

ISSN 1870-4697 • AÑO IV • NÚM. 24 • OTOÑO • 2011

FOLIOS

PUBLICACIÓN DE DISCUSIÓN Y ANÁLISIS



SEGURIDAD Y JUSTICIA PENAL: PAPEL Y REALIDAD

GUILLERMO ZEPEDA LECUONA • FELIPE BORREGO ESTRADA • CUAUHTÉMOC MANUEL DE DIENHEIM BARRIGUETE
JUAN CARLOS GUTIÉRREZ • SILVANO CANTÚ • MARICLAIRE ACOSTA URQUIDI • MIGUEL CONCHA MALO
MA. MACARITA ELIZONDO GASPERÍN • ROGELIO GUEDEA • GUADALUPE CORREA-CABRERA • PAULA ISLAS (SUPLEMENTO ARTES)



FOLIOS

PUBLICACIÓN DE DISCUSIÓN Y ANÁLISIS



www.iepcjalisco.org.mx



facebook.com/revistafolios

IEPC JALISCO

CONSEJERO PRESIDENTE

José Tomás Figueroa Padilla

CONSEJEROS ELECTORALES

Juan José Alcalá Dueñas
Víctor Hugo Bernal Hernández
Nauhcatzin Tonatihu Bravo Aguilar
Sergio Castañeda Carrillo
Rubén Hernández Cabrera
Everardo Vargas Jiménez

SECRETARIO EJECUTIVO

Jesús Pablo Barajas Solórzano

DIRECTOR GENERAL

Luis Rafael Montes de Oca Valadez

DIRECTOR DE LA UNIDAD EDITORIAL

Moisés Pérez Vega

REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

José Antonio Elvira de la Torre (PAN)
Félix Flores Gómez (PRI)
Édgar Enrique Velázquez González (PRD)
Adalid Martínez Gómez (PT)
Salvador Paredes Rodríguez (PVEM)
José Fco. Romo Romero (MOVIMIENTO CIUDADANO)
Ildelfonso Iglesias Escudero (NUEVA ALIANZA)

REVISTA FOLIOS

DIRECTOR

Víctor Hugo Bernal Hernández
director_folios@iepcjalisco.org.mx

EDITOR EN JEFE

Carlos López de Alba
carlos.lopez@iepcjalisco.org.mx

CONSEJO EDITORIAL

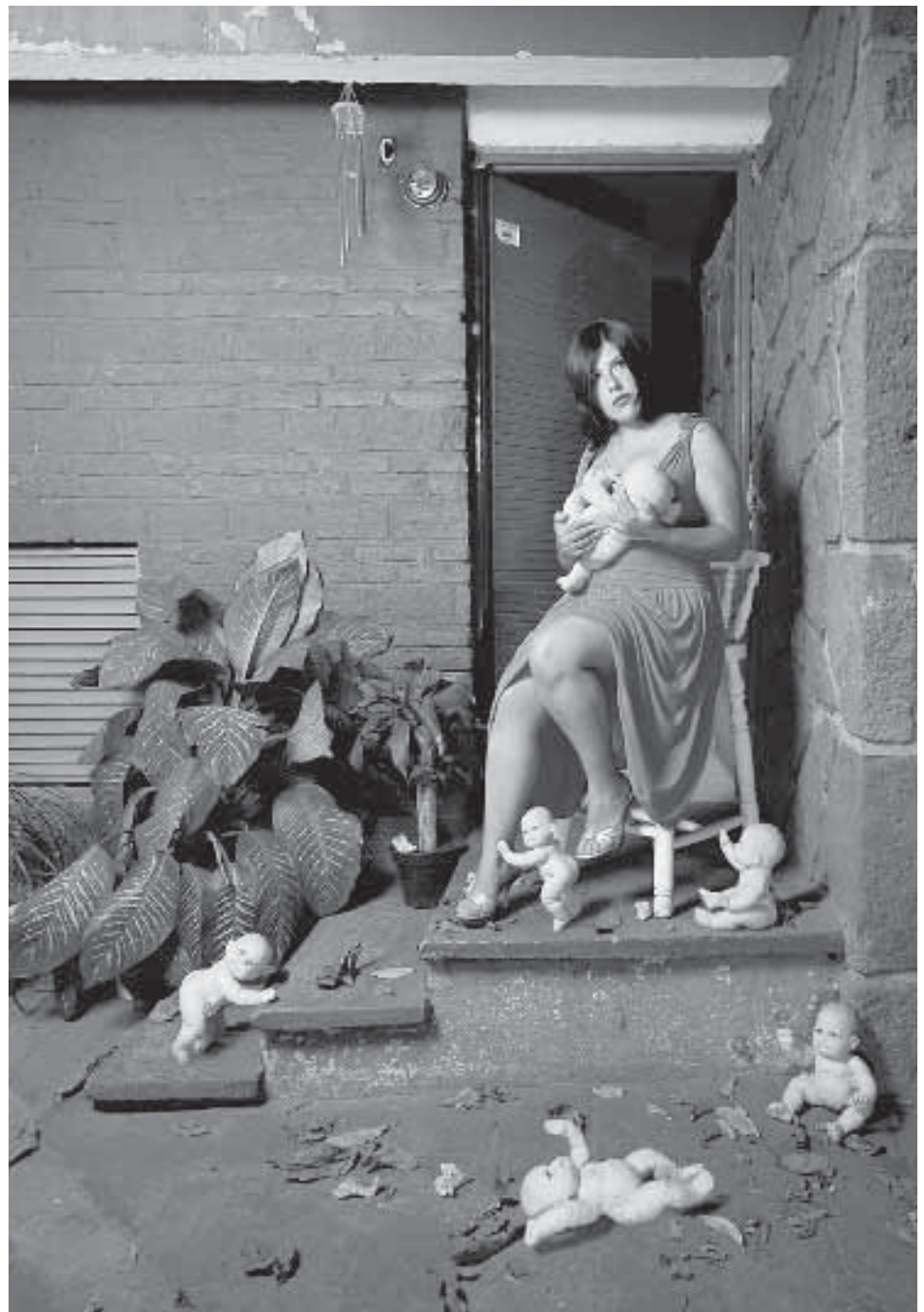
Rodrigo Aguilar Benignos
César Astudillo Reyes
Jaime Aurelio Casillas Franco
Guillermo Elías Treviño
Alicia Gómez López
José de Jesús Gómez Valle
Mario Édgar López Ramírez
Víctor Hugo Martínez González
Martín Mora Martínez
Sayani Moska Estrada
Alberto Ojeda
Sergio Ortiz Leroux
Gabriel Pareyón
Francisco Pamplona Rangel
Isaac Preciado
Héctor Raúl Solís Gadea
Roberto Rébora
Wilbert Torre

SECRETARIA TÉCNICA

Karla Sofía Stettner Carrillo
kstettner@iepcjalisco.org.mx

DIAGRAMACIÓN Y DISEÑO

Juan Jesús García Arámbula



Artista invitado
Forros, fotos y suplemento:

PAULA ISLAS

Folios es una publicación de discusión y análisis, año IV, núm. 24, otoño de 2011; editada por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, Florencia 2370, Col. Italia Providencia, c.p. 44648, Guadalajara, Jalisco. Número de Certificado de Reserva de Derechos al uso exclusivo del título ante el Instituto Nacional de Derechos de Autor: 04-2009-101213501200-102. ISSN: 1870-4697. Tiraje de 3,000 ejemplares. Impresa en México en los talleres de Imprejal: Nicolás Romero 518, Col. Villaseñor, Guadalajara. c.p. 44290. Editor responsable: Carlos López de Alba. d.r. 2011, Guadalajara, Jalisco, México.

Los artículos publicados en Folios son responsabilidad de sus autores. El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco es ajeno a las opiniones aquí presentadas; se difunden como parte de un ejercicio de pluralidad y tolerancia.

Índice

- 2** **PRESENTACIÓN**
- 5** **¿ESTÁN FUNCIONANDO LOS JUICIOS ORALES EN MÉXICO?**
GUILLERMO ZEPEDA LECUONA
- 14** **LA REFORMA PENAL EN MÉXICO DESDE EL ENFOQUE DE SU IMPLEMENTACIÓN**
FELIPE BORREGO ESTRADA
- 24** **MAXIMIZACIÓN DEL DERECHO PENAL Y DERECHO PENAL DEL ENEMIGO**
CUAUHTÉMOC MANUEL DE DIENHEIM BARRIGUETE
- 32** **ARRAIGO Y ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO: UN PANORAMA DE SU INCOMPATIBILIDAD**
JUAN CARLOS GUTIÉRREZ / SILVANO CANTÚ
- 44** **EL DESAFÍO DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN MÉXICO**
MARICLAIRE ACOSTA URQUIDI
- 55** **LA SEGURIDAD NACIONAL COMO SEGURIDAD CIUDADANA**
MIGUEL CONCHA MALO
- 62** **SUPLEMENTO "ARTES"**
PAULA ISLAS
- 65** **BOTICARIUM**
LA TEORÍA DE LA IMPLOSIÓN TECNOLÓGICA Y EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN
MA. MACARITA ELIZONDO GASPERÍN
- 70** **POLÍRICA**
5 RELATOS BREVES
ROGELIO GUEDEA
- 74** **BIBLIOTECA DE ALEJANDRÍA**
LA VUELTA EN "U" DE LA TRANSICIÓN MEXICANA: LOS LÍMITES DE LA DEMOCRACIA ELECTORAL A DIEZ AÑOS DE LA ALTERNANCIA
GUADALUPE CORREA-CABRERA





SEGURIDAD Y JUSTICIA PENAL:

PAPEL Y REALIDAD

P R E S E N T A C I Ó N

El contexto de inseguridad que atravesamos da cuenta del impacto que han tenido en México tanto las fórmulas policiaco-militares de combate a la delincuencia organizada, como el desempeño de la reforma constitucional de seguridad y justicia penal del 18 de junio de 2008, por la cual se estableció en el país un nuevo sistema penal acusatorio, oral y adversarial, a la vez que un conjunto de medidas cautelares de *constitucionalidad dudosa*, o al menos controvertida, como el arraigo, la prisión preventiva automática, la intervención de comunicaciones o los cateos exprés.

EL PROPÓSITO DEL PRESENTE DOSSIER, intitulado “Seguridad y justicia penal: papel y realidad”, es acercar al lector de *Folios* a estos temas, frecuentemente abigarrados de terminología técnico-jurídica, a sectores más amplios de la sociedad. La relevancia de dicho asunto es de primerísimo orden: por lo que hace a la justicia penal, está en juego la libertad de las personas y la reparación del daño para las víctimas del delito; en lo referente a la seguridad pública, dada la nueva política de Estado en la materia, lo que está en juego es la calidad democrática, la vigencia del Estado de derecho y los derechos humanos, así como la normalidad del funcionamiento de algunas instituciones tradicionales, como el Ejército.

A MÁS DE TRES AÑOS DE LA REFORMA PENAL, las expectativas que ésta genera levantan revuelo entre académicos, ONG’s, los tres poderes de gobierno, las autoridades locales y organismos internacionales: por una parte, la implementación del nuevo sistema penal dista mucho de ser

una realidad en una abrumadora mayoría de las entidades federativas (apenas diez lo han hecho, ninguna de manera completa; Jalisco no es una de ellas), y, por la otra, la incorporación a nivel federal de medidas como el arraigo ha sido duramente criticada por juristas, ONG’s y diversos relatores y organismos de la ONU por ser violatorias de los derechos humanos. El gobierno federal ha desplegado un importante esfuerzo para introducir la reforma mediante la creación de la Secretaría Técnica de Implementación de la Reforma Penal (SETEC), pero aún hay muchas tareas pendientes, algunas del mismo gobierno federal y otras de los gobiernos locales.

EL TIEMPO CORRE Y LOS PROBLEMAS para garantizar la seguridad se hacen cada vez más evidentes alrededor de las personas muertas en el conflicto, los desaparecidos (al menos según el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas de la ONU) y las denuncias por tortura y privación ilegal o arbitraria de la libertad.

LOS TEXTOS OFRECIDOS EN ESTE NÚMERO buscan registrar, desde diferentes ópticas, una discusión a título de testimonio sobre unos tiempos revueltos que generan controversia y visiones alternativas sobre problemas percibidos como comunes.

EN ABONO A UNA EVALUACIÓN BALANCEADA de la implementación de la reforma, especialmente por lo que hace a los juicios orales, Guillermo Zepe-da Lecuona despliega un estudio minuciosamente sustentado en cifras que confirman que “los juicios orales son una esperanza para construir para la siguiente generación un mejor sistema de justicia penal”, aunque el proceso aún cuenta




con importantes resistencias y desafíos, así como importantes áreas de oportunidad.

POSTERIORMENTE, FELIPE BORREGO ESTRADA, secretario técnico del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal da cuenta puntual de las diversas acciones que ha emprendido el gobierno federal y los gobiernos locales para la implementación de la reforma constitucional en materia penal de 2008. Entrando a la discusión sobre los aspectos inquietantes de la reforma penal, a la luz de las políticas de seguridad, Cuauhtémoc de Dienheim Barriguete aborda algunos de los rasgos centrales que caracterizan la discusión actual sobre el derecho penal, su maximización y el llamado “derecho penal del enemigo”, cuya creciente adopción en el derecho positivo de varios países está cambiando la geometría entre el poder y los derechos de los particulares desde el 11 de septiembre de 2001, desafiando la tradición del derecho democrático moderno.

FIGURA EMBLEMÁTICA DE LA ENEMIGUIZACIÓN y *excepcionalización* creciente del derecho penal mexicano es la figura del arraigo, que vulnera frontalmente el Estado democrático de derecho, el sistema penal acusatorio, el principio de legalidad y la presunción de inocencia, Juan Carlos Gutiérrez Contreras y Silvano Cantú Martínez evalúan la figura a la luz de los estándares del derecho internacional de los derechos humanos, dando cuenta del impacto que ha tenido desde su constitucionalización en 2008.

LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD abarcan la otra parte del problema. Mariclaire Acosta Urquidi ofrece un panorama de los problemas estructurales que han abonado al fortalecimiento de los cárteles de la droga, cuya empresarización y diversificación delictiva han disparado la inseguridad en años recientes. Acosta cierra su exposición con una crítica de la respuesta oficial ante esta problemática.

EL INVOLUCRAMIENTO CRECIENTE de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública, constitucionalmente consagradas a las policías civiles, es un tema que da y dará mucho qué hablar ante la coyuntura actual. Una propuesta que ahora se discute –con alarma y polémica extensa– es la Ley de Seguridad Nacional, que podría hacer permanente la actual política de “guerra contra la delincuencia organizada”. Una alternativa que han postulado especialistas y organizaciones de derechos humanos ha sido la de adoptar un nuevo modelo, el de la seguridad ciudadana. Sobre estos temas se extiende Miguel Concha Malo, quien tiende el puente entre estas reflexiones y la posición tanto de las organizaciones civiles como del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad. Buscamos hacer de esta edición un documento indispensable para ayudar a entender, de manera abierta y dialógica, las estructuras políticas, judiciales y sociales de una nación que tiene más preguntas que respuestas en torno a estos temas. Las perspectivas las ponemos nosotros, la conclusión, como siempre, ustedes, tras el recorrido de estas páginas. 



¿ESTÁN FUNCIONANDO LOS JUICIOS ORALES EN MÉXICO?*

GUILLERMO
ZEPEDA LECUONA

Coordinador del
Estudio de Seguimiento
del Proceso de
Implementación del
Nuevo Modelo de Justicia
Penal en México.

En junio de 2008 se realizó una reforma constitucional que implicaba una profunda renovación del sistema de justicia penal en México, que buscaba revertir los problemas de dicho sistema tradicional en dos segmentos: los cualitativos o de injusticia y los cuantitativos o de ineficiencia.

HABLAMOS DE PROBLEMAS DE INJUSTICIA porque el sistema tradicional sigue un modelo procesal inquisitivo y autoritario en el que las ineficiencias de la policía y del Ministerio Público están “subsidiadas”. El gran ausente es el juez, quien no preside las audiencias y las delega a sus colaboradores. En muchos casos se violan los derechos humanos de víctimas y acusados y, solo en algunos casos, después de prolongados procesos de amparo se pueden revertir esas arbitrariedades (en no pocas veces después de años de prisión).

POR LO QUE SE REFIERE A LA INEFICIENCIA, se tiene un sistema anquilosado que mantiene los formalismos y el modelo de gestión desarrollados desde hace más de tres siglos, con la elaboración de un expediente escrito. Según las encuestas de victimización, solo se reportan quince de cada cien delitos; sin embargo, con eso basta para tener al sistema penal al borde de colapso: solo una de cada cuatro investigaciones se resuelven, los funcionarios están abrumados tomando mecanográficamente las declaraciones de los participantes; las audiencias se realizan uno o dos meses después de solicitadas y con frecuencia se difieren. Además, 75 por ciento de los recursos de las procuradurías y del poder Judicial está volcado en los casos menores (robos no violentos y daño en las cosas derivados de accidentes de tránsito, principalmente).

* La redacción de este artículo ha sido posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID). Su contenido es responsabilidad del autor y no refleja necesariamente el punto de vista de USAID o del gobierno de los Estados Unidos de América.

EL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL debe (por mandato constitucional) estar vigente en las 32 entidades federativas y en el ámbito de competencia federal para junio de 2016. En la actualidad diez estados trabajan en instrumentar la reforma.

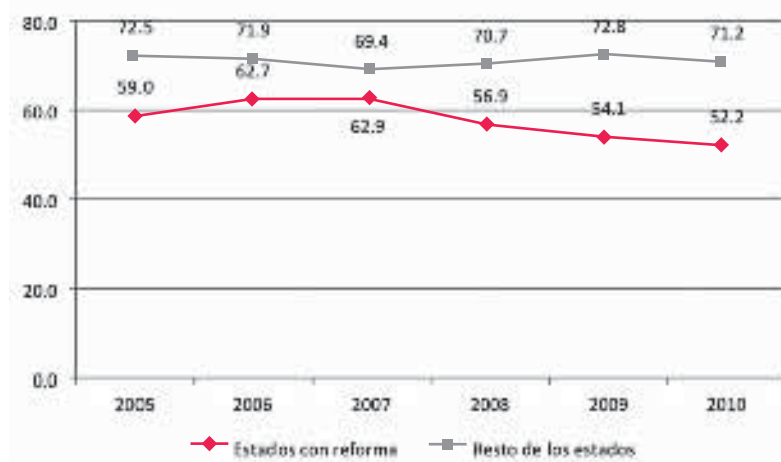
DESDE 2010 SE HA VENIDO REALIZANDO un estudio de seguimiento de los procesos de implementación de la reforma penal, que incluye trabajo de campo en los cinco estados con mayor antigüedad en el funcionamiento del sistema de juicios orales (Chihuahua, Oaxaca, Zacatecas, Estado de México y Morelos). En virtud de los resultados obtenidos se puede confirmar que en los estados que han instrumentado la reforma penal se están registrando profundas transformaciones en el sentido esperado. Por el alcance y la extensión de este texto bosquejaremos los principales hallazgos de esta investigación.

EL NUEVO MODELO PROCESAL PROPICIA un servicio de justicia de mayor calidad, con mejor capacidad de investigación técnica del Ministerio Público. Los recursos, capacidad y desempeño de los defensores públicos representan una de las áreas donde mayores mejoras se pudieron apreciar. También los juzgadores presiden todas las audiencias y se muestra una muy buena capacidad de conducción y respeto a los derechos fundamentales de víctimas, ofendidos e imputados.

