín: México vía Berlín e. V.
- (2014b). "Militarización: Una propuesta conceptual basada en el caso mexicano (1995-2012)". Working Paper 2. Berlín: México vía Berlín e. V.
- Nacif Mina, Pedro (1986). *La policía en la historia de la Ciudad de México (1524-1928)*. D.F. México: Secretaría General de Desarrollo Social.
- Navarro, Aaron William (2004). "Political Intelligence: Opposition, Parties and the Military in Mexico, 1938-1954". Ph.D., Ann Arbor: Harvard University.
- Navarro García, Luis (2002). "Nobleza criolla y milicia en México, 1776". *Temas Americanistas* 15: 56–74.
- Padilla, Tanalís (2008). *Land of Zapata: The Jaramillista Movement and the Myth of the Pax Priista, 1940-1962*. Duke University Press.
- Pérez Ricart, Carlos A. (2016). "Las agencias antinarcóticos de los Estados Unidos y la construcción transnacional de la guerra contra las drogas en México (1938-1978)". Tesis de doctorado, Berlín: Universidad Libre de Berlín.
- Piccato, Pablo (2013). "Comments: How to Build a Perspective on the Recent Past". *Journal of Iberian and Latin American Research* 19 (1): 91–102.
- (2017). *A History of Infamy: Crime, Truth, and Justice in Mexico*. California: University of California Press.
- Piñeyro, José Luis (2001). "La seguridad nacional con Zedillo". *Foro Internacional* 41 (4 (166)): 939–62.
- (2010). "Las fuerzas armadas mexicanas en la seguridad pública y la seguridad nacional". En *Seguridad Nacional y Seguridad Internacional: Los grandes problemas de México*, editado por Mónica Serrano y Arturo Alvarado, XV:156–87. México, D. F.: El Colegio de México.
- Piñeyro, José Luis, y Gabriela Barajas (2008). "La seguridad nacional con Fox: avances analíticos, retrocesos reales". *Foro Internacional* 48 (1/2 (191/192)): 209–37.
- Pulido Esteva, Diego (2011). "Policía: del buen gobierno a la seguridad, 1750-1850". *Historia Mexicana* LX (3): 1595–1642.

- (2012). “Profesional y discrecional: policía y sociedad en la ciudad de México del Porfiriato a la posrevolución”. *Antropología* 94: 72–85.
- (2015). “El caso Quintana: policías, periodistas y hampones en la capital mexicana de los años veinte”. En *Delinquentes, policías y justicias: América Latina, siglos XX y XXI*, editado por Daniel Palma Alvarado, 312–29. Santiago, Chile: Universidad Alberto Hurtado.
- (2017). “Gendarmes, inspectores y comisarios: historia del sistema policial en la ciudad de México, 1870-1930”. *Ler História* 70: 37–58.
- Rath, Thomas (2013). *Myths of Demilitarization in Postrevolutionary Mexico, 1920-1960*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Reith, Charles (1938). *The Police Idea: Its History and Evolution in the Eighteenth Century and After*. Nueva York: Oxford University Press.
- Rodríguez Kuri, Ariel (1996). *La experiencia olvidada: El Ayuntamiento de México: política y gobierno, 1876-1912*. D.F. México: El Colegio de México/UAM.
- Rodríguez Sánchez, Jaime Alberto (2015). “¡Pan o palo! El perfil social de los jefes de policía rural en Tamaulipas, 1888-1910”. *Revista de El Colegio de San Luis* V (10): 222–42.
- Rodríguez-Sala, María Luisa (2008). “Los jueces provinciales del Tribunal de la Acordada. Partícipes de la tranquilidad social novohispana (1719-1812)”. *Anuario Mexicano de Historia del Derecho* 20: 233–61.
- Rohlfes, Laurence J. (1993). “Police and penal Correction in Mexico City: A Study of Order and Progress in Porfirian Mexico”. Ph.D., Tulane University.
- Sáenz López, Edgar (2016). “Los rurales, la policía federal del general Porfirio Díaz”. *Antropología*, núm. 101: 28–38.
- Sánchez Bañón, Julio (2015). “El septentrión novohispano: la comandancia general de las provincias internas”. Ph.D., Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Santoni, Pedro (1983). “La policía de la Ciudad de México durante el porfiriato: los primeros años (1876-1884)”. *Historia Mexicana* 33 (1): 97–128.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes (2011). “Historia de la Policía Federal de Caminos”.
- Serrano, Mónica (2007). “Narcotráfico y gobernabilidad”. *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 1: 251–78.
- Servín, Elisa (1999). “El movimiento henriquista y la reivindicación de la Revolución mexicana”. *Desacatos* 1: 152–64.
- Sierra Guzmán, Jorge Luis (2003). *El enemigo interno: Contrainsurgencia y fuerzas armadas en México*. D.F. México: Plaza y Valdés. Universidd Iberoamericana.
- Slatta, Richard W., ed. (1985). *Bandidos: the varieties of Latin American Banditry*. Nueva York: Greenwood Press.
- Smith, Benjamin T. (2009). *Pistoleros and Popular Movements: the Politics of State Formation in postrevolutionary Oaxaca*. Londres: University of Nebraska Press.
- Speckman, Elisa (2006). “Los jueces, el honor y la muerte. Un análisis de la justicia (ciudad de México, 1871-1931)”. *Historia Mexicana* LV (4): 1411–66.
- Thomson, Guy P. C. (1990). “Bulwarks of Patriotic Liberalism: the National Guard, Philharmonic Corps and Patriotic Juntas in Mexico, 1847–88”. *Journal of Latin American Studies* 22 (1–2): 31–68.
- Tilly, Charles (1985). “War Making and State Making as Organized Crime”. En *Bringing the State Back In*, editado por Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, y Theda Skocpol, 169–84. Cambridge: Cambridge University Press.
- Valdés, Manuel Antonio D. (1801). “Del martes 4 de noviembre de 1800”. *Gazetas de Mexico: compendio de noticias de Nueva España desde principios del año de 1784* X (26): 201.
- Vanderwood, Paul J. (1970). “Genesis of the Rurales: Mexico’s Early Struggle for Public Security”. *The Hispanic American Historical Review* 50 (2): 323–44.
- (1992). *Disorder and Progress: Bandits, Police, and Mexican Development*. Wilmington: SR Books.
- Varese, Federico (2010). “What Is Organized Crime?”. En *Organized Crime: Critical Concepts in Criminology*, editado por Federico Varese. Nueva York: Routledge.
- Velázquez, Ma. del Carmen (1982). “La defensa del virreinato de Nueva España”. *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad* 12 (3): 45–65.

Verján Vásquez, Yanceli (2006). "Policías Rurales y suspensión de garantías: mecanismos de coacción y represión en el proceso de formación del Estado Mexicano: 1861-1896 (tesis de maestría)". D.F. México: UAM Iztapalapa.

Waldmann, Peter, ed. (1996). Justicia en la calle: ensayos sobre la policía en América Latina. Medellín, Colombia: Konrad Adenauer Stiftung.

Williams, Alan (1979). The Police of Paris, 1718-1789. Baton Rouge: Louisiana State University Press.