LAS VÍCTIMAS TIENEN NUEVOS DERECHOS, como los de ser notificados, y la posibilidad de ejercer acciones legales para defenderlos (como su garantía de recibir la reparación del daño) e impugnar las acciones o la pasividad del Ministerio Público.

EL ABUSO DE LA PRISIÓN PREVENTIVA se está reduciendo. En el nuevo sistema el Ministerio Público y los defensores discuten ante el juez si hay pruebas sobre el riesgo de fuga y es éste quien determina si una persona debe ser encarcelada durante su proceso o puede enfrentarlo en libertad. En los estados con reforma se ha dejado de criminalizar delitos menores con la prisión preventiva y se han desarrollado alternativas para que las personas que no puedan cubrir su fianza puedan garantizar de otra forma su presencia en el juicio y, en su caso, la reparación del daño, pudiendo enfrentar su proceso en libertad.

PRESOS DE COMPETENCIA LOCAL SIN CONDENA POR CADA 100 MIL HABITANTES



Fuente: Secretaría de Seguridad Pública Federal

Las víctimas tienen nuevos derechos, como los de ser notificados, y la posibilidad de ejercer acciones legales para defenderlos (como su garantía de recibir la reparación del daño) e impugnar las acciones o la pasividad del Ministerio Público

En los estados sin reforma 43 por ciento de los reclusos no tiene sentencia

YA SEA MIDRIENDO LOS PRESOS SIN CONDENAS como porcentaje de la población penitenciaria, como respecto de cada 100 mil habitantes, los estados con reforma comienzan a mostrar un descenso muy significativo. En ambos indicadores, estados con reforma como Zacatecas, Guanajuato y Nuevo León, presentan los indicadores más bajos. Mientras que en los estados sin reforma 43 por ciento de los reclusos no tiene sentencia; en los estados con ella se registra menos de 30 por ciento de los reclusos en prisión preventiva. Zacatecas tiene 30 por ciento de presos sin condena y Nuevo León 28 por ciento. Un ejemplo muy claro se da en Oaxaca, donde solo dos de las ocho regiones del estado ya han iniciado la instrumentación del nuevo sistema de justicia penal; en las dos regiones reformadas la prisión preventiva aqueja a 24 por ciento de los reclusos, en tanto que en las otras seis regiones la prisión preventiva alcanza a 50 por ciento de la población penitenciaria: un mismo estado; dos paradigmas muy distintos sobre el uso de la prisión.

SE DENOMINA "ERROR JUDICIAL" a la proporción de personas procesadas, y en ocasiones encarceladas, que después de un proceso penal, finalmente son absueltas. Cuando la proporción de absoluciones es muy significativa, revela que las "aduanas" del proceso no están funcionando para reducir a su menor expresión los actos de molestia sin fundamentos y evidencias suficientes.

EN MÉXICO LA TASA DE ABSOLUCIÓN ES DE 11.5 por ciento, unas 23 mil personas al año. Los estados sin reforma tienen una tasa de absolución de 12.7 por ciento. Las regiones del país con reforma penal presentan los indicadores más bajos de esta variable: Chihuahua, 2.1 por ciento; Zacatecas, 2.7 por ciento; y Oaxaca 3 por ciento. La tasa de absolución más baja en los estados con reforma implica que en los casos que llegan a la instancia de juicio oral o de procedimiento abreviado, se han tenido ocasiones para analizar y evaluar la calidad de la evidencia reunida durante la investigación por parte del Ministerio Público, por lo que los casos en los que se llega al momento de la sentencia es menos probable que se desvirtúe la evidencia con que se acusó a una persona.

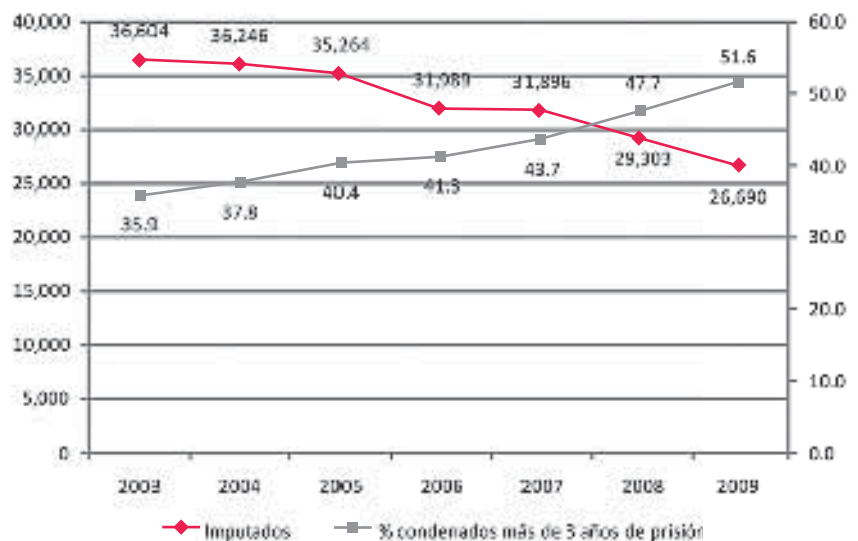
EN LO QUE SE REFIERE A LA CAPACIDAD DE RESPUESTA y a la eficiencia (desafíos cuantitativos) de la investigación, mientras que en el sistema tradicional apenas se resuelve una de cada cinco investigaciones: 26 por ciento; en los estados con reforma la justicia alternativa y las salidas alternativas permiten concluir una mayor



proporción de asuntos. Todos los estados con reforma, con excepción de Morelos (23 por ciento), tienen una tasa de resolución de investigaciones superior a este promedio nacional de 26 por ciento, yendo desde Zacatecas, con 33 por ciento, hasta Baja California, con 49 por ciento (más de 60 por ciento arriba del promedio nacional); Chihuahua presenta una tasa de efectividad de 42.4 por ciento. Esta mayor tasa de esclarecimiento y conclusión de las investigaciones aumenta la probabilidad de captura y por tanto reduce la tasa de impunidad.

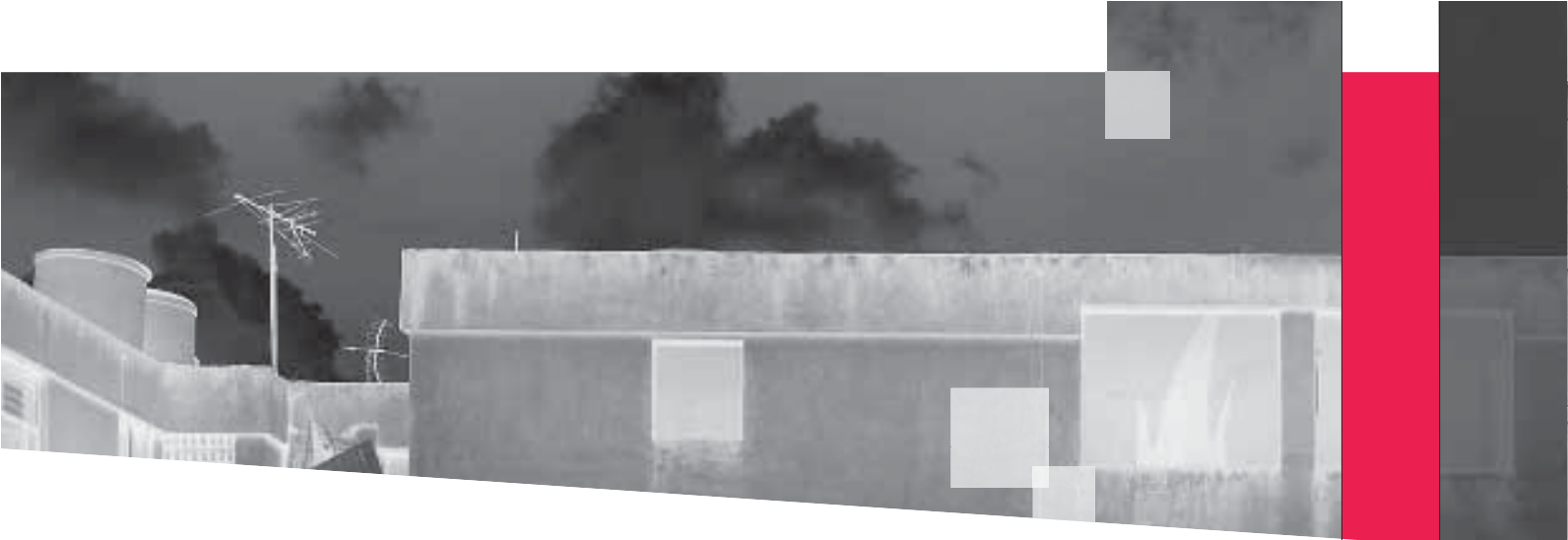
OTRO INDICADOR QUE MUESTRA QUE LOS ESTADOS con reforma están reorientando su política criminológica acorde con un sistema de justicia penal más equilibrado y con un uso proporcionado y selectivo de los instrumentos penales (como el proceso penal y la prisión) es el hecho de que menos casos están llegando al proceso penal; sin embargo, los casos que llegan ante los jueces corresponden, en general, a delitos con mayor grado de violencia y de impacto social.

IMPUTADOS PUESTOS A DISPOSICIÓN DEL JUEZ Y PROPORCIÓN DE LAS CONDENAS CON SANCIÓN DE MÁS DE TRES AÑOS DE PRISIÓN EN LOS ESTADOS CON REFORMA
(Competencia local, no se incluyen Durango y Baja California)



Fuente: Cuadernos de estadísticas judiciales en materia penal del INEGI.

EN LOS ESTADOS SIN REFORMA, todavía 37.5 por ciento de las condenas son de menos de un año y 27.1 por ciento son sanciones de entre uno y tres años de prisión, esto es, 64.6 por ciento de las condenas corresponden a delitos menores; en cambio, en el nuevo sistema los delitos menores no violentos o no intencionales se resuelven por mecanismos alternativos, permitiendo al Ministerio Público dedicar más recursos a la persecución en tribunales de los delitos de mayor impacto social.



UN SOLO PAÍS, DOS SISTEMAS PROCESALES DISTINTOS: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS SANCIONES EN ESTADOS CON Y SIN REFORMA



Fuente: Elaborado con base en los Cuadernos de estadísticas judiciales en materia penal del INEGI.

EN LO QUE SE REFIERE AL HOMICIDIO, en virtud del pronunciado incremento en su incidencia, particularmente los relacionados con el crimen organizado, la impunidad nacional para dicho delito pasó, entre 2009 y 2010, de 70 a 80 por ciento. Las instituciones de estados con reforma como Chihuahua, Morelos y Zacatecas (esta última entidad a pesar de que su incidencia de homicidios es muy inferior a la media nacional) se han visto desbordados por la carga de trabajo; solo el Estado de México, Baja California y Oaxaca, a pesar de incrementos en la incidencia, muestran capacidad de respuesta para tratar de revertir el avance de la impunidad en este delito. Por lo que se refiere al delito de secuestro, Chihuahua ha desarrollado y fortalecido el área de investigación y persecución de este delito, presentando tasas de efectividad superiores a 90 por ciento en los últimos años.

SE HAN DOCUMENTADO BUENAS PRÁCTICAS en diversos estados analizados, como instancias autónomas de atención temprana (Chihuahua, Baja California, Durango); fortalecimiento de las áreas de seguimiento de acuerdos reparatorios y de medidas judiciales (Chihuahua); programas de atención y protección a víctimas (Chihuahua); se impulsa la instrumentación de nuevos modelos de gestión y sistemas computacionales para la organización y distribución del trabajo en la mayoría de los estados con reforma. Hemos constatado la vocación y compromiso de los servidores públicos de la seguridad y la justicia penal con el sistema acusatorio y adversarial.

Hemos constatado la vocación y compromiso de los servidores públicos de la seguridad y la justicia penal con el sistema acusatorio y adversarial



En el nuevo sistema la profesionalización y el servicio civil de carrera son un gran desafío: además del salario, está el tema de fondo de que la redacción del artículo 123 constitucional ha terminado con la estabilidad laboral de policías y Ministerios Públicos

LOS ESTADOS CON REFORMA ESTÁN GENERANDO INFORMACIÓN de gran calidad y cada vez la comunican mejor para mostrar los avances del sistema; los órganos implementadores han desarrollado indicadores y se han comprometido con metas cuantificables y evaluables. Las procuradurías y los tribunales mejoran su capacidad de comunicación con la sociedad: Morelos ha impulsado campañas de difusión sobre las ventajas y disposición de nuevos instrumentos para el acceso a la justicia penal; el poder Judicial de Durango ofrece un curso avalado por la SEP y por la SETEC acerca del nuevo sistema, dirigido a periodistas y comunicadores. El gobierno de Baja California realiza encuestas periódicas para dar seguimiento al conocimiento ciudadano del proceso de reforma en marcha y su percepción sobre la operación del nuevo sistema de justicia.

ESTOS RESULTADOS DESTACAN PORQUE CONTRASTAN con las ineficiencias y deficiencias del sistema tradicional, pero no quiere decir que todo vaya sobre ruedas. Hay muchas áreas de mejora y enormes desafíos. Es una reforma tan profunda, que implica cambios en la cultura jurídica. Desde sus primeros bosquejos la reforma despertó controversia entre abogados, funcionarios y organizaciones sociales. Es normal que haya escepticismo, dudas y resistencia al cambio.

EN NUESTRO ESTUDIO TAMBIÉN SE HAN DETECTADO áreas de oportunidad y lecciones que deben ser aprendidas para desarrollar todo el potencial del nuevo sistema y evitar dificultades y sesgos que impidan lograr los objetivos planteados y las expectativas sociales sobre la reforma.

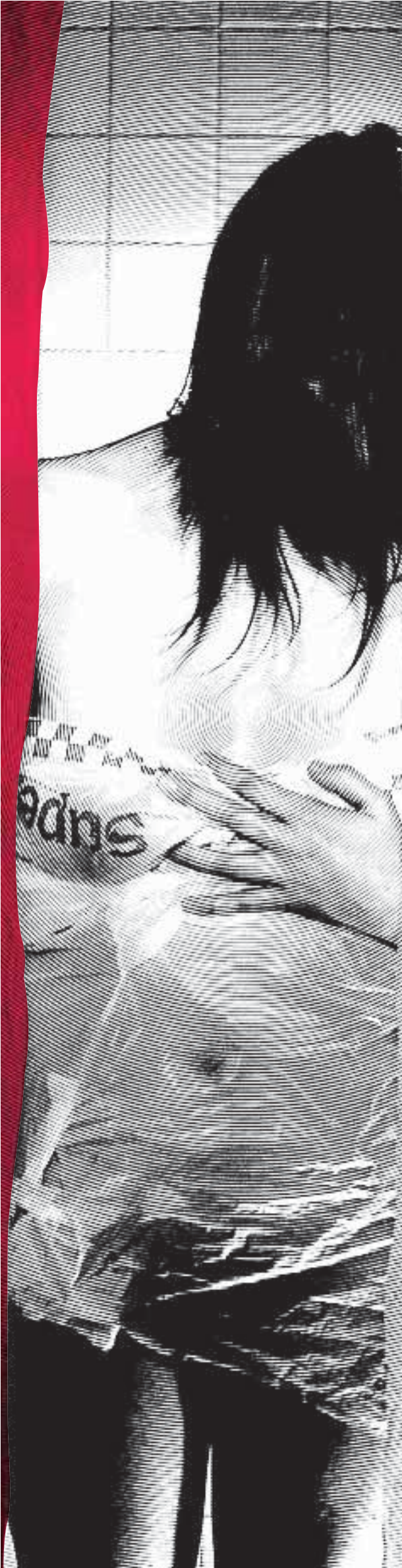
EN ALGUNOS ESTADOS EL MINISTERIO PÚBLICO sigue actuando con protocolos y rutinas heredadas del anterior sistema y que ya no son consistentes con el nuevo modelo (en algunos casos se siguen capturando mecanográficamente las declaraciones en lugar de

grabar y tomar notas, o se siguen cosiendo a mano farragosas “carpetas de investigación”). En uno de los estados visitados todavía se trabaja bajo la lógica del turno de 24 por 24 horas, lo que no es compatible con los requerimientos procesales del nuevo modelo; en Oaxaca todavía el Ministerio Público que investiga es distinto del que litiga y defiende esa investigación ante los jueces de garantía (afortunadamente la procuraduría está trabajando para terminar con esa anomalía); el Ministerio Público sigue siendo el cuello de botella y requiere una reingeniería en todos sus procesos.

FALTA INTENSIFICAR EN ALGUNOS CASOS la simplificación y desformalización de los procedimientos de las salidas alternativas, pues aunque los casos resueltos en salidas alternas se llevan solo entre 30 y 45 días (frente a más de 150 días promedio del sistema tradicional), podrían reducirse aún más, y siguen consumiendo más recursos humanos y materiales de los que se deberían utilizar. Por ejemplo, en Oaxaca todavía la mitad de los casos llevados ante los jueces se canalizan a salidas alternativas, como la suspensión del procedimiento a prueba, siendo que muchos de esos casos podrían haber sido resueltos sin necesidad de llegar hasta la instancia judicial. Aquí hay mucho por hacer.

LA ACEPTACIÓN DE LA CIUDADANÍA Y LEGITIMIDAD SOCIAL de la justicia alternativa, del criterio de oportunidad y de mecanismos como la suspensión del procedimiento a prueba y el procedimiento abreviado, como formas adecuadas y justas de resolver los asuntos penales, son fundamentales para el arraigo del nuevo sistema. Por eso hay que documentar y dar seguimiento puntual al cumplimiento de los acuerdos reparatorios y a las condiciones de libertad y suspensión de los procesos. En los estados visitados, la tasa de cumplimiento de los acuerdos reparatorios oscila entre 89 y 93 por ciento, lo que es muy satisfactorio y tiene que reportarse. Asimismo, tiene que darse seguimiento a los casos de incumplimiento. Se está proponiendo un estudio de satisfacción de usuarios de los mecanismos de justicia restaurativa y alternativa, así como de las salidas alternativas, para constatar que los mecanismos están funcionando y conocer el grado de satisfacción de los usuarios.


TAMBIÉN EN EL NUEVO SISTEMA LA PROFESIONALIZACIÓN y el servicio civil de carrera son un gran desafío. Además de cuestiones salariales, riesgo de la función y poca estima social y profesional de las actividades relacionadas con la justicia penal, está el tema de fondo de que la redacción del artículo 123 constitucional ha terminado con la estabilidad laboral de policías y Ministerios Públicos.



LOS POLÍTICOS DEBEN COMPROMETERSE a respetar los perfiles de los funcionarios y la trayectoria y carrera en el servicio público en un área tan especializada y delicada como es la justicia penal. En tres de los estados en los que realizamos el estudio hubo elecciones (Chihuahua, Oaxaca y Zacatecas) y pudimos constatar una rotación de personal significativa al darse el cambio de gobierno. En muchos casos dejaron las instituciones personal muy calificado en el que se habían invertido muchos recursos en capacitación para el nuevo sistema. Muchos de los nuevos funcionarios proceden del sistema tradicional y no siempre han recibido una capacitación suficiente; en algunos casos han ido aprendiendo sobre la marcha con el apoyo de colegas de mayor experiencia.

EXISTEN MUCHOS RETOS Y MUCHOS AJUSTES por hacer para mejorar las condiciones y los resultados de la implementación del nuevo sistema de justicia penal. Los críticos de la instrumentación del nuevo sistema consideran que hay fases procesales en las que deben hacerse ajustes significativos y deben reforzarse los derechos y garantías de víctimas y ofendidos. Son críticas sólidas y hay propuestas concretas que deben ser atendidas e incorporadas en el diseño de las instituciones y de las políticas públicas.

ANIMA EL HECHO DE QUE EN EL TRABAJO DE CAMPO en los estados reformados, los funcionarios lamentaban retrocesos y resistencias, así como los desafíos e insuficiencias del proceso de implementación; sin embargo, al preguntarle a la mayoría si preferirían regresar al anterior sistema, ésta contestó que no. Particular aliento dio la activista social, Lucha Guerra, abogada coadyuvante por parte de Marisela Escobedo en el controvertido caso Rubí Freire en Chihuahua, cuando en su conferencia en un foro en Monterrey en julio de 2011 declaraba que, en su caso, el nuevo modelo había funcionado, pues la transparencia del sistema oral permitió poner a la justicia bajo el escrutinio público y revertir una sentencia controversial. El caso Rubí fue un escándalo nacional la misma noche de la sentencia; no tuvo que esperar a salir del anonimato gracias a un documental que aparecería tres años después.

LOS JUICIOS ORALES SON UNA ESPERANZA para construir para la siguiente generación un mejor sistema de justicia penal. Muchos mexicanos están luchando todos los días por consolidarlo en los estados con reforma y construirlo en los estados que planean y preparan su instrumentación. Se está demostrando que se tiene el talento y la capacidad en México para satisfacer los estándares internacionales y para generar buenas prácticas y casos exitosos que pueden ser replicados en otras latitudes. 

LA REFORMA PENAL EN MÉXICO DESDE EL ENFOQUE DE SU IMPLEMENTACIÓN

El 18 de junio de 2009, justo a un año de haber sido publicadas las reformas constitucionales en materia de justicia penal –artículos 16 al 22; artículo 73, fracciones XXI y XXIII; artículo 115, fracción VII; y artículo 123, apartado B, fracción XIII– se instaló el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal como una instancia de coordinación que tiene por objeto “establecer la política y la coordinación nacionales necesarias para implementar –en un lapso de máximo ocho años (menos de cinco ya)–, en los tres órdenes de gobierno, el sistema de justicia penal en los términos previstos en la Constitución”; a saber: adoptar un sistema de juicios orales y su debido proceso, caracterizado por su transparencia, profesionalización de las policías, investigación científica de los delitos, prisión preventiva como excepción, equilibrio procesal entre el Ministerio Público, víctimas y acusados, mayor control de parte de los jueces durante el proceso y audiencias públicas en presencia del juez para el desahogo de pruebas, entre otros avances.

EL CONSEJO ES EL MÁXIMO ÓRGANO RESPONSABLE, a nivel nacional, de dirigir y diseñar las estrategias para la materialización del nuevo modelo de justicia penal, con el propósito de que su operación y funcionamiento sean integrales, congruentes y eficaces en todo el país y respetuosos de los principios establecidos por la propia Constitución. Se integra por representantes del poder Ejecutivo federal (el secretario de Gobernación –quien preside el Consejo–; el secretario de Seguridad Pública y el consejero jurídico de la Presidencia), del poder Legislativo federal: (un senador y un diputado) y del poder Judicial de la Federación (un ministro de la Corte y un consejero de la Judicatura Federal).

FELIPE
BORREGO
ESTRADA

Secretario técnico
del Consejo de
Coordinación para la
Implementación del
Sistema de Justicia Penal.
Ha sido magistrado del
Tribunal Superior de
Justicia del Estado de
Zacatecas (1998-2004)
y diputado federal en
la LX Legislatura (hasta
diciembre de 2008).

ASIMISMO, FORMA PARTE DEL CONSEJO el procurador general de la República; por parte de las entidades federativas hay representantes de la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública, de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia y de la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia (CONATRIJ); y, por el sector social, hay dos consejeros, uno es de la academia y uno más de la sociedad civil organizada. En total son trece los consejeros.

AL CONSEJO LO ACOMPAÑA una secretaria técnica, considerada como “un Órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con autonomía administrativa, creada para operar y ejecutar los acuerdos y determinaciones del Consejo...; así como para coadyuvar y brindar apoyo a las autoridades locales y federales en la implementación del sistema de justicia penal, cuando lo soliciten” (decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 13/10/2008). La reforma pretende lograr –de aquí al año 2016– por lo menos los siguientes cuatro objetivos, a saber:

1. Agilizar y transparentar los procesos penales. Se deberá adoptar un sistema de justicia penal plenamente acusatorio, con juicios orales y procesos simplificados. Gracias a ello, por ejemplo, la etapa de investigación de los delitos será mucho más ágil y deberá ser mucho más profesional. El juicio se desarrollará plenamente



en audiencias orales y públicas, ante la presencia obligatoria de un juez, que también obligadamente presenciará el desahogo de las pruebas y los alegatos.

2. Los ciudadanos gozarán de un sistema eficaz y transparente de protección de sus derechos, tanto del inculpado, como de las víctimas u ofendidos. La reforma pretende dejar atrás el sistema en el que el indiciado prácticamente se consideraba culpable hasta que se demostrara lo contrario; se adoptará el principio elemental de presunción de inocencia. Además se establecen nuevas medidas en favor de los derechos de las víctimas, sobresaliendo el carácter de “parte” dentro del proceso penal con los derechos que conlleva, asimismo la de recibir asesoría jurídica, de coadyuvar con el Ministerio Público e incluso intervenir en el juicio, recibir atención médica y psicológica cuando sea necesaria, fortalecer los instrumentos para la reparación del daño, o bien mantener en secreto su identidad y sus datos personales en aquellos casos en los que su seguridad así lo requiera.
3. Establecer medios alternativos de solución de controversias. Eso permitirá que el Estado centre sus capacidades en la investigación y persecución de los delitos, más que en la solución de conflictos entre las partes.
4. Sentar las bases para crear una defensoría pública más eficiente y profesional, con lo que podremos terminar con historias en las que muchas personas iban a la cárcel por no disponer de los recursos para pagar un abogado, y con ello tener acceso a la defensa adecuada.

LAS REFORMAS DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL son –junto con las recientes reformas de varios artículos constitucionales en materia de derechos humanos y en materia de amparo–, de la mayor trascendencia e implican enormes



Las reformas del sistema de justicia penal son de la mayor trascendencia e implican enormes retos. Representan una de las modificaciones de mayor profundidad que se han suscitado en nuestro país.



retos. Representan una de las modificaciones de mayor profundidad que se han suscitado en nuestro país.

LOS CAMBIOS SON DE TAL MAGNITUD QUE PROPICIARÁN la modificación de prácticamente la totalidad de los ordenamientos jurídicos vinculados con la prevención del delito, la investigación, la procuración de justicia, la impartición de justicia y la ejecución de penas en México.

SIN EMBARGO, LOS CAMBIOS NO SOLO IMPLICAN la adecuación y armonización del marco jurídico secundario para implementar el sistema, sino que requiere de un largo proceso de formación, que incluya la capacitación de todos los actores involucrados –servidores públicos y profesionales del área del derecho–, así como de consolidar una nueva cultura que genere la confianza de la sociedad. Si bien ésta no se consigue mágicamente, se requiere de una escrupulosa implementación, así como detonar cambios institucionales profundos donde los ciudadanos tienen un papel central.

LAS REFORMAS SERÁN EFICACES EN LA MEDIDA que haya ciudadanía; es decir, requerimos de organizaciones sociales serias que vigilen y acompañen el proceso de implementación. Se trata de un reto extraordinario, pero también de una oportunidad para fortalecer el Estado de derecho y sentar las bases de la convivencia social en el siglo XXI. La reforma, en tanto, implica modificar un *status quo*: provoca también resistencia de quien cree que sus intereses son afectados. Las renuencias son muchas, pero más las apuestas y mayores los objetivos, los fines y los buenos propósitos de esta reforma.

CÓDIGO PROCESAL PENAL, PIEDRA ANGULAR DE LA REFORMA

EN LA SÉPTIMA SESIÓN DEL CONSEJO DE JUSTICIA PENAL, celebrada el 17 de junio de 2011, se aprobó por unanimidad presentar al Congreso la iniciativa del Código Federal de Procedimientos Penales; semanas después –22 de septiembre– el pleno de la Cámara de Diputados recibió la iniciativa del presidente Felipe Calderón del decreto por el que se expide el Código Federal de Procedimientos Penales. Fue turnada a las comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública, y de Justicia, para su opinión y dictamen correspondiente.

LA SECRETARÍA TÉCNICA, POR MANDATO del Consejo de Coordinación, coordinó la mesa interinstitucional del proyecto de Código Federal de Procedimientos Penales, que presentó el presidente de la República Felipe Calderón. Hubo una amplia consulta de varios meses de duración, entre el Poder Judicial de la Federación, la Procuraduría

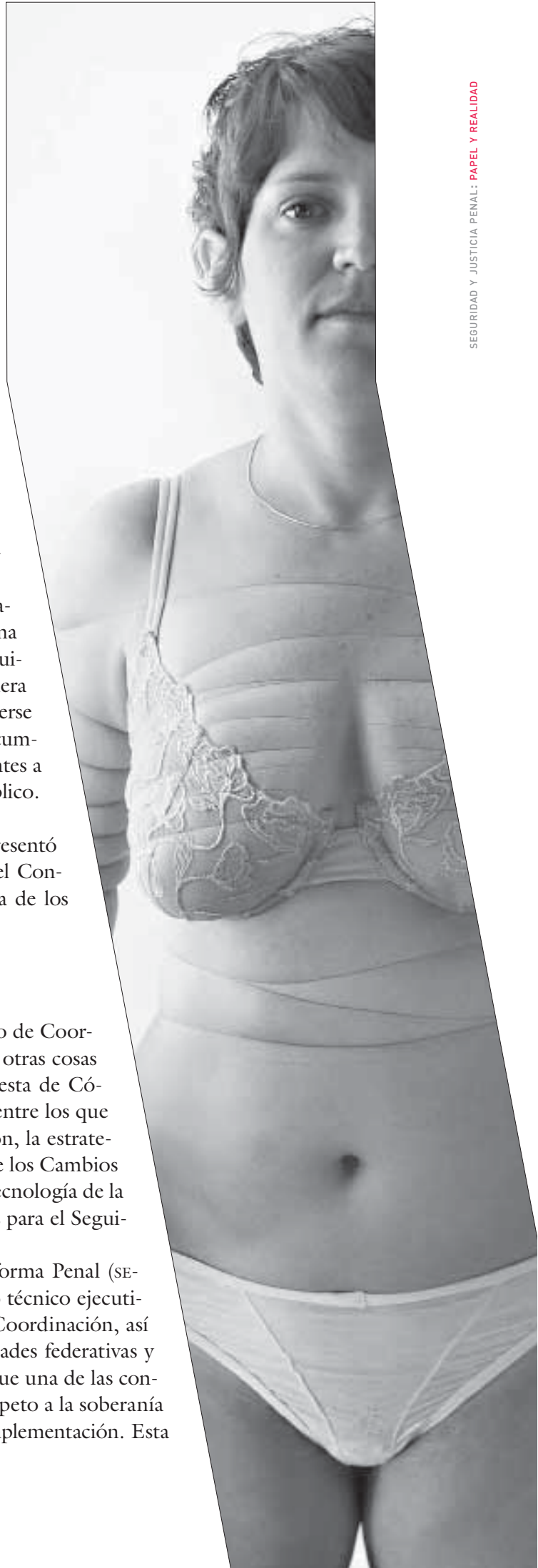


Las reformas serán eficaces en la medida que haya ciudadanía; es decir, requerimos de organizaciones sociales serias que vigilen y acompañen el proceso de implementación de la reforma penal

General de la República, la Consejería Jurídica del Ejecutivo federal, la Secretaría de Seguridad Pública, la Asociación de Impartidores de Justicia, académicos y miembros de sociedad civil.

PRINCIPALES VENTAJAS DE LA INICIATIVA DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PRESENTADA AL CONGRESO POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

- Es uno de los primeros modelos que establece el equilibrio de derechos de inculpados y víctimas, asimismo, dota de mayores herramientas e instrumentos jurídicos a las autoridades encargadas de la investigación del delito y de la procuración de justicia.
- Al buscar y equilibrar los derechos del ofendido del delito o víctima, en función de los previstos para el imputado, considera a los dos como partes del proceso, con todos y cada uno de los derechos inherentes a dicha calidad.
- Se plantean más de cuarenta aspectos sustantivos a favor de la víctima u ofendido dentro del procedimiento penal.
- Establece mecanismos de protección a las víctimas, testigos, peritos y demás involucrados en el proceso penal.
- Delimita de manera clara y precisa la relación del Ministerio Público y de la policía en la investigación de los delitos.
- Distingue claramente las etapas de investigación y proceso y, por ende, cuando se actualizan los derechos de los involucrados en función de la correspondiente etapa procedimental.
- Establece un catálogo amplio de medidas cautelares que serán solicitadas por la víctima u ofendido y/o el Ministerio Público y otorgadas por el juez de control.
- Regula el criterio de oportunidad, en el que el Ministerio Público podrá prescindir total o parcialmente del ejercicio de la acción penal, se aplicará para casos específicos de poca relevancia penal, con ello, se pretende despresurizar el sistema de justicia penal, garantizar la reparación del daño, y que el sistema sea movilizado para delitos de impacto social medio y alto.
- Delimita con claridad las funciones del juez de control en la etapa de investigación, para evitar que el juez de control asuma funciones de juez de instrucción y dificulte o impida la función del



Ministerio Público y de la policía en la investigación de los delitos.

- Establece claramente las diligencias que requieren autorización judicial previa y diligencias que no requieren.
- Se contemplan formas anticipadas de terminación del proceso con el objeto de dotar al sistema de justicia penal de mecanismos distintos al de juicio oral para concluir un proceso. De esta manera se abre la posibilidad para el imputado de acogerse a uno de estos mecanismos siempre y cuando cumpla con las condiciones de procedencia inherentes a cada uno y lo haya solicitado el Ministerio Público.

En síntesis, esta es la propuesta de Código que presentó el Ejecutivo federal, misma que fue avalada por el Consejo de Coordinación. El balón está en la cancha de los legisladores.

¿CÓMO VAMOS EN LA REFORMA?

DESDE SU INSTALACIÓN –18 DE JUNIO DE 2009–, el Consejo de Coordinación ha sesionado en siete ocasiones y, entre otras cosas ha aprobado –además de consensuar una propuesta de Código Procesal Penal–, numerosos instrumentos, entre los que destacan un Programa de Capacitación y Difusión, la estrategia de implementación; los Criterios Generales de los Cambios Organizacionales, los Criterios Generales de la Tecnología de la Información y Comunicación y los Lineamientos para el Seguimiento y la Evaluación.

LA SECRETARÍA TÉCNICA DE IMPLEMENTACIÓN de la Reforma Penal (SE-TEC) tiene como finalidad fungir como el órgano técnico ejecutivo de los acuerdos y decisiones del Consejo de Coordinación, así como coadyuvar con las autoridades de las entidades federativas y de la Federación, cuando así lo soliciten. Por lo que una de las condiciones básicas de su actuación es el absoluto respeto a la soberanía de las entidades federativas en los procesos de implementación. Esta



es una de las decisiones del Constituyente Permanente, que la incluyó en el artículo noveno transitorio cuando señala que se creará la instancia de coordinación y contará con una Secretaría Técnica que “coadyuvará y apoyará a las autoridades locales y federales, cuando así lo soliciten”. Es por eso, que el “qué”, el “cómo” y el “cuándo” de la reforma queda dentro del ámbito soberano de cada entidad federativa y de la Federación, no obstante la SETEC ha sido muy proactiva para coadyuvar en este proceso de implementación

LA SECRETARÍA TÉCNICA TENÍA QUE SER CREADA a más tardar el 17 de agosto de 2008 (dos meses después de la entrada en vigor del decreto de reforma) sin embargo, empieza sus funciones realmente en 2009 y lo hace con recursos de otras dependencias, ya que no se consideró en el proceso de presupuesto federal para 2009. Por lo que no fue sino a partir de 2010 que contamos con presupuesto propio asignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

LA SETEC SE COMPONE de cinco direcciones generales, a saber:

- Estudios y Proyectos Normativos: realiza los estudios jurídicos necesarios para la implementación del sistema de justicia penal y diseña los marcos para las reformas constitucionales y legales.
- Asistencia Técnica: apoya a las autoridades en la ejecución de los procesos de reorganización, de equipamiento, de construcción o remodelación de los inmuebles y de actualización de las tecnologías de la información y comunicación.
- Coordinación Interinstitucional: elabora diagnósticos, planes específicos y soluciones de planeación integral para la implementación del sistema de justicia penal.
- Capacitación y Difusión: se encarga de la elaboración de los programas capacitación, certificación de capacitadores (para estas dos funciones existe un Comité de Capacitación del Consejo que los aprueba) y apoya en la difusión de la reforma.
- Administración y Finanzas que es la que coordina los procesos internos de programación, presupuestación, gestión de recursos humanos, materiales, financieros, informáticos y de comunicaciones.

PARA ABORDAR EL PROCESO DE REFORMA de manera integral la Secretaría Técnica ha trabajado entorno a ocho grandes

ejes: 1) Estudios y Proyectos Normativos; 2) planeación; 3) Capacitación de los Operadores; 4) Vinculación y Cooperación; 5) Reorganización Institucional; 6) Infraestructura y Equipamiento; 7) Difusión; y 8) Evaluación y Seguimiento.

EJE RECTOR 1. Estudios y Proyectos Normativos. Realiza los estudios especializados sobre el sistema de justicia penal necesarios para la implementación del sistema de justicia penal en los ámbitos federal y locales, así como diseña propuestas de reformas legislativas a los ordenamientos federales y de las entidades federativas, y elabora toda clase de instrumentos normativos, escritos, consultas y opiniones relacionados con las actividades del Consejo de Coordinación y la Secretaría Técnica.

EJE RECTOR 2. Planeación. Elabora los procedimientos y las metodologías de planeación y prospectiva para la implementación del nuevo sistema de justicia penal, para ser aplicados gradualmente en las entidades federativas y en la Federación.

EJE RECTOR 3. Capacitación de los Operadores. Contribuye con las autoridades de las entidades federativas y federales en aspectos de formación y capacitación de calidad, homologada y coordinada para la implementación del sistema de justicia penal.

EJE RECTOR 4. Vinculación y Cooperación. Genera los vínculos y fortalece la relación de la Secretaría Técnica con las autoridades de los tres órdenes de gobierno y con sus poderes, con las instancias de cooperación internacional, así como con universidades y con la sociedad civil organizada, a fin de posicionar en la agenda nacional la implementación del sistema de justicia penal.

EJE RECTOR 5. Reorganización Institucional. Facilita la implementación de la reforma constitucional sobre el sistema de justicia penal, mediante el desarrollo de modelos y prototipos organizacionales para contribuir a la implementación gradual e integral de los municipios, las entidades federativas y la Federación.

EJE RECTOR 6. Infraestructura y Equipamiento. Impulsa la modernización y suficiencia de la infraestructura y el equipamiento de las instituciones operadoras del Sistema, así como la utilización de las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para mejorar la coordinación y eficacia operativa.



En fin. La reforma de justicia penal va. Reconocemos algunos "tropiezos" y "dificultades" en el proceso de implementación, pero nada que no se pueda superar

EJE RECTOR 7. Difusión. Coadyuva con las campañas de difusión de las autoridades de las entidades federativas y la Federación.

EJE RECTOR 8. Evaluación y Seguimiento. Mide y evalúa el impacto de la implementación de la reforma constitucional al sistema de justicia penal en México y difunde los resultados de los estudios y proyectos realizados.

FONDO ESPECIAL

¿CUÁNTOS SON LOS RECURSOS que se han proporcionado a las entidades federativas vía subsidio para la implementación de las reformas?

DE ACUERDO A LOS ARTÍCULOS 8 y 10 transitorio del decreto del 18 de junio de 2008 se debía crear un fondo especial para el ejercicio presupuestario 2009, sin embargo la SETEC no contó ese año con recursos para destinar al subsidio de las entidades federativas: sí contamos para los ejercicios de 2010 y 2011.


EN 2010 EL CONGRESO ASIGNÓ un monto de 196 millones 288 mil 517 pesos; posteriormente, por ahorros de la Secretaría Técnica se obtuvieron casi 116 millones de pesos adicionales, por lo que el subsidio a los estados ascendió a poco más de 312 millones pesos, que sirvieron para apoyar a 88 proyectos de 128 que se presentaron.

EN EL EJERCICIO FISCAL 2011 se asignó bajo el rubro "Implementación de la Reforma del Sistema de Justicia Penal" un monto de 443 millones 424 mil pesos para ser otorgados a las entidades federativas bajo los criterios establecidos en las Directrices de 2011.

EL COMITÉ DE SUBSIDIOS EVALUÓ Y RESOLVIÓ un total de 308 proyectos, mismos que fueron presentados por 31 entidades federativas. De esa totalidad resultaron autorizados 174 proyectos que cumplieron con los requisitos y procedimientos por un monto de casi 443 millones pesos.

LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS del subsidio 2011 se otorgó de la siguiente manera con base a los 8 ejes mencionados: 22 proyectos de planeación, 21 proyectos de normatividad, 21 proyectos de reorganización institucional, 4 proyectos de TIC, 10 de infraestructura, 42 proyectos de equipamiento, 39 proyectos de capacitación y 15 proyectos de difusión.

EN FIN. LA REFORMA DE JUSTICIA PENAL VA. Reconocemos algunos "tropiezos" y "dificultades" en el proceso de implementación que se nos presentan en el camino, pero nada que no se pueda superar.

EL PLAZO QUE EL CONSTITUYENTE PERMANENTE OTORGÓ fue de ocho años, llevamos más de tres. Hasta ahora diez estados han iniciado con la integración del Sistema Acusatorio Adversarial; de ellos, dos –Chihuahua y Estado de México– tienen integrado el sistema penal acusatorio en todo su territorio, mientras que los otros ocho iniciaron sus trabajos por regiones. Al respecto, hay mucha más información de cómo vamos en cada una de las entidades federativas; se puede consultar la página oficial de SETEC (www.setec.gob.mx). 





CUAUHTÉMOC
MANUEL DE
DIENHEIM
BARRIGUETE

Vicerrector Académico
de la Universidad Latina
de América en Morelia,
Michoacán.

MAXIMIZACIÓN DEL DERECHO PENAL Y DERECHO PENAL DEL ENEMIGO

El crecimiento, aumento y multiplicación de la violencia y de los fenómenos delictivos, potencializado debido a la delincuencia organizada y el terrorismo (sobre todo a partir del atentado a las Torres Gemelas en Nueva York el 11 de septiembre de 2001), ha sido motivo para que se endurezcan las sanciones y la persecución penales, y se adopten “medidas preventivas”, que en muchas ocasiones restringen derechos y libertades hasta entonces reconocidos. De igual forma, hemos sido testigos de las transformaciones del derecho penal, desde sus ideales garantistas (propios de la modernidad) hasta el desplazamiento a un “derecho penal del enemigo”, derecho de excepción por tiempo indefinido, con lo que la excepcionalidad se ha vuelto más bien la regla y lo habitual. Este derecho penal del enemigo ha buscado ser, ante todo, eficaz, previniendo el peligro, exterminando a los delincuentes a toda costa, sin importar en muchos casos los medios a los que recurre para lograrlo o si en ello se multiplican los “daños colaterales”. En este marco, la llamada “guerra al crimen” se ha antepuesto a la realización de la justicia.

LA AMENAZA DEL CASTIGO JURÍDICO por medio de la sanción penal es en la actualidad, por desgracia, el instrumento en el que más se centran buena parte de los sistemas jurídicos para garantizar su efectividad, de tal suerte que podemos decir que estamos viviendo una auténtica “penalización” del derecho.

ALGUNOS DE LOS EJEMPLOS DE ESTE CRECIMIENTO desbordado y de la maximización del derecho penal los podemos encontrar en normas que determinan o autorizan las siguientes cuestiones:

- Intervención de comunicaciones privadas.
- Detenciones arbitrarias sin orden judicial.
- Arraigo a personas que no están vinculadas a procesos penales.

- Prisión sin sentencia.
- Prisión preventiva como regla habitual y no como excepción.
- El establecimiento de penas más severas en un mayor número de delitos.
- La ampliación de la duración de las penas de prisión y discusiones tendientes al establecimiento de la prisión vitalicia.
- El endurecimiento de las medidas de seguridad durante la propia prisión que van desde diversos grados de aislamiento hasta trabajos forzados, prohibición de visitas familiares, rutinas forzadas, ayunos, interrogatorios e incluso actos de molestia de la más variada índole que pueden llegar a categorizarse como auténticas torturas físicas y/o psicológicas.
- La intervención del ejército en funciones policíacas.
- La anulación del principio de presunción de inocencia y la inversión de la carga de la prueba (las personas consideradas sospechosas deben probar su inocencia en vez que el Ministerio Público demuestre su culpa).
- La criminalización “preventiva” y la adopción de medidas especiales para ciertos grupos (personas de escasos recursos, defensores de derechos humanos, periodistas, jóvenes), evidente en: revisiones personales, cateos, vigilancia especial por sospecha, detenciones para investigar, acoso personal y familiar, entre otras.
- La politización del derecho penal y la penalización de la política, con lo que se mantiene a raya y, en caso extremo, se elimina a los “enemigos políticos”, mientras que a los amigos y afines políticamente se les dota de impunidad.
- Procedimientos sumarísimos (por la vía *fast track*) sin las garantías procesales debidas (derecho de audiencia, de defensa, de presentar pruebas, etcétera).

TODAS ESTAS MEDIDAS, Y OTRAS, LAS HEMOS VISTO proliferar no solo en países en desarrollo y con sistemas autoritarios considerados tradicionalmente como violadores o poco respetuosos de los derechos humanos, sino, incluso, también de manera recurrente en países desarrollados y considerados como democracias, como es el caso de los Estados Unidos, España, Francia, Reino Unido, Italia y Alemania. También, por supuesto, México, donde el empuje de la delincuencia organizada y la creciente ola delictiva y de violencia han sido pretexto para el establecimiento de reformas constitucionales y legales, así como medidas políticas –muchas de ellas desesperadas– que se ubican perfectamente en varios de los supuestos antes mencionados.

ES PRECISO TAMBIÉN ANOTAR que, por desgracia, incluso paralelamente a este derecho penal maximizado, se ha llegado a establecer igualmente en algunos casos un “sistema penal subterráneo”, ilegal pero consentido desde las estructuras del poder y que ha implicado desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, torturas, tormentos, secuestros, crímenes sexuales, violaciones domiciliarias (allanamientos o cateos ilegales), daños e incendios, intimidaciones, robos y extorsiones (Zaffaroni, 2007: 53 y 54).



EL DERECHO PENAL DEL ENEMIGO

COMO SE HA MENCIONADO, uno de los aspectos más característicos de la expansión penal lo constituye el llamado “derecho penal del enemigo”, que se trata de una teoría jurídica reciente cuyo principal exponente es el profesor Günther Jakobs, quien desde 1985 la ha desarrollado como un concepto doctrinal y como un postulado político-criminal. Éste se caracteriza básicamente porque sus normas presentan los siguientes rasgos:

- Adelantamiento de la punibilidad (se anticipan los supuestos por los cuales es procedente aplicar el derecho penal a las personas incluso al momento de supuesta planeación del crimen).
- Desproporcionalidad de las penas.
- Restricción de garantías procesales.
- Endurecimiento de las reglas penitenciarias (las condiciones de reclusión, mediante vigilancia más estricta, por ejemplo) (Martínez Álvarez, 2009: 59).

CABE MENCIONAR QUE PARA ALGUNOS AUTORES este último punto relativo al agravamiento de las reglas penitenciarias está contenido en la cuestión de la restricción de garantías, abarcando no solo las de carácter procesal sino también las de carácter sustantivo (las normas que fundan las facultades del Estado para castigar legalmente a las personas) y penitenciario.

PARA JAKOBS EL DERECHO PENAL del enemigo se caracteriza, en primer lugar, por contener un amplio adelantamiento de la punibilidad, o sea, que en este ámbito la perspectiva del ordenamiento penal es prospectiva, tomando como punto de referencia el hecho futuro que puede llegar a suceder, en lugar de tomar como referencia

como habitualmente ocurre, una visión retrospectiva tomando como punto de referencia el hecho cometido. En segundo lugar, las penas previstas por este sistema son desproporcionadamente altas y el hecho de que la autoridad haya anticipado la barrera de punición no se toma en cuenta para reducir, en correspondencia, la pena aplicada. Y, en tercer lugar, el derecho penal del enemigo relativiza e incluso suprime determinadas garantías procesales (Jakobs y Cancio Meliá, 2005: 54).

ALGUNOS OTROS ASPECTOS CARACTERÍSTICOS de este derecho penal del enemigo son los siguientes: mientras que en el derecho penal ordinario la función manifiesta de la pena es la contradicción (la presentación de pruebas en igualdad de condiciones entre las partes del proceso –el Ministerio Público y la defensa de la persona sometida a proceso), en el derecho penal del enemigo se busca la eliminación de un peligro, por ello quien se conduce de modo “desviado” no ofrece al Estado o a la sociedad – dice Jakobs – garantía de comprender las normas que rigen el comportamiento personal y, por esto, justifican, el sujeto no debe ser tratado como ciudadano sino que debe ser combatido como enemigo, excluido del goce y ejercicio de los derechos de y los demás (*Ibid.*: 40).

EL PROFESOR JAKOBS SEÑALA TAMBIÉN que el derecho penal del enemigo es indicativo de una pacificación insuficiente que no necesariamente es siempre imputable a los “pacificadores”, sino también a los rebeldes (*Ibid.*: 18-19).

EL DERECHO PENAL DEL ENEMIGO SE APARTA de los fines ordinarios del derecho penal, o sea de la reafirmación del ordenamiento jurídico o de la norma infringida y de la ideología de la prevención general positiva, de la prevención especial rehabilitadora y de reinserción social, pues en realidad se trata de una legislación de lucha o de guerra contra el enemigo, cuyo único fin es excluirlo o hacerlo inocuo.

MIENTRAS QUE EN EL DERECHO PENAL GENERAL la premisa es la conservación y mantenimiento del orden, en el derecho penal del enemigo el fin es garantizar al Estado certeza cognitiva (de que las personas entienden y por tanto se ajustan a lo que disponen las normas penales), por lo cual se tratan de producir en el entorno condiciones por medio de las cuales sean eliminados todos aquellos que no ofrezcan la garantía mínima para poder ser tratados como personas. Así, el derecho penal del enemigo regula jurídicamente la exclusión de los enemigos, justificada en razón de ser éstos “no-personas” (Gracia Martín, 2009: 33).

EL DERECHO PENAL DEL ENEMIGO OPTIMIZA la protección de bienes jurídicos en tanto que el derecho penal de ciudadanos optimiza las esferas de libertad. Cuando el derecho penal del enemigo entra en acción, el Estado ya no dialoga con sus ciudadanos para mantener la vigencia de la norma, sino que combate a sus enemigos, es decir combate peligros, por lo que en él la pena se dirige al aseguramiento frente a hechos futuros y no a la sanción de hechos cometidos. En suma, el derecho penal del ciudadano (derecho penal ordinario o democrático) es un ordenamiento de pacificación entre ciudadanos mientras que el derecho penal del enemigo es un ordenamiento de guerra contra enemigos (Gracia Martín, 2009: 34 y 40).

El derecho penal del enemigo se basa en el adelantamiento de la punibilidad, la desproporcionalidad de las penas, la restricción de garantías procesales y el endurecimiento de las reglas penitenciarias



LOS DEFENSORES DEL DERECHO PENAL DEL ENEMIGO señalan que su existencia claramente delimitada (mediante la creación de regímenes especiales de excepción dirigidos a determinados grupos, por ejemplo la delincuencia organizada) es menos peligrosa, desde la perspectiva del Estado de derecho, que entremezclar todo el derecho penal con fragmentos de regulaciones propias del derecho penal del enemigo (Jakobs y Polaino Navarrete, 2006: 50). Además de que mencionan que un derecho penal del enemigo al menos implica un comportamiento del Estado regulado conforme a reglas preestablecidas, en lugar de una conducta espontánea e impulsiva (*Ibid.*: 19).

ESTA DOCTRINA DEL DERECHO PENAL DEL ENEMIGO ha sido “fuente de legitimación” para la maximización del derecho penal a la cual hemos aludido ya en la primera parte de este trabajo, justificando así todo tipo de medidas preventivas en aras de evitar que se produzcan los actos delictivos; o bien si ya estos se han producido, someter, castigar e incluso exterminar a los presuntos delincuentes para evitar que vuelvan a delinquir en el futuro.

COMO YA SE HA SEÑALADO, NUESTRO PAÍS no ha sido ajeno a esta tendencia y, por desgracia, ha ido incluyendo tanto a nivel constitucional como legal, reglas que pueden considerarse dentro del derecho penal del enemigo (Martínez Álvarez, 2009: 81-101).

AUNQUE EL ESTABLECER ESTAS MEDIDAS PARECE una opción tentadora ante el creciente fenómeno delincencial, es preciso señalar que adoptar esta posición presenta serios inconvenientes que a continuación señalaremos de manera somera.

CRÍTICA DEL DERECHO PENAL MÁXIMO Y DEL DERECHO PENAL DEL ENEMIGO A LA LUZ DEL GARANTISMO

AL NEGAR EL CARÁCTER DE PERSONAS a algunos individuos, el derecho penal del enemigo se desnaturaliza como derecho y se constituye como un simple ejercicio de coacción y de fuerza, lo cual le deslegitima e invalida totalmente, pues ello implica una contradicción insalvable con la idea de dignidad como pilar de los derechos humanos que sustentan las normas constitucionales y la legitimidad del poder de todo Estado moderno;¹ por ello como bien dice Luis Gracia Martín, “...dentro de la democracia y del Estado de derecho no pueden coexistir un derecho penal para ciudadanos y un derecho penal para enemigos, pues solo en una sociedad no democrática y un Estado totalitario es imaginable el establecimiento del derecho penal del enemigo” (Gracia Martín, 2009: 116).

COMO BIEN DICE LUIGI FERRAJOLI, solo un derecho penal mínimo, desburocratizado y limitado como *extrema ratio* o último recurso, exclusivamente para las ofensas a los derechos y a los bienes más fundamentales puede asegurar el respeto de todas las garantías y a la vez el adecuado funcionamiento y la credibilidad de la maquinaria judicial (Gracia Martín, 2009: 80).

¹ Por extraña que parezca esta concepción de un ser humano como una “no-persona”, tal cuestión es una realidad en el mundo actual y una posición adoptada por desgracia más comúnmente de lo que pensamos, baste recordar que hace algunos años incluso en nuestro país algún político mencionó que “los delincuentes son ratas y que por lo tanto no tienen Derechos Humanos”. Igualmente en otros países se ha hecho alusión a terroristas y ciertos delincuentes, como individuos sin merecimiento de derechos, incluidos los propios Derechos Humanos, y que por lo tanto, pueden ser “cazados” y “exterminados” como animales salvajes o plagas. Tal es el tristemente célebre caso de Osama Bin Laden.

LA FUNCIÓN DE UN SISTEMA PENAL no debe ser la venganza sino la realización de la justicia. La justificación del Estado de necesidad para implementar un derecho penal del enemigo con la correspondiente maximización del derecho penal pierde validez cuando ya está totalmente comprobado que tales medidas no han generado una disminución de la criminalidad ni un cese de la violencia sino que, por el contrario, ésta se ha incrementado, lo que pone de manifiesto que las medidas adoptadas no son adecuadas, idóneas ni efectivas para solucionar el problema para el que han sido establecidas.

EL DERECHO PENAL DEL ENEMIGO NO GENERA cultura jurídica de la legalidad en la población, sino más bien temor y, en algunos casos, incluso terror, con lo cual la supuesta medicina ocasiona la propia enfermedad que está destinada a combatir.

EL DERECHO PENAL DEL ENEMIGO ES INCOMPATIBLE dentro de las sociedades democráticas sustentadas en Estados de derecho y en el reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales, ya que en realidad es una manifestación de regímenes autoritarios y totalitarios pues solo en ellos la legislación está prendida por una antorcha de guerra contra los enemigos. En tales Estados no puede reconocerse a ningún auténtico Estado de derecho pues, como bien ha señalado Elías Díaz, no es lo mismo Estado con derecho que Estado de derecho (Gracia Martín, 2009, 26). Así pues, no se trata solamente de que existan reglas, sino del contenido material de las mismas, para que éstas tengan legitimidad.

INCLUSO, EL DERECHO PENAL del enemigo no solo es un “derecho” penal distinto del derecho penal ordinario que todos conocemos, sino que en realidad no es un derecho penal pues tiene otras fundamentaciones, persigue otros fines y se conduce a través de otros medios. Los conceptos en los que se desarrolla pertenecen al campo de la hostilidad, de la guerra y de la venganza más que al campo de la justicia, cuyos fines son la sanción de los delincuentes conforme a derecho, la reparación del daño a las víctimas y la reparación del tejido social dañado.

INSTAURAR LA VIOLENCIA LEGALIZADA y la dinámica de la guerra, dando a la persecución de los delitos un sentido de contienda bélica simétrica entre partes hostiles entre sí, en la cual todo o casi todo vale, en verdad es contraria al Estado de derecho y no abona a crear un orden ni a realizar la justicia. Entre el Estado y los delincuentes debe haber siempre una relación asimétrica, es decir, el Estado no puede delinquir para perseguir y castigar delincuentes. La guerra y la regla del “todo vale” son hechos contrarios al derecho mismo.

NO DEBEMOS PASAR POR ALTO QUE un Estado policiaco, militarizado, saturado de controles, represivo y con un derecho penal maximizado es la antesala de la dictadura.

EN CUANTO A LA JUSTIFICACIÓN del establecimiento del derecho penal del enemigo como un régimen de excepción y como un mal necesario menor, es preciso anotar que tal régimen se ha vuelto permanente y con un fin de vigencia indeterminado, con lo que, lo que debiera ser temporal, transitorio y excepcional se ha vuelto normal y habitual y, no obstante su permanencia, no ha dado los resultados esperados.




La tarea es construir un sistema penal verdaderamente justo y eficaz en el marco de respeto a los derechos humanos, dentro de un Estado verdaderamente democrático



NO HAY VERDADERAS SOLUCIONES instantáneas a un problema tan complejo y de tan larga data, por lo que solo pueden dársele auténticas soluciones si éstas son profundas, de fondo y a largo plazo. Para acabar con la delincuencia –y la violencia que esta genera– hay que ir a sus verdaderas causas (sistema económico, exclusión social, discriminación, ignorancia, pobreza, impunidad, corrupción, etcétera).

NO SE TRATA DESDE LUEGO DE QUE el Estado y sus autoridades claudiquen ante la delincuencia, o abdiquen de su labor de mantener el orden, garantizar la seguridad pública e impartir justicia, obligaciones todas ellas, con las que debe sin lugar a dudas cumplir a cabalidad. Se trata de que no se tomen medidas desesperadas que no abonan a la solución real del problema ya que, por el contrario, de lo que se trata es de implementar acciones de fondo y de diseñar estrategias efectivas que permitan que se cumpla con las funciones antes mencionadas en el marco de un Estado constitucional y democrático de derecho, respetuoso de los principios democráticos y los derechos humanos.

EN SUMA, LA TAREA ES CONSTRUIR un sistema penal verdaderamente justo y eficaz en el marco de respeto a los derechos humanos, dentro de un Estado verdaderamente democrático. El reto es grande y no es fácil ni rápido de lograr, pero los resultados y beneficios a obtener, sin duda alguna merecen la maximización de los esfuerzos por conseguirlo. 

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

-
- D'ORS, Álvaro (2002). *Bien común y enemigo público*, España: Marcial Pons.
- FERRAJOLI, Luigi (2010). *Garantismo y derecho penal*, México: Editorial UBIJUS.
- ___ (2006). *Garantismo penal*, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- ___ (2006). *Derecho penal mínimo y otros ensayos*, México: Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes.
- GRACIA MARTÍN, Luis (2009). *Crítica del derecho penal del enemigo*, México: Editorial UBIJUS.
- JAKOBS, Günther y CANCIO MELIÁ, Manuel (2005). *Derecho penal del enemigo*, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- JAKOBS, Günther y POLAINO NAVARRETE, Miguel (2006). *El derecho penal ante las sociedades modernas*, México: Flores Editor y Distribuidor, S. A. de C. V.
- MARTÍNEZ ÁLVAREZ, Isabel Claudia (2009). *El derecho penal del enemigo*, México: Editorial Porrúa.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl (2007). *El enemigo en el derecho penal*, México: Ediciones Coyoacán.



ARRAIGO Y ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO: UN PANORAMA DE SU INCOMPATIBILIDAD*

JUAN CARLOS
GUTIÉRREZ

Director General de la Comisión
Mexicana de Defensa y
Promoción de los Derechos
Humanos, A.C. (CMDPDH).

SILVANO CANTÚ

Director de Incidencia e
Investigación de la CMDPDH.

Se ha reiterado que la reforma de justicia penal de 2008 consta de dos partes incompatibles entre sí: por una parte, hay un avance innegable en materia de reconocimiento de derechos de los sujetos procesales y un funcionamiento más efectivo del sistema de justicia penal, lo cual se condensa en la constitucionalización de los principios del sistema acusatorio, el fortalecimiento del debido proceso legal y la presunción de inocencia, entre otras medidas inscritas en el ámbito de todo Estado democrático de derecho; y, por otra, se ha establecido un sistema de excepción que flexibiliza los derechos del acusado y privilegia los esquemas precondenatorios o cautelares de proceso penal, incluyendo formas de privación de la libertad que implican la imposición de penas sin condena, facultando al Estado a ampliar su poder de castigar a discreción, todo lo cual se identifica con la incorporación a la Constitución de figuras tales como el arraigo, la prisión preventiva *automática*, los cateos exprés y las intervenciones de comunicaciones.

EL ARRAIGO ES UNA FORMA DE DETENCIÓN ARBITRARIA introducida en nuestro derecho a raíz de la reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública de 2008. Esta práctica permite la vigilancia permanente del Ministerio Público sobre personas sospechosas de cometer algún delito o que tengan información relacionada con el mismo; su fin es incrementar el tiempo con el que cuenta la autoridad para reunir pruebas contra la persona arraigada. El objetivo del arraigo no es determinar si una persona

* Los autores agradecen la valiosa colaboración de Daniel Joloy Amkie, director del Área Internacional de la CMDPDH.



es inocente o culpable, sino que se priva a la persona de su libertad con el fin de obtener información que pudiera ser utilizada con posterioridad para la etapa de juicio. Es decir, la investigación no se realiza para detener a una persona, sino que la persona es detenida arbitrariamente para ser investigada, contraviniendo los principios básicos de justicia en una democracia. Así, la persona afectada queda sin garantías ni situación jurídica clara, ya que no es ni indiciada ni inculpada. Lo que es más, ni siquiera está vinculada a proceso penal alguno, simplemente se le ha privado de la libertad para ponerla a plena disposición de la autoridad investigadora.

HASTA LA FECHA, EL GRADO REAL EN QUE EL ARRAIGO es utilizado es desconocido. La Procuraduría General de la República (PGR) ha reconocido que entre el 18 de junio de 2008 y el 9 de abril de 2010 se emitieron 647 solicitudes de arraigo en todo el país. Por el contrario, el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) informó que entre el 18 de junio 2008 y 14 de mayo de 2010, había un mil 51 órdenes de arraigo otorgadas por jueces federales. La discrepancia en las cifras oficiales solo puede ser entendida si hubieran sido concedidas 808 órdenes de arraigo en un periodo entre el 9 de abril y el 14 de mayo. Por otro lado, en su tercer informe anual (2009), el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) señaló que el poder Judicial concedió más de 90 por ciento de las solicitudes de medidas cautelares, de las cuales 556 fueron arraigos. Igualmente se destaca que en el primer año de la puesta en marcha de los Juzgados Federales Especializados en Cateos, Arraigos e Intervención de Comunicaciones (JFECAI), el poder Judicial concedió al gobierno federal un promedio de doce órdenes de arraigo por día. Sin embargo, en el marco de la glosa del informe del gobierno federal, publicado en septiembre de 2010, el procurador general de la República reveló ante el Senado que tan solo

El objetivo del arraigo no es determinar si una persona es inocente o culpable, sino que se priva a la persona de su libertad con el fin de obtener información que pudiera ser utilizada con posterioridad para la etapa de juicio

de enero a agosto de ese año se aplicó la medida en un mil 166 ocasiones y calificó su uso como “invaluable para procurar justicia”. Según cifras rastreadas por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), un promedio de 1.82 personas son puestas bajo arraigo cada día a nivel federal y 1.12 a nivel local. Un dato de mediados de octubre de 2011, obtenido por la CMDPDH vía acceso a la información pública, señala que desde junio de 2008 a esa fecha, la cifra global de personas arraigadas es de 6 mil 562, con un promedio anual de un mil 640 y una tasa de incremento anual de más de 100 por ciento por año (2009 fue de 218.7 por ciento y en los años restantes se mantuvo en una constante de 120 por ciento).¹

UNA DE LAS DIMENSIONES QUE RESULTAN MÁS LESIVAS para las personas sometidas a esta figura es que permite espacios de escasa vigilancia y alta vulnerabilidad de las personas afectadas, por lo que es propicia a la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes. De acuerdo a un informe emitido en 2008 por el Subcomité de Prevención de la Tortura de la ONU, 50 por ciento de las personas incluidas en una muestra representativa evidenciaban huellas físicas de tortura o la habían denunciado. Por su parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) ha atendido desde junio de 2008 hasta 2010 al menos 120 quejas por violaciones de derechos humanos en situación de arraigo, que reclamaban tanto una detención arbitraria como tortura.

LA FIGURA DEL ARRAIGO EN MÉXICO FUE INCORPORADA al sistema penal por primera vez en 1983 tras la reforma al Código Federal de Procedimientos Penales, en donde se introdujo como una medida preventiva para garantizar la disponibilidad de los acusados durante la investigación preliminar y durante el proceso penal. Con dicha reforma, el arraigo era aplicado bajo solicitud del Ministerio Público cuando la naturaleza del delito o la pena no requiriera de prisión preventiva y existiera una base bien fundada para suponer que el acusado podría evadir la justicia. Esta forma de detención preventiva podría aplicarse hasta por 30 días, pero podía ser renovado por un juez a petición del Ministerio Público. Sin embargo, el Código no especificaba el lugar donde debía llevarse a cabo la detención, lo que permitía que se realizara en instalaciones especiales, hoteles u hogares privados, práctica claramente inconstitucional. Ya desde 1999 la SCJN había sostenido que el arraigo domiciliario era inconstitucional por vulnerar la libertad personal y el derecho a la libertad de movimiento. Sin embargo, a pesar de esta decisión de la máxima autoridad judicial del país, el Ejecutivo federal insistió en que la figura del

¹ Oficio SJAI/DGAJ/09406/2011 firmado por el Director General de Asuntos Jurídicos de la PGR en relación con el número de exámenes médicos practicados sobre personas que ingresan al Centro Federal de Arraigo, en el que señala la cifra de 6 mil 562 bajo la consigna de que “únicamente se tiene registro de certificados médicos practicados al ingreso de los arraigados”. Toda vez que solo se practican una vez en todo el plazo de arraigo, se desprende que no hay repetición, sino que el número de certificados médicos coincide con el de ingresos al Centro Federal de Arraigo.





arraigo fuera constitucionalizada en 2008, como si el mero hecho de aparecer en la Constitución remediara su inconstitucionalidad. Ahora se permite su aplicación regular hasta por 40 días, plazo que puede ser extendido hasta 80 días. En las órdenes que se emiten se ha privilegiado el uso indiscriminado del plazo de 40 días, pero no hay criterios establecidos para fijar la proporción del tiempo que necesitará el Ministerio Público para “investigar” a la persona.

LAS PERSONAS “ARRAIGABLES” Y EL SISTEMA DE EXCEPCIÓN

DESDE 2008, EL ARRAIGO, EL CATEO Y LA PRISIÓN preventiva automática se han vuelto las “técnicas” de investigación criminal más recurridas en México. Su regularidad configura una mezcla de los sistemas de justicia penal y de seguridad pública, en el cual el primero se vuelve una mera herramienta del segundo. Es un subsistema penal de excepción consistente en la aplicación de una pena pre-condenatoria que flexibiliza las garantías judiciales de las personas, colocándolas en un limbo jurídico en el que no son ni indiciadas ni inculpadas. En la mayoría de los casos, una persona es detenida con base en el testimonio de “testigos anónimos”, que a menudo se obtienen mediante tortura.

TODOS SOMOS ARRAIGABLES. Una de las principales falencias en el arraigo, tal como aparece en el artículo 16 constitucional, estriba en que las personas que pueden ser sujetas a arraigo están definidas de un modo vago, complaciente con las autoridades. El decreto de reforma de 2008 se limita a señalar que la autoridad judicial, “a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona”, pero no esclarece el estatus jurídico de las personas a quienes se aplica la medida. No nos dice si el vínculo entre “delitos de delincuencia

En la mayoría de los casos, una persona es detenida con base en el testimonio de “testigos anónimos”, que a menudo se obtienen mediante tortura



En las órdenes que se emiten se ha privilegiado el uso indiscriminado del plazo de 40 días, no hay criterios establecidos para fijar la proporción del tiempo que necesitará el Ministerio Público para “investigar” a la persona

organizada” y “una persona” responde a su condición de sospechoso, indiciado, inculpado, víctima o testigo; en cambio, señala un conjunto de supuestos que son aplicables a cualquiera de estos potenciales *sujetos procesales*: “siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia”.

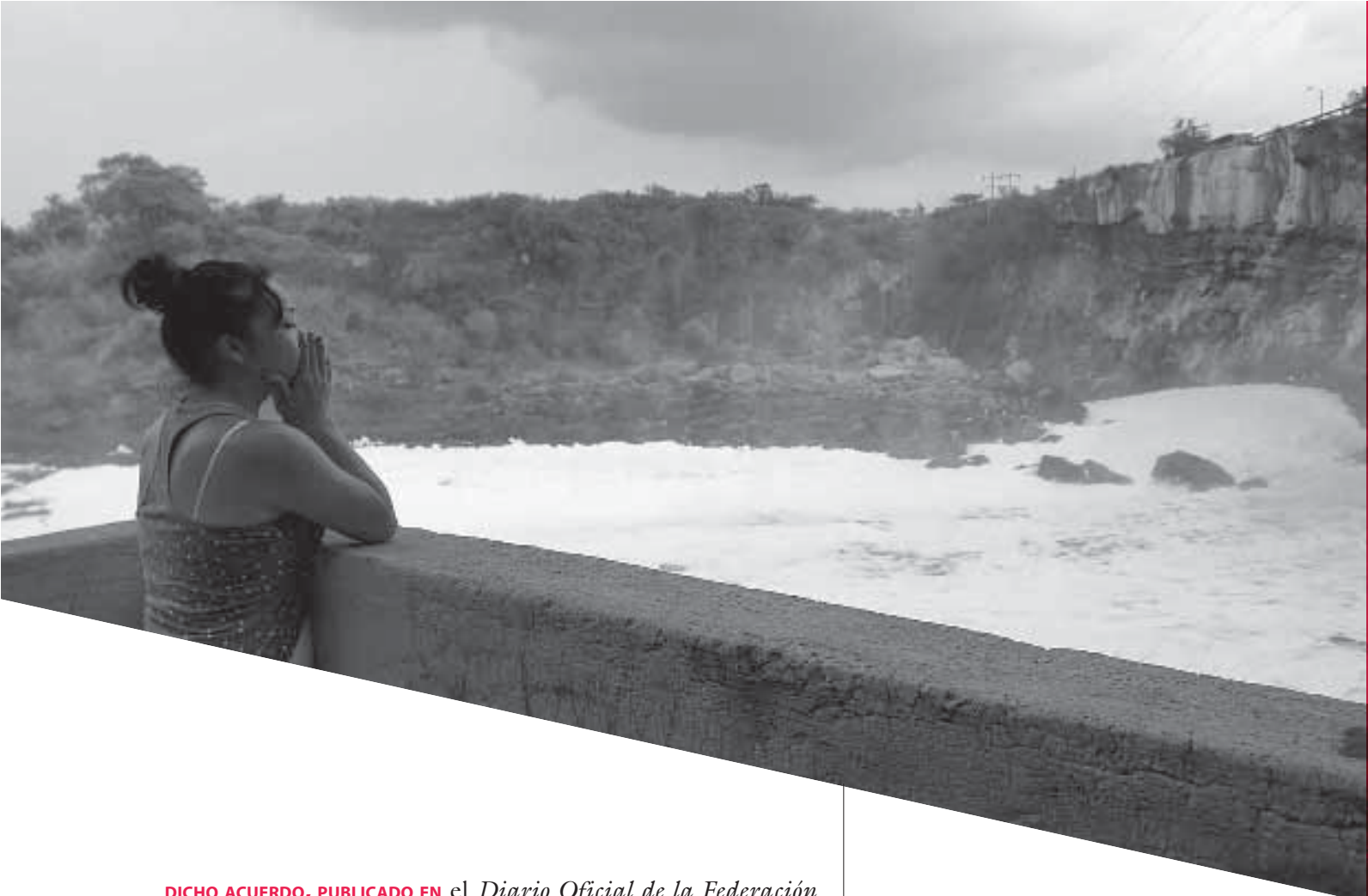
LO ANTERIOR IMPACTA DIRECTAMENTE EN EL DERECHO de toda persona a que se presuma su inocencia hasta que se demuestre lo contrario, ya que aún cuando no se haya demostrado la culpa de una persona arraigada, conforme a los principios que animan un sistema de justicia acusatorio, se le ha impuesto de antemano una pena previa a un proceso judicial. Es como si la persona, inocente o no, estuviera condenada desde el momento en que se abre un expediente de investigación penal, es decir, como si nunca hubiera sido inocente.

A AQUELLAS PERSONAS QUE SE ENCUENTRAN supuestamente involucradas en casos de delincuencia organizada o delitos graves (en lo que podemos llamar *arraigo extenso*)² no se les permite acceder a las garantías y derechos que contempla el sistema acusatorio de justicia penal. Erróneamente, ya que ni la sospecha, ni la imputación, ni una sentencia firme por la comisión de un delito ligado al crimen organizado dispensan al Estado de su obligación de respetar y proteger los derechos judiciales de toda persona. Otra cosa sería retroceder a la época de la Inquisición.

INCONSISTENCIAS DE LOS ÓRGANOS EMISORES DE ÓRDENES DE ARRAIGO

EL ARRAIGO EXTENSO Y LA CONSTRUCCIÓN DE DESTINATARIOS específicos de normas penales no solo comparten rasgos con el estado de excepción por lo que hace a la restricción de derechos, sino también por los esquemas “relajados” de emisión de normas penales que constan en decretos o acuerdos administrativos. Lo anterior representa la delegación de funciones de legislación a órganos cuya naturaleza debería ser administrativa o judicial, de conformidad con el principio democrático de separación de poderes. Un ejemplo podría servir de muestra: el establecimiento mediante un acuerdo general del Consejo de la Judicatura Federal de los Juzgados Federales Penales Especializados en Cateos, Arraigos e Intervenciones de Comunicaciones.

² Dispuesto hasta 2016 por un mero artículo transitorio en un decreto (el décimo primero), y no en el texto mismo de la Constitución u otra normatividad.



DICHO ACUERDO, PUBLICADO EN el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de diciembre de 2008, fundó los llamados “juzgados de control”, previstos en el nuevo artículo 16 párrafo décimo tercero. Estos juzgados son los encargados de emitir las órdenes de arraigo solicitadas por el Ministerio Público. Sin embargo, la validez de estos órganos ha sido impugnada por académicos (Salazar, 2008) y organizaciones de la sociedad civil³ debido a que el decreto de reforma prevé que esta figura existirá a partir de 2016. Los juzgados mencionados existen ya ocho años antes de lo que prevé la reforma constitucional.

ES DECIR, QUE LOS JUZGADOS DE CONTROL que ahora están en pleno funcionamiento y que han emitido las órdenes de arraigo desde hace más de dos años, fueron creados por virtud de una norma que carece de vigor a nivel federal, y además cuentan con funciones fijadas por un órgano que carece de facultades para reglamentarlas (el Consejo de la Judicatura), según lo que dispone la misma Constitución (artículos 94 y 100).

EL PROCESO “ROMPECABEZAS” Y LA VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA DEFENSA

ENTRE LAS DEFICIENCIAS NORMATIVAS QUE SIGNAN la debilidad procesal del arraigo se encuentra lo que podríamos llamar “dislocación espacial del proceso”. Este fenómeno jurídico se encuentra posibilitado por el artículo 45 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada,⁴ que suele ser invocado por el Ministerio Público para solicitar al juez que traslada los autos (los

Es como si la persona, inocente o no, estuviera condenada desde el momento en que se abre un expediente de investigación penal, es decir, como si nunca hubiera sido inocente

³ Cfr. Informe presentado por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C., la Comisión Ciudadana de Derechos Humanos del Noroeste, A.C., el Colectivo de Organizaciones Michoacanas de Derechos Humanos y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México), a la Relatora sobre Independencia de Jueces y Abogados de la ONU (CNDPDH-FLACSO, 2010).

⁴ Artículo 45: “los sentenciados por los delitos a que se refiere esta ley no tendrán el derecho de computar sus penas en el centro penitenciario más cercano a su domicilio”.



Ni la imputación, ni una sentencia firme por la comisión de un delito ligado al crimen organizado dispensan al Estado de su obligación de respetar y proteger los derechos judiciales de toda persona

documentos emitidos por autoridades judiciales) de un mismo procedimiento a diversos tribunales en el país, incluyendo el desplazamiento del lugar de emisión de autos de un mismo proceso (por ejemplo, la radicación del amparo y su respectiva apelación, que son formas de proteger los derechos procesales de las personas) en diferentes ciudades de la República.

EL CASO CONOCIDO COMO "MICHOACANAZO" podría ser un ejemplo paradigmático de lo anterior. Los afectados fueron detenidos en diversas localidades de Michoacán, arraigados en la ciudad de México, la apelación y el amparo tuvieron que ser desahogados en Acapulco, mientras el proceso se desarrollaba en Tepic, dificultando a las personas el acercamiento y contacto con sus familiares y abogados. A la fecha, los afectados han sido liberados por inconsistencias en la averiguación previa (la investigación que hace el Ministerio Público para presentar su acusación contra la persona).

ESTE USO DE "ROMPECABEZAS" DEL PROCESO entorpece de manera evidente la defensa pronta y cercana (que es un derecho humano), quebrantando los principios generales del proceso penal, incluyendo el de unidad del proceso, y los principios del sistema acusatorio, particularmente el de inmediación (conocimiento personal del juzgador sobre el proceso y ante las partes), concentración (presentación de todas las pruebas en la audiencia de juicio oral, evitando la prueba anticipada, que abre la puerta a abusos), continuidad (emisión de resolución inmediata al desahogarse los alegatos y pruebas en la audiencia de juicio oral), contradicción (*oponibilidad* de pruebas en igualdad de armas) y equidad procesal de las partes.

ANTE ESTAS ANOMALÍAS, EL AMPARO RESULTA un recurso fallido. El derecho a un recurso efectivo frente a los abusos cometidos en el marco del arraigo se ve conculcado en un primer momento debido a que el mismo derecho constitucional de debido proceso y protección de la seguridad e integridad personales (artículo



El "michoacanazo" podría ser un ejemplo paradigmático: los afectados fueron detenidos en diversas localidades de Michoacán, arraigados en la ciudad de México, la apelación y el amparo tuvieron que ser desahogados en Acapulco, mientras el proceso se desarrollaba en Tepic

16) que debe proteger a las personas mediante el amparo, es justamente la que habilita a la autoridad a practicar el acto que viola el derecho. En numerosos casos los juzgadores niegan el amparo argumentando que el arraigo no viola el derecho de libertad personal ni constituye un acto de privación de la libertad, sino simplemente un "acto de molestia". En las resoluciones de amparo relativas al tema, el juzgador motiva la negativa a amparar a quien lo promueve en nombre del interés social, aún cuando no se ha determinado la culpabilidad de la persona arraigada. Los jueces argumentan que el arraigo es un mero "acto de molestia", porque su fin no es privar de la libertad a la persona (¡aunque lo haga en efecto hasta por 80 días!) sino evitar que ésta se sustraiga de la acción de la justicia de manera provisional y preventiva.

HACIA UN CONSENSO POR LA ELIMINACIÓN DEL ARRAIGO

DEBIDO A QUE EL ARRAIGO ES POR SÍ MISMO VIOLATORIO de los derechos de: a) libertad personal y de tránsito; b) presunción de inocencia; c) debido proceso legal; y d) honor y reputación, diversos organismos internacionales de protección de los derechos humanos han planteado abiertamente la necesidad de eliminarlo de la legislación.

AL RESPECTO, EL GRUPO DE TRABAJO SOBRE Detenciones Arbitrarias de la ONU⁵ precisó que el arraigo se trata de: "...una suerte de pre-proceso o anteproceto que se lleva de facto no ante un juez, sino ante funcionarios de la Procuraduría General de la República que adquieren así la facultad de actuar y valorar pruebas o desahogar medios de prueba con preinculpados".

⁵ Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria en su visita a México (2002) e/cn.4/2003/8/Add.3, párr. 50, en: www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/e0d30fad39c92e5fc1256ccc0035bboa?0pendocument.



POR SU PARTE, EL COMITÉ CONTRA LA TORTURA de la ONU señaló y recomendó en su informe de Conclusiones y Recomendaciones a México el 7 de febrero de 2007, que “a la luz de la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, garantizar que la figura del arraigo desaparezca tanto en la legislación como en la práctica, a nivel federal así como a nivel estatal”.⁶

ASIMISMO, EL SUBCOMITÉ PARA LA PREVENCIÓN de la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes observó y recomendó en el párrafo 238 del Informe sobre su visita a México, que “la adopción de medidas legislativas, administrativas o de cualquier otra naturaleza para evitar que la práctica del arraigo genere situaciones que puedan incidir en casos de tratos crueles, inhumanos o degradantes”.⁷

POR OTRO LADO, EN 2009, ALGUNOS ESTADOS cuestionaron la práctica del arraigo en México durante el Examen Periódico Universal. Nueva Zelanda, Irlanda y Suiza, recomendaron evaluar el uso del arraigo y erradicarlo “tan pronto como sea posible”, ya que puede ser considerado como una detención arbitraria. No obstante, el Estado mexicano se negó a aceptar dichas recomendaciones pues señaló que el arraigo cumple con las normas establecidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y con los Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión.

TAMBIÉN EN EL MARCO DEL Quinto Examen Periódico de México, el Comité de Derechos Humanos de la ONU señaló al Estado mexicano el 22 de marzo de 2010, entre otras cosas, que “el Comité

Debido a que el arraigo es violatorio de derechos, diversos organismos internacionales de protección de los derechos humanos han planteado abiertamente la necesidad de eliminarlo de la legislación

⁶ Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura (2007). cat/c/mex/co/4, párr. 15, en: [www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/2e3ffd18d95b0739c12572b30042e140?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/2e3ffd18d95b0739c12572b30042e140?Opendocument).

⁷ Informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de la Organización de las Naciones Unidas. cat/op/mex/r.1, párr. 215-238.

lamentar la falta de aclaraciones sobre el nivel de las pruebas necesarias para una orden de arraigo”; además que “el Estado parte debe adoptar todas las medidas necesarias para eliminar la detención por el ‘arraigo’ de la legislación y la práctica, tanto a nivel federal como estatal”.⁸

MÁS RECIENTEMENTE, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias señaló en su informe preliminar sobre su visita a México en marzo 2011 que varias personas enfrentan desapariciones transitorias o de corto plazo, quienes fueron posteriormente presentadas a las autoridades y puestas bajo arraigo. En ese sentido, el Grupo de Trabajo recomendó la abolición de la figura del arraigo de la legislación y la práctica, tanto a nivel federal como estatal.⁹

A SU VEZ, LA RELATORA ESPECIAL DE LA ONU sobre la Independencia de Jueces y Abogados señaló en el informe rendido al Consejo de Derechos Humanos de la ONU en torno a su misión oficial a México entre el 1 y el 15 de octubre de 2010 que “El arraigo es una figura jurídica arbitraria e incompatible con el principio de presunción de inocencia y con el derecho a la libertad personal”; por lo que “... El arraigo debería desaparecer del sistema de justicia penal en México”.¹⁰

POR OTRA PARTE, CABE DESTACAR QUE RECIENTEMENTE la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en voz del Relator para México, Rodrigo Escobar Gil, manifestó su preocupación por la persistencia de la figura del arraigo así como por la opacidad y falta de acceso a instancias de observación internacional a lugares como el Centro Nacional de Investigaciones (antes llamado “Centro Nacional de Arraigos”), a propósito de su visita a México entre el 26 y el 30 de septiembre de 2011.

CABE PUNTUALIZAR QUE A LA FECHA, el Estado mexicano no ha cumplido con ninguna de estas recomendaciones.

A LO ANTERIOR SE SUMA un conjunto de iniciativas locales para eliminar el arraigo, que han ido tomando forma en meses recientes. En este sentido, el 28 de julio el Congreso de Chiapas eliminó la figura del arraigo de su legislación local e incluyó en su Constitución la prohibición expresa de su uso. Del mismo modo, el estado de Oaxaca ha eliminado el uso del arraigo de su código penal, el cual se espera que entre en vigor en 2013. Por su parte, Guanajuato, al entrar recientemente a la discusión sobre su nuevo Código de Procedimientos Penales, desistió de la inclusión de la figura, como recomendó en la 25^a Conferencia Nacional de Procuración de Justicia (10 de junio de 2011) la Procuradora General de la República.

ES IMPORTANTE SEÑALAR TAMBIÉN que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal emitió una recomendación el 29 de abril de 2011 en la que instó a la Procuraduría local a promover



El Estado mexicano señaló que el arraigo cumple con las normas establecidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y con los Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión

⁸ Comité del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 2010, www.hchr.org.mx/Documentos/Invitaciones/2010/05/I070510.pdf, p. 6.

⁹ www.hchr.org.mx/files/informes/GTDFI.pdf, p. 6.


¹⁰ www.hchr.org.mx/files/Relatorias/Informe%20Final%20Independencia%20Jueces%20y%20abogados%20Mision%20a%20Mexico.pdf.

la eliminación del arraigo ante el Congreso local. La Comisión propuso además la expedición de acuerdos internos para eliminar esta práctica a más tardar en 30 días. Sin embargo, la recomendación no ha sido aún implementada por las autoridades locales. Algunos otros estados ya han comenzado también a debatir la eliminación de la figura del arraigo de su legislación.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

ES INNEGABLE QUE LA REFORMA DE 2008 contiene una apuesta hacia el avance del sistema de justicia penal a un modelo garantista. Sin embargo, su viabilidad se ve amenazada por una mezcla de los sistemas de justicia penal y de seguridad pública, en el cual la justicia es instrumentalizada para los fines de una irregular y hasta ahora fallida estrategia de seguridad.

LA EJECUCIÓN DE PENAS precondenatorias como el arraigo, que flexibilizan las garantías judiciales de las personas colocándolas en un limbo jurídico en que no son ni indiciadas ni inculpadas, y que abre la puerta a la detención arbitraria y la tortura, como se ha documentado copiosamente, estorban al propósito de implementar un sistema acusatorio y garantista de justicia penal sobre la base de procedimientos que cumplan con los imperativos de un Estado democrático de derecho. Esto, desde luego, no se limita a la mera existencia de normas. Ni la constitucionalización ni la reglamentación son un dato rotundo en términos de constitucionalidad. Las medidas empleadas en la investigación penal deben evidenciar una marcada vocación democrática y un respeto absoluto de los derechos humanos de todas las personas, rasgos de los cuales el arraigo dista mucho de poseer de manera esencial. Su regulación no bastaría para conjurar su lesividad en términos de derecho a la libertad, a la presunción de inocencia, a la integridad de la persona, al debido proceso, a la honra y reputación.

POR ELLO, Y ANTE LA EXISTENCIA DE UN CRECIENTE CONSENSO por la eliminación del arraigo, sostenemos la necesidad de que se busquen medidas alternativas al arraigo en la investigación penal, que involucren el mejoramiento de las técnicas y las tecnologías ministeriales y policíacas, de los servicios periciales y la investigación, en tanto que el arraigo debe ser definitivamente eliminado de nuestro ordenamiento normativo. 

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

-
- SALAZAR UGARTE, Pedro (2008). "Juzgados especializados ¿inconstitucionales?", *El Universal*, 12/12/08, en: www.eluniversal.com.mx/editoriales/42358.html.
- CMDPDH-FLACSO (2010). en: www.cmdpdh.org/docs/Informe_sobre_justicia_y_Poder_Judicial_en_México_Entregado_%20a_Gabriela_Knaul_Relatora_ONU.pdf



EL DESAFÍO DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN MÉXICO*

MARICLAIRE
ACOSTA URQUIDI

Miembro del Consejo
Directivo de la Comisión
Mexicana de Defensa y
Promoción de los Derechos
Humanos, A.C. (CMDPDH) e
investigadora del Centro de
Investigación y Docencia
Económicas (CIDE).

La problemática delictiva en México no es nueva pero en años recientes ha experimentado un alza significativa. Pese a la importante incidencia de delitos comunes como el robo y la violación sexual, la principal fuente de violencia y de percepción de inseguridad en el país proviene de las actividades de la delincuencia organizada y de la política de seguridad implementada a fin de combatirla durante el presente sexenio (2006-2012), como se expone en el presente texto.¹

LA IRRUPCIÓN DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

MÉXICO VIVE UN PROCESO DE DESBORDAMIENTO del crimen organizado que todos los días amenaza la paz y la tranquilidad de la población y pone a prueba tanto la fortaleza de sus estructuras de seguridad como la de sus instituciones jurídicas y políticas.

* La autora agradece el apoyo en la elaboración de este texto a César Verduga Vélez, Silvano Cantú Martínez, Ana María Sánchez Guevara y Daniel Joloy Amkie. Una versión muy preliminar del mismo fue presentada a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su sesión de Evaluación del seguimiento hecha por el Estado mexicano con respecto a las recomendaciones del "Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos" de la CIDH, realizada en Washington, DC, el 28 de marzo de 2011, bajo los auspicios de la CMDPDH y el Centro para el Derecho y la Justicia Internacional (CEDJI).

1 Al respecto, cabe citar aquí la opinión del experto Kevin Casas Zamora, investigador de Brookings Institution: "Es crucial entender que cuando Calderón convocó al Ejército mexicano para lidiar con los cárteles, la violencia en su país no estaba fuera de control. De hecho, la tasa de homicidios de México había caído casi a la mitad entre 1992 y 2006...[Para muestra sirve el caso de Chihuahua]. Este estado fronterizo, donde está localizada la atribulada Ciudad Juárez, hoy por hoy la ciudad más violenta del planeta, tenía 16 homicidios dolosos por 100 mil habitantes en el 2001. Al cierre de 2006, cuando asumió el presidente Calderón, tenía 18. Tres años después tenía 93" (Casas, 2011: 20-23).

EXISTEN DIVERSAS CAUSAS DE ESTE CRECIMIENTO desproporcionado de las actividades ilícitas organizadas, entre las cuales cabe señalar: a) la transnacionalización creciente del crimen; b) factores sociales, económicos y demográficos internos; c) una crónica impunidad y deficiente comportamiento del aparato de justicia; d) carencia de un marco normativo adecuado para hacer frente a la delincuencia organizada desde la perspectiva de seguridad ciudadana,² y e) la posición geográfica de México y la inserción del país en la globalización.

SI BIEN EL CRIMEN ORGANIZADO YA EXISTÍA ANTES de la globalización, sus actividades se veían limitadas por las dificultades que imponían las políticas monetarias y cambiarias de los Estados nacionales y las restricciones a la circulación de divisas. La desregulación de los mercados financieros y el surgimiento y expansión de los paraísos fiscales facilitó la monetización de las ganancias del crimen organizado en divisas convertibles y fue un estímulo gigantesco a su empresarización. Hoy el mercado mundial de la droga supera en valor al del petróleo y en los paraísos fiscales hay depósitos que equivalen a 15 por ciento del PIB mundial y a más de 40 por ciento de la riqueza financiera global.³

LO ANTERIOR SE COMBINA con factores internos que facilitan la operación de la delincuencia organizada en países como México, que en los últimos cuarenta años fue escenario de importantes cambios demográficos y económicos que el Estado no supo sintonizar, armonizar ni potenciar. Junto a la transformación demográfica de México, se cambió de un modelo económico industrialista basado en la expansión del mercado interno a un modelo comercial fundado en el dinamismo de las exportaciones. Los resultados de ese modelo han sido buenos para las exportaciones, pero la transmisión de los impulsos dinámicos de la economía exportadora al conjunto de la economía ha sido muy débil.

SEGÚN ESTUDIOS TÉCNICOS, LA ECONOMÍA MEXICANA necesita crecer al menos 5 por ciento cada año para absorber a la población joven que se incorpora al mercado laboral, así como 7 por ciento para arrancar fuerza de trabajo del subempleo y el empleo precario y llevarla hacia el empleo decente. Sin embargo, como promedio anual en los últimos diez años, la economía mexicana ha crecido apenas a 2 por ciento, con todas las consecuencias negativas de esa falta de dinamismo.

2 En el año 2009 la CIDH publicó un Informe sobre Seguridad Ciudadana, concepto que utilizaremos a lo largo de este documento y el cual se refiere a la obligación del Estado de garantizar la seguridad de sus ciudadanos frente al delito o la violencia interpersonal o social. Si bien este derecho no se encuentra consagrado como tal en ningún instrumento jurídico internacional, la Comisión considera que la base de las obligaciones exigibles al Estado en materia de seguridad se encuentran a través de un cúmulo distinto de derechos consagrados en los instrumentos internacionales y regionales. Concretamente, este cúmulo de derechos está integrado por el derecho a la vida, a la integridad física, a la libertad, a las garantías procesales y al uso pacífico de los bienes. Dicho informe fue acogido con beneplácito por la Asamblea General de la OEA en el año 2010 (CIDH, 2009).

3 Esto fue manifestado por Paul Oquist, consultor de Naciones Unidas en temas de pobreza y desarrollo, en una conferencia dictada al Ejército mexicano en Oaxaca en 2009 (Verduga, 2010).



RECIENTEMENTE SE CALCULÓ QUE unas 468 mil personas trabajan en México en actividades relacionadas con el comercio ilícito de drogas, tres veces más que el personal de PEMEX, la compañía petrolera con mayor número de empleados del mundo (Ríos, 2009). Estimaciones de Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) indican que alrededor de 30 mil jóvenes menores de 18 años cooperan de distintas formas con grupos criminales (REDIM, 2010).

LO ANTERIOR SE TRADUCE en una fuerte presión sobre el sistema de seguridad pública –reconocido por la misma Secretaría de Seguridad Pública federal (Méndez, 2011: 5)–, puesto que mientras las filas de la delincuencia organizada son continuamente alimentadas por la alta cantidad de jóvenes sin oportunidades de empleo o educación, en México hay un total aproximado de entre 360 mil y 409 mil 536 policías tanto judiciales como preventivos, con ingresos promedio mensuales de 6 mil 229 pesos mexicanos (Azaola, 2008: 54; Olivares Ferreto, 2010: 7-10).

POR OTRA PARTE, MÉXICO registra niveles de impunidad del orden de 97 por ciento, ya que solo 3 por ciento de los delitos que se denuncian llegan a sentencia. De la mano de la corrupción se forjó toda una cultura de la impunidad. Instituciones académicas como el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) han documentado la ineficiencia del sistema de procuración de justicia y las debilidades del sistema de impartición de justicia, demostrando que en México se consignan menos casos de delitos contra la salud que en Chile, que tiene solo 15 millones de habitantes; el porcentaje de sentencias por ese delito es diez veces menor en México.⁴

ADICIONALMENTE, EL PAÍS NO CUENTA con las normas legales y buenas prácticas de gobierno establecidas en la normatividad internacional a la que se ha obligado en materia de corrupción y crimen organizado. La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (conocida como la Convención de Palermo), ratificada por México el 4 de marzo de 2003, define a la delincuencia organizada como: “un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material”.⁵

NO OBSTANTE, EL CONCEPTO DE DELINCUENCIA organizada que está vertido en la Constitución mexicana no corresponde al estándar internacional, inscrito en la Convención de Palermo. En la Constitución, la delincuencia organizada se define como: “... una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia”.⁶

ESTA DEFINICIÓN INCORPORA ÚNICAMENTE dos de los elementos señalados en la Convención de Palermo: el número de miembros del grupo y la permanencia de la organización. Sin embargo, se deja

⁴ Intervención de Ana Laura Magaloni ante miembros del Ejército mexicano, durante una reunión en Mexicali, Baja California, en 2009.

⁵ Artículo 2.a Convención de Palermo, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000, mediante Resolución A/RES/55/25.

⁶ Artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



de lado el resto de los elementos que acotan la definición y garantizan que ésta no sea aplicada de manera extensiva. Al dejar fuera de la definición los elementos de la concertación que deben existir previamente, y el lucro económico o de otro orden material que se buscara a través del delito, la definición de la Constitución pudiera abrirse a muy amplias e indiscriminadas persecuciones penales.

FINALMENTE, MÉXICO COMPARTE UNA EXTENSA FRONTERA con Estados Unidos de América, que es el mayor consumidor de drogas del mundo, el primer exportador de armas ligeras de creciente letalidad, cuyos compradores son las bandas criminales mexicanas, y el mayor y más globalizado centro financiero del orbe, por cuyos circuitos internacionalizados fluye dinero de procedencia lícita e ilícita.

EL SENADO DE LOS ESTADOS UNIDOS CALCULÓ en 2008 que unas 2 mil armas cruzan la frontera diariamente. Un reporte del Comité de Relaciones Exteriores del Senado estadounidense presentado el 8 de enero de 2008, por el senador Richard Lugar, señaló que dos mil armas atraviesan cada día los puestos fronterizos del norte del país. El documento afirma que “oficiales de aduanas corruptos (en ambos lados de la frontera) ayudan al tráfico de armas hacia México”. Si el dato resulta exacto, en los primeros dos años del gobierno de Calderón un millón 460 mil armas habrían ingresado clandestinamente al territorio nacional. Según se desprende de una entrevista ofrecida al periódico *El País* por el ex procurador Eduardo Medina Mora (23/11/08), en el mismo lapso, solo 27 mil de esas armas habrían sido aseguradas por las autoridades (De Mauleón, 2009).

CONTROL Y CONTENCIÓN DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA, ESPECIALMENTE EL NARCOTRÁFICO, Y SU EVOLUCIÓN EN EL TIEMPO

EN AÑOS RECIENTES SE HA DADO CUENTA de los pactos que contuvieron la violencia y organizaron el mercado ilegal de estupefacientes durante los regímenes autoritarios priistas hasta el año 2000.⁷ El pacto resultó insostenible a partir de la alternancia partidaria en la presidencia de la República, no solo debido al cambio de partido político en el poder, sino fundamentalmente a razón de la creciente descentralización del campo político en México y la proliferación de bandas delictivas locales dedicadas a la venta de drogas en el mercado interno, que podían llegar a responder a acuerdos y complicidades con grupos políticos y/o económicos rivales.

⁷ Un experto lo define así: “Durante el periodo de partido dominante, gobierno y crimen organizado mantuvieron una relación simbiótica basada en un pacto de no agresión. El pacto fue posible por la centralización política que imperaba en aquel periodo, en el que el gobierno federal o los gobernadores podían garantizar el cumplimiento de acuerdos con empresas criminales” (Guerrero Gutiérrez, 2009).

Recientemente se calculó que unas 468 mil personas trabajan en México en actividades relacionadas con el comercio ilícito de drogas, tres veces más que el personal de Pemex, la compañía petrolera con mayor número de empleados del mundo

Hacia finales del gobierno de Vicente Fox, el equilibrio de poder entre los cárteles de la droga se rompió y dio pie a la confrontación abierta entre el cártel de Sinaloa y el del Golfo



HACIA FINALES DEL GOBIERNO DE VICENTE FOX, el equilibrio de poder entre los cárteles de la droga se rompió y dio pie a la confrontación abierta entre el cártel de Sinaloa y el del Golfo,⁸ lo cual obligó a la administración Fox a lanzar una operación antidrogas llamada “México Seguro”, mediante la cual las Fuerzas Armadas y la Policía Federal Preventiva tomaron el control de ocho ciudades en los estados de Tamaulipas, Sinaloa y Baja California (Chabat, 2010: 6).

DESDE EL INICIO DE SU GOBIERNO, el presidente Calderón implementó la confrontación directa a los cárteles mediante operaciones político-militares en los estados más afectados por el narcotráfico, como los mencionados anteriormente, a los que se han agregado otros como Michoacán, Chihuahua, Durango, Morelos, Guerrero y Nuevo León. La política implementada por el actual gobierno federal se ha centrado en buscar reducir la oferta de estupefacientes mediante decomisos de droga, dinero, armas y vehículos, la erradicación de plantíos y, detenciones de narcotraficantes, incluyendo el uso de medidas cautelares y técnicas de investigación pre-procesales, tales como la prisión preventiva automática, el arraigo, los cateos y las intervenciones de comunicaciones. Para ello, el presidente Calderón ha basado su estrategia en tres ejes centrales. Por un lado, los operativos policiales y militares desplegados en diversos estados de la República, previamente descritos y, por el otro, una serie de reformas legales e institucionales, asimismo y una mayor cooperación internacional (*Ibid.*: 7).

DE IGUAL MODO, SE HA HECHO USO de elementos de las Fuerzas Armadas en labores de combate a bandas delictivas, tendencia iniciada años antes durante la administración de Ernesto Zedillo y que ahora ha llegado a niveles impensados. Esto ha incluido patrullajes militares en las calles, retenes en avenidas y carreteras

⁸ Al respecto, Luis Astorga señala que “la violencia desbordada de los últimos años en México ha sido generada principalmente por dos grandes coaliciones de traficantes originarias de dos estados de la federación: Sinaloa y Tamaulipas, con socios en distintas partes del país. Ambas surgieron y se desarrollaron cuando el sistema de partido de Estado dependía del campo político. La primera es más antigua y reinó sin competencia hasta finales de los años ochenta. La segunda, en cambio, es más reciente y logró colocarse por encima de sus competidores del noroeste en solo un sexenio, la administración Salinas (1988-1994) (Astorga, 2009: 105-108).

y participación del Ejército y la Marina en detenciones e incluso en el resguardo de personas detenidas.

PARA LLEVAR A CABO ESTA ESTRATEGIA, el gobierno de México cuenta principalmente con apoyo y cooperación del gobierno de los Estados Unidos –que ha reconocido su corresponsabilidad en el problema del tráfico de drogas y sus efectos en la seguridad en México– a través de la *Iniciativa Mérida*, un ambicioso programa de cooperación bilateral en materia de seguridad, que cubre inversión en armamento y equipo especializado, entrenamiento y capacitación, herramientas de desarrollo institucional y del sistema de justicia penal y cláusulas de protección de los derechos humanos.⁹

EFFECTOS DE LA POLÍTICA ACTUAL DE COMBATE A LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN LOS NIVELES DE VIOLENCIA, EL INCREMENTO EN LOS DELITOS Y LAS VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS

EL RESULTADO DE LA PROLIFERACIÓN y conflictividad del narcotráfico en México se refleja en tres dimensiones, diariamente verificables en buena parte del territorio nacional: a) la existencia de milicias de sicarios dedicados a realizar ejecuciones; b) el desarrollo de empresas clandestinas dedicadas al tráfico de drogas, el secuestro y la extorsión; y c) el establecimiento de estructuras y métodos de operación que sugieren las formas de “gobiernos *de facto*” que venden protección, cobran impuestos e influyen en las decisiones de la autoridad (Guerrero Gutiérrez, 2009).

SOBRE LAS CAUSAS QUE ALIMENTAN las *guerras* entre grandes cárteles, podría citarse la siguiente exposición de Eduardo Guerrero Gutiérrez (2009):

Primero, la baja gradual de los precios de las drogas en Estados Unidos, lo que ha hecho más cruenta la lucha por controlar más cruces fronterizos, puntos de embarque y corredores.

Segundo, la competencia por conseguir los “contratos” de los cárteles colombianos para la transportación y distribución de su cocaína y de la heroína sudamericana en Estados Unidos.

Tercero, el aumento de las disputas intra e intercártel propiciadas por el aumento de decomisos y detenciones del gobierno.

Cuarto, un aumento de la inversión en violencia por parte de los cárteles como respuesta a la agresiva estrategia del gobierno.

ASÍ, PODEMOS DECIR QUE EN MÉXICO se libran actualmente tres guerras de intensidades variables. Dos de ellas estarían relacionadas con el comportamiento de los cárteles de narcotráfico al interior y entre ellos (una entre grandes cárteles y otra entre bandas delictivas de narcomenudeo en localidades), y la tercera es la que despliega el actual gobierno federal.

ES PROBABLE QUE ALREDEDOR y entre estas guerras, el papel de las autoridades locales (gobernadores, alcaldes, cuerpos de seguridad

⁹ El Plan Mérida ha merecido detallados análisis de parte de importantes organizaciones de los Estados Unidos, entre las cuales cabe destacar al Woodrow Wilson Center y la Universidad de San Diego (Olson, Shirk y Selee, 2010).



locales) tenga distintos niveles de involucramiento, lo cual está mediado por la corrupción y la penetración del narcotráfico en dichos gobiernos.

OTRA DE LAS CAUSAS y manifestaciones más notorias del incremento de la violencia es la intensificación de la participación de elementos de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública, sea en los operativos con fuerte despliegue de fuerza en vías públicas o en la creciente participación de militares, en activo o retirados, al mando de corporaciones policíacas. Conforme a cifras oficiales, ha habido un incremento de 68 por ciento en la utilización de elementos de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública de 2006, año en el que se desplegaron 30 mil elementos, hasta llegar a 45 mil en 2010 (Gómora, 2011), con la estimación de que a finales de 2011 fueron alrededor de 51 mil los militares (Jiménez, 2011: 2-6) cumpliendo tareas –incluyendo arraigos, cateos, detenciones y retenes, entre otros– que en un Estado de normalidad democrática corresponderían exclusivamente a las autoridades civiles.

ASIMISMO, EN 14 DE LAS 32 ENTIDADES FEDERATIVAS de la República, el titular de la dependencia encargada de la seguridad pública es un militar, mientras que en seis entidades los encargados de las instituciones policíacas locales son militares, sin contar con la presencia de éstos al frente de policías municipales o de algunas agencias estatales de seguridad en al menos 25 estados (Galán, 2011). Cabe destacar que 36 por ciento de los directores de seguridad pública de los 50 municipios con más homicidios en el país tienen mandos militares y que la seguridad pública en los cinco municipios que registran más homicidios en el país –Acapulco, Chihuahua, Ciudad Juárez, Culiacán y Tijuana– tienen como titular a un militar en retiro, sin que esto repercuta directamente en la disminución de las ejecuciones registradas (Aguilar, 2011).

EN SU INFORME SOBRE Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos del 31 de diciembre del 2009, la CIDH advierte a los Estados miembros de la OEA sobre la creciente participación de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública, y afirma que “...es fundamental la separación clara y precisa entre la seguridad interior como función de la policía y la defensa nacional como función de las Fuerzas Armadas, ya que se trata de dos instituciones substancialmente diferentes en cuanto a los fines para los cuales fueron creadas y en cuanto a su entrenamiento y preparación” (CIDH, 2003b: cap. III, párrafo 272; CIDH, 2009: párrafo 100). Como lo ha señalado la propia CIDH en diversos informes (CIDH, 2003a, párrafo 113; CIDH, 2009: párrafo 100), “...dado que las fuerzas armadas carecen del entrenamiento adecuado para el control de la seguridad ciudadana, corresponde a una fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos combatir la inseguridad, la delincuencia y la violencia en el ámbito interno”.

DESDE 1998 LA PROPIA COMISIÓN INTERAMERICANA manifestó su preocupación por la creciente utilización de agentes de las Fuerzas Armadas en labores policiales en México, adoptada presumiblemente con un carácter temporal desde entonces, en tanto

se lograba la reorganización de las policías. Lamentablemente, el Estado mexicano no solo ha desestimado las recomendaciones de la Comisión, sino que desde 2007 ha intensificado de manera inédita la participación de las Fuerzas Armadas en la política gubernamental de seguridad pública –denominada por el mismo titular del Ejecutivo federal como “guerra contra la delincuencia organizada”–,¹⁰ a pesar de que “es indudable que la criminalidad ordinaria –por muy grave que sea– no constituye una amenaza militar a la soberanía del Estado” (CIDH, 1998: cap. v, párrafos 402 y 403).

LOS EFECTOS NOCIVOS DE LA UTILIZACIÓN de las Fuerzas Armadas en labores policíacas se observan en el incremento de las violaciones de derechos humanos. Las quejas presentadas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) por violaciones de derechos humanos por parte de militares se han incrementado en 1,000 por ciento entre 2006 y 2009; 33 por ciento de las quejas recibidas en México durante 2010 correspondió a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) (CNDH, 2010).

LA TENDENCIA DESCRITA EN LOS APARTADOS ANTERIORES se refleja también en un preocupante incremento de ciertos delitos, particularmente homicidios, secuestros, extorsiones, robos y violaciones sexuales, así como de graves violaciones de derechos humanos. Informes recientes sobre la situación de los derechos humanos en México coinciden en que, como efecto de la actual política de seguridad, se han multiplicado los casos de tortura, detenciones ilegales, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas de personas por parte del Ejército, policías y grupos paramilitares (Amnistía Internacional, 2009; osc, 2008).

LA SEGURIDAD ADQUIERE PRIMACÍA SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS

IRÓNICAMENTE, EN EL EMPEÑO POR IMPONER el Estado de derecho, entendido éste como la recuperación del monopolio de la violencia por parte de las instituciones del Estado, se ha roto el viejo sistema de regulación del antiguo régimen, basado en acuerdos políticos y en el uso selectivo de la ley, desencadenando la violencia implícita en esas relaciones de poder.

POR DESGRACIA, LA IMPOSICIÓN DEL ORDEN mediante el uso privilegiado de la fuerza no se ha visto acompañado de un esfuerzo igualmente consistente por crear una nueva institucionalidad basada en normas democráticas, ni en atacar las causas estructurales que alimentan la inseguridad imperante. En otras palabras, la noción de Estado de derecho que pretende imponer el gobierno, dista de la noción de un Estado democrático de derecho, basado en el respeto y protección plena e integral de los derechos humanos, en el que la ley sea igual para todos, y todos sean iguales ante la ley.

¹⁰ El titular del Ejecutivo federal empleó este término en su discurso del 12 de septiembre de 2008, en el marco del lanzamiento del “Acuerdo Nacional contra la Delincuencia”. En esa ocasión señaló, como precisa el comunicado emitido por la presidencia de la República, las siguientes palabras: “En esta guerra contra la delincuencia, contra los enemigos de México, no habrá tregua ni cuartel, porque rescataremos uno a uno los espacios públicos, los pueblos y las ciudades en poder de malvivientes, para devolverlos a los niños, a los ciudadanos, a las madres de familia, a los abuelos”. Disponible en: <http://presidencia.gob.mx/prensa/?contenido=38611>



Irónicamente, en el empeño por imponer el Estado de derecho se ha roto el viejo sistema de regulación del antiguo régimen, basado en acuerdos políticos y en el uso selectivo de la ley, desencadenando la violencia implícita en esas relaciones de poder

EN ESTE CONTEXTO, Y POR AÑADIDURA, las autoridades han planteado un falso dilema entre seguridad y derechos humanos, reforzando así la creencia extendida en algunos sectores de la opinión pública de que “los derechos humanos solo sirven para defender a los delincuentes”.

UNO DE LOS ASPECTOS QUE MÁS PREOCUPA es la evidente disparidad en las cifras que nos describen el acontecer de la violencia, ya que las diversas autoridades federales difieren en las mismas. Mientras la cuenta oficial continúa día a día sumando vidas, es sorprendente el desdén hacia las víctimas por parte del actual gobierno. Detrás de cada una de las casi 35 mil muertes reportadas oficialmente, más aquellas víctimas no contabilizadas que han muerto en la ola de violencia, entre el fuego cruzado, hay una historia, un proyecto de vida interrumpido, un duelo, una muestra de violencia que se remite a hechos concretos, a personas con rostro, nombre e identidad.

DETRÁS DE ESTOS HECHOS, MOSTRADOS como frías cifras de la “guerra contra la delincuencia organizada” o, en algunos casos, etiquetadas bajo la desatinada figura de “daños colaterales”, hay un fuerte impacto social en sus familias, en su entorno social y una característica común: la impunidad.

HOY TENEMOS UNA IDEA APROXIMADA de cuantas muertes van en este sexenio, lo que todos desconocemos es cuántas averiguaciones previas, consignaciones o condenas por estos hechos han sido emitidas por los jueces (Acosta, 2010: 18-19). Tampoco sabemos dónde están los desaparecidos de la denominada “guerra sucia” durante las décadas de 1970 y 1980; quiénes son los responsables del asesinato de diferentes miembros de la familia Reyes Salazar, activistas de Ciudad Juárez; a cuántos años de cárcel fueron condenados los



responsables por los estudiantes del Tecnológico de Monterrey ni por los de las matanzas de adolescentes en Salvárcar y Torreón; cuántos funcionarios han sido investigados por negligencia y homicidio doloso en la tragedia de la mina de “Pasta de Conchos”; quiénes ordenaron el asesinato de 72 migrantes en Tamaulipas y de los descubrimientos más recientes de fosas comunes en el municipio de San Fernando; quiénes son los asesinos de Marisela Escobedo Ortiz o cuántas consignaciones han realizado los ministerios públicos por las más de 900 mujeres asesinadas en el Estado de México, y las 79 mujeres asesinadas en Ciudad Juárez en 2011; y así, en una lista interminable, enumeración de nombres y casos de impunidad, podríamos agotar este espacio.

MÁS AÚN, LAS AUTORIDADES SE HAN NEGADO a reconocer las consecuencias que los altos índices de violencia implican para la ciudadanía. Reflejo de ello es su resistencia a aceptar las recomendaciones en materia de derechos humanos emitidas por la CNDH. Según los informes de actividades publicados por la misma en 2010, cerca de 20 por ciento de las recomendaciones emitidas no fueron aceptadas por las autoridades correspondientes, entre ellas recomendaciones dirigidas a la Secretaría de Marina y a la Secretaría de Seguridad Pública (CNDH, 2010: 79).

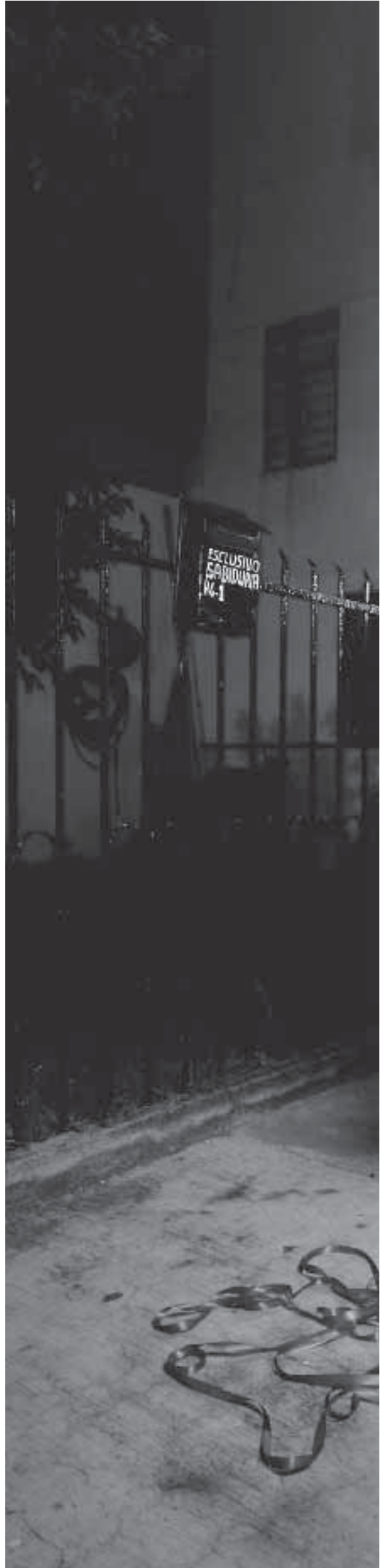
LO MÁS LAMENTABLE DE ESTA SITUACIÓN ES QUE nos acostumbramos a la muerte y a su justificación. Hoy en México a los asesinatos o ejecuciones extrajudiciales se les llama “daños colaterales”, a las desapariciones forzadas, “levantones”, a los allanamientos ilegales, “cateos” y a las detenciones arbitrarias en hoteles, casas particulares o batallones, “arraigos”. Eufemismos que reclasifican la realidad a fin de amoldarla a una política de seguridad que carece de consenso y de un sólido fundamento legal. 📌

En México se libran actualmente tres guerras de intensidades variables. Dos de ellas estarían relacionadas con el comportamiento de los cárteles de narcotráfico al interior y entre ellos y la tercera es la que despliega el actual gobierno federal



BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

- ACOSTA, Mariclaire (2010). *The Uncertain Defeat of Authoritarianism, Lawlessness and Human Rights in Mexico*. Universiteit Utrecht.
- AGUILAR, Andro (2011). "Militarización sin resultados", suplemento *Enfoque*, periódico *Reforma*, 10/04/2011.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL (2009). *México: Nuevos informes de violaciones de derechos humanos a manos del Ejército*, Madrid: Ed. Amnistía Internacional (<http://amnistia.org.mx/abusosmilitares/informe.pdf>).
- ASTORGA, Luis (2009). "Transición democrática, organizaciones de traficantes y lucha por la hegemonía", en: BENÍTEZ MANAUD, Raúl, Abelardo RODRÍGUEZ SUMANO y Armando RODRÍGUEZ LUNA (eds.), *Atlas de la seguridad pública y la defensa de México 2009*. México: CASEDE. Disponible en: www.seguridadcondemocracia.org/contenido-y-descargas-de-libros/contenidos/atlas-de-la-seguridad-y-la-defensa-de-mexico-2009.html.
- AZAOLA, Elena (2008). *Crimen, castigo y violencias en México*, Serie Ciudadanía y Violencias, Quito: FLACSO-MDMQ.
- CASAS ZAMORA, Kevin (2011). "¿Clavo o tornillo? La guerra del presidente Calderón", en: revista *Nexos*, núm. 399, marzo, pp. 20-23.
- CHABAT, Jorge (2010). *Combating drugs in Mexico under Calderon: The inevitable war*, México: CIDE.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH) (2009). *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, CIDH.
- ___ (2003a). *Justicia e inclusión social: los desafíos de la justicia en Guatemala*, CIDH.
- ___ (2003b). "Seguridad del Estado: las Fuerzas Armadas y los Cuerpos Policiales de Seguridad", en: *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Venezuela*, CIDH.
- ___ (1998). *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, CIDH.
- COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (2010). *Informe de actividades 2010*. CNDH.
- DE MAULEÓN, Héctor (2009). "Bajo fuego", en revista *Nexos*, núm. 373, enero.
- ESCALANTE GONZALBO, Fernando (2011). "Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso", en revista *Nexos*, enero.
- GALÁN, Marcelo (2011). "Militares a cargo de la seguridad en 17 entidades", en: *El Universal*, 28/02/2011.
- GÓMORA, Doris (2011). "Hay más de 45 mil militares en lucha antinarco: Sedena", en: *El Universal*, 6/05/2011, www.eluniversal.com.mx/nacion/185247.html.
- GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo (2009). "Narcotráfico, s.a.", en: revista *Nexos*, núm. 373, enero.
- JIMÉNEZ, Benito (2011). "Incrementa SEDENA efectivos contra narco", en: periódico *Reforma*, 4/04/2011, en: www.reforma.com/libre/online07/edicionimpresa/.
- MÉNDEZ, Enrique (2011). "SSP: aumento de la delincuencia y ejecuciones, por falta de empleo", en: *La Jornada*, 29/02/2011.
- OLIVARES FERRETO, Edith (2010). *Condiciones sociolaborales de los cuerpos policiales y seguridad pública*, Friedrich Ebert Stiftung.
- OLSON, Eric L., David A. SHIRK y Andrew SELEE (Eds.) (2010). *Washington Shared Responsibility, u.s.-Mexico Policy Options for Confronting Organized Crime*, Washington, DC: Mexico Institute, WWICS y Trans-Border Institute, UCSB.
- OSC (2008). "Informe sobre la situación de los derechos humanos en México", elaborado por las organizaciones de la sociedad civil para el examen periódico universal, México: Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C., en: www.fundar.org.mx/pdf/e pu.pdf.
- RED POR LOS DERECHOS DE LA INFANCIA EN MÉXICO (REDIM) (2010). "Informe Alternativo sobre el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a la Participación de Niños en Conflictos Armados", en: www.derechosinfancia.org.mx.
- RÍOS, Viridiana (2009). *¿Quién se vuelve narco y por qué? El perfil del narcotraficante mexicano*, en: revista *Este País*, agosto, disponible en: www.gov.harvard.edu/files/uploads/Rios_EstePais_DealersS.pdf
- VERDUGA, César (2010). "Notas proyecto de investigación", en: *Superando la cultura de la impunidad de los delitos graves contra mujeres y niñas en México*, Mariclaire Acosta Urquidí (coord.), División de Estudios Internacionales, México, DF: División de Estudios Internacionales, CIDE.



LA SEGURIDAD NACIONAL COMO SEGURIDAD CIUDADANA

MIGUEL
CONCHA MALO

Director del Centro de
Derechos Humanos
"Fray Francisco
de Vitoria, o.p.", A.C.
y miembro del
Movimiento por la
Paz con Justicia y
Dignidad.

ALGUNOS ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA DE LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL

Ante la situación de inseguridad que embarga a la mayor parte del país, pareciera que la solución está en el recrudecimiento de las medidas de seguridad y la centralización del control de las fuerzas públicas para mantener el orden. Los números nos indican que la estrategia para combatir el crimen organizado no está teniendo los resultados esperados. Las bajas de elementos del Ejército, la Marina, la policía y las bajas de civiles atrapados en esta llamada "guerra", generan un ambiente de zozobra.

LOS MOTIVOS POR LOS QUE SE PRESENTÓ la iniciativa de reforma por el Ejecutivo en abril de 2009 aluden a los objetivos plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. En particular el de recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social, mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado.

CITO FRAGMENTOS DEL OFICIO turnado por la Secretaría de Gobernación a los secretarios de las Comisiones de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión para remitir la iniciativa del proyecto de decreto por el que se reforma la Ley de Seguridad Nacional (LSN):

...El Estado mexicano vive hoy un momento crucial en su desarrollo democrático. La realidad nacional exige revisar y redefinir los conceptos de seguridad nacional, seguridad pública y seguridad interior para construir los fundamentos que permitan garantizarlas cabalmente...

De lo anterior, es dable concluir que la seguridad nacional tiene dos vertientes, es decir, la seguridad interior y la defensa exterior, y que es permitido a la Fuerza Armada Permanente participar en ambas vertientes... (Senado de la República, 2009).

POR LO ANTERIOR ES PREOCUPANTE LA POSICIÓN del Ejecutivo, que mediante estas declaratorias le da la vuelta a la disposición constitucional establecida en el artículo 21, y cito:

...La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende





Ley de Seguridad Nacional. Trayectoria

21 de abril de 2009: El Ejecutivo federal presenta al Senado iniciativa de reforma a la Ley de Seguridad Nacional (LSN), que prevé un procedimiento administrativo con una mera opinión consultiva del Congreso para regularizar la intervención de las Fuerzas Armadas (FA) en supuestos hechos de disturbio de la paz pública, entre otras causales. El procedimiento es llamado “alerta de seguridad interior”.

22 de abril de 2010: el Senado incorpora a ese procedimiento la previsión de que las violaciones de derechos humanos cometidas por FA se juzgarán por autoridades civiles, así como el monitoreo de la CNDH, el Congreso de la Unión y el poder Judicial de la Federación sobre las actuaciones de elementos castrenses en el ejercicio de funciones conferidas por la LSN. Turna la minuta a la Cámara de Diputados.

16 de abril de 2011: un grupo de trabajo creado por la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados propuso a las comisiones dictaminadoras (Gobernación, Derechos Humanos y Defensa Nacional) un documento trabajado con la SEDENA que, bajo un concepto graduado de la paz y eliminando los controles contemplados en la minuta del Senado, facultaba a las FA a intervenir en asuntos de carácter político electoral, social y laboral; les daba facultades de Ministerio Público y establecía la jurisdicción militar como la encargada de resolver sobre casos de violaciones de derechos humanos.

17-25 de abril de 2011: se intensifican las reuniones entre representantes de organizaciones de derechos humanos y legisladoras/es de diverso signo político para impulsar modificaciones sustantivas al documento de trabajo.

18 de abril de 2011: ante el riesgo inminente de aprobar por *fast track* la reforma, se hace pública una carta de franca oposición al documento por parte de más de cien OSC, académicas y académicos.

la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Y SE AÑADE: “Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas...”. Es decir, la seguridad nacional debe de estar a cargo de autoridades civiles, y no, como se intenta colocar en esta reforma, justificando la intervención de la Fuerza Armada.

ASIMISMO LA INICIATIVA DE REFORMA incorpora el procedimiento de alerta de seguridad interior, procedimiento que fue sometido a la consideración de la Cámara de Senadores a principios de 2010. En la minuta del dictamen aprobada en abril de 2010 por las Comisiones Unidas de Seguridad Pública, Gobernación y Estudios Legislativos, se incluyeron una serie de controles al procedimiento para declarar la existencia de una afectación a la seguridad interior, y otros que posibilitan un control político de las decisiones del presidente. Las organizaciones de la sociedad civil y personas especialistas expresaron su rechazo sobre los contenidos de esta minuta en una carta fechada en abril de 2011, a propósito de lo siguiente:

1. La regularización de la participación de la Fuerza Armada Permanente (FAP) en labores que constitucionalmente no le corresponden (como anteriormente se expresó según lo estipulado en el artículo 21 de la Constitución);
2. La criminalización de la protesta social pacífica, la defensa de los derechos humanos y el ejercicio de la libertad de expresión;
3. La ausencia de controles democráticos sobre la actuación de la FAP en la atención a supuestas “afectaciones a la seguridad interior”. Lo que se refleja en la aplicación extensiva de la jurisdicción militar a delitos constitutivos de violaciones de derechos humanos de civiles, y en la ausencia de mecanismos de monitoreo y fiscalización por parte del Congreso, el poder Judicial y los organismos públicos autónomos.

TODO ESTO FAVORECE UN AMBIENTE PROPICIO para la violación sistemática de los derechos humanos.

INCORPORAR EL CONCEPTO DE SEGURIDAD CIUDADANA

LA LSN PARTE DE UNA DEFINICIÓN de seguridad pública considerada como un fin en sí mismo, subordinando al fin de la seguridad todo el quehacer de las instituciones involucradas. Incorpora además el tema de la seguridad interna, equiparándola con la seguridad pública.

DESDE ESTE CONCEPTO, la seguridad pública busca proteger y preservar el orden y la paz públicos, dejando de lado el respeto y ejercicio de los derechos fundamentales de las personas. La reforma no permite tener claridad sobre lo que se entiende por seguridad, y expone una mayor confusión entre los conceptos de seguridad pública, seguridad interior y seguridad nacional. Por lo que sería conveniente aclararlos, dadas las implicaciones en cada uno.

LA SEGURIDAD CIUDADANA ES UN CONCEPTO ausente de las discusiones que se han vertido en torno al tema de seguridad pública, interior y nacional. No obstante, es la que incorpora el enfoque de derechos humanos; es decir no busca ser una imposición del Estado, e incluye a las y los ciudadanos en las definiciones de políticas a implementar en este rubro.

LA SEGURIDAD CIUDADANA CONCIBE a la seguridad como un derecho que pone en el centro no al Estado sino a las personas y el ejercicio de sus derechos fundamentales. Es decir, la seguridad ciudadana permite que se tome en cuenta a las personas como sujetos de derechos, y se alude a las implicaciones que en materia de política de seguridad se tienen. La lógica que atiende va al centro de las decisiones comunitarias; se propone la construcción de acuerdos con la autoridad, y se restablecen mecanismos de responsabilidad definidas a partir de una relación entre Estado y sociedad civil, que se basa en las capacidades de ambas partes para afrontar el problema (Manual de seguridad ciudadana, 2009).

LA SEGURIDAD CIUDADANA VELA POR LA CALIDAD de vida de las personas y consigue en un sentido amplio enmarcar las cuestiones económicas y sociales. Por otro lado se plantea desde el respeto de la integridad de la persona, del goce y disfrute de una vida tranquila sin temor a ser víctima de algún crimen. La primera noción incluye como amenazas a la seguridad ciudadana, el hambre, la violencia generalizada, la falta de oportunidades en el empleo, la educación, entre otros. En consecuencia, y de acuerdo a como lo señala el Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

La seguridad ciudadana es una de las dimensiones de la seguridad humana y por lo tanto del desarrollo humano e involucra la interrelación de múltiples actores, condiciones y factores, entre los cuales se cuentan la historia y la estructura del Estado y la sociedad; las políticas y programas de los gobiernos; la vigencia de los derechos

La seguridad ciudadana concibe a la seguridad como un derecho que pone en el centro no al Estado sino a las personas y el ejercicio de sus derechos fundamentales



Ley de Seguridad Nacional. Trayectoria

26 de abril de 2011: reunión de defensores de derechos humanos y activistas sociales con integrantes de la Comisión de Defensa Nacional, en la que se expuso el rechazo rotundo al documento del Grupo de la Junta de Coordinación Política.

26 de abril de 2011: ante la resistencia social, el grupo de trabajo matiza la redacción de su documento y los legisladores que apoyaban el impulso de ese proyecto desisten en su propósito de discutirlo en el Pleno de la Cámara de Diputados en el periodo de sesiones que concluyó el 30 de abril siguiente.

10 de mayo de 2011: las osc envían carta pública a las comisiones dictaminadoras solicitando la apertura de una consulta pública, informada y plural en torno a la reforma de la LSN.

13 de mayo de 2011: la Comisión de Gobernación anuncia audiencias públicas y un foro de discusión sobre la LSN con osc y expertos en seguridad.

31 de mayo de 2011: osc exponen su preocupación frente a los contenidos lesivos de los derechos humanos de la LSN ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en Ginebra, Suiza.

6-9, 16 y 17 de junio de 2011: se desahogan audiencias con representantes de organizaciones de la sociedad civil, académicos y funcionarios de PGR, SEDENA, SEGOB y CISEN. La sociedad civil coincidió en la necesidad de eliminar de la LSN las menciones a la seguridad interior, ajenas a una legislación en la materia; establecer controles al uso de la fuerza, así como a avanzar en el camino a una seguridad ciudadana, que proteja integralmente los derechos de las personas.

15 de junio de 2011: osc exponen su preocupación frente a los contenidos lesivos de los derechos humanos de la LSN ante el Parlamento Europeo en Bruselas, Bélgica.

21 de junio de 2011: se realiza el Foro “Democracia, Seguridad Nacional y Derechos Humanos”, con posiciones coincidentes con las audiencias.

económicos, sociales, culturales; y el escenario regional e internacional. La seguridad ciudadana se ve amenazada cuando el Estado no cumple con su función de brindar protección ante el crimen y la violencia social, lo cual interrumpe la relación básica entre gobernantes y gobernados (CIDH, 2009: x).

POR TANTO, SE CONSIDERA IMPORTANTE transitar de una visión de seguridad pública a la de seguridad ciudadana, y reconocer las obligaciones del Estado con relación al derecho a la vida, el derecho a la integridad física, el derecho a la libertad y la seguridad personales, y el derecho al disfrute pacífico de los bienes. Sin perjuicio de ello, las obligaciones positivas y negativas del Estado respecto a la seguridad ciudadana también comprometen el derecho a las garantías procesales y a la protección judicial, el derecho a la privacidad y a la protección de la honra y la dignidad, el derecho a la libertad de expresión, el derecho a la libertad de reunión y asociación; y el derecho a la participación en los asuntos de interés público (*idem*).

LA SEGURIDAD ES UN MEDIO PARA ALCANZAR la plena vigencia de todos los derechos humanos desde una perspectiva integral, que incluye tanto a los derechos civiles y políticos, como a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. La seguridad ciudadana permite que se vean otros elementos que no se contemplan en lo que respecta a la seguridad nacional, y privilegia las formas democráticas para la toma de decisiones. No es en vano que este modelo se comience a aplicar a partir del fracaso de los modelos tradicionales que privilegian la represión y el autoritarismo.

LA CIUDADANÍA DEBE PARTICIPAR ACTIVAMENTE en el diseño, implementación, control y evaluación de las políticas, mediante intercambios y controles horizontales. Son fundamentales las estrategias locales y comunitarias en la seguridad. Es decir, la participación ciudadana activa, crítica y plural. Esto quiere decir que a la par de los controles políticos para mantener un equilibrio democrático, es necesario contemplar mecanismos directos que informen a la ciudadanía y permitan que se establezca la comunicación con las personas dotadas de autoridad para hacer una valoración de los riesgos y amenazas a la “seguridad interna”. Este último concepto, que forma parte de la propuesta presentada por el Ejecutivo, exige un análisis pormenorizado de lo que se está entiendo por la misma. Lo que está detrás del tema de la seguridad interna es la posible orientación hacia un Estado represor que cumpla “tareas de seguridad” sin atender a los medios, y únicamente focalizándose en resultados independientemente de sus efectos.

LA SEGURIDAD CIUDADANA PODRÁ SONARLES a muchos operadores políticos como algo que resulta inviable. A ellos habría que decirles que el cambio de enfoque permite que no se hagan categorizaciones abstractas, como lo es el orden público, y que se aterrice a partir de las necesidades expresadas, y no en un supuesto de lo que la ciudadanía requiere. En este sentido, la instrumentación de políticas en materia de seguridad debe apelar a salvaguardar la vida e integridad de las personas; lo otro sería propiciar un ambiente en el que la seguridad es concesión de unas cuantas personas con altos costos en el ejercicio de los derechos, donde se favorecen mecanismos represores.

EL DEBATE DE LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD que el Estado debe implementar debe pasar por la óptica de la seguridad ciudadana. Este enfoque apela a una visión integral que coloca los aspectos de la prevención y atención. La prevención ha sido un tema olvidado y sobajado, se ha adscrito en un plano secundario y no se han valorado las estrategias que se pueden impulsar y que ayudarían enormemente a mejorar la situación de las y los jóvenes. La inseguridad no es solamente un tema que implique la “guerra contra el narcotráfico”; involucra las redes de complicidad, los manejos discrecionales y corruptos en los mandos policiacos y las amenazas contra la población civil. Por otro lado, están las causas sociales de las que ella deriva, que hace más sencillo que el crimen organizado engrose sus filas con la participación de jóvenes que no encuentran posibilidades de un trabajo digno o de una educación que les posibilite otro futuro.

ES SIMPLE Y LLANAMENTE INGENUO PENSAR que la inseguridad no deviene en un problema mayor que afecta el bienestar de la población. Es ingenuo pensar que con más armas, mayor equipamiento y más elementos de las Fuerzas Armadas acabaremos con el narcotráfico. Recientemente, en el informe presentado por la Comisión Global de Políticas de Drogas, se coloca entre sus recomendaciones:

focalizar las acciones represivas en las organizaciones criminales violentas, pero hacerlo de manera de socavar su poder y su alcance, mientras se da prioridad a la reducción de la violencia y la intimidación. Los esfuerzos para imponer el cumplimiento de la ley no debieran focalizarse en reducir los mercados de drogas *per se*, sino más bien en reducir sus daños en los individuos, las comunidades y en la seguridad nacional (Global Commission On Drug Policy).

CÓMO TRANSITAR DE UN CONCEPTO DE SEGURIDAD INTERNA-PÚBLICA A LA SEGURIDAD CIUDADANA

LAS NUEVAS FORMAS DE CRIMINALIDAD EXIGEN del gobierno respuestas más certeras y atinadas para abatirlas. Lo que es claro es que la estrategia de estos últimos años solo ha abonado a la decepción continua y a la falta de credibilidad en las medidas adoptadas. No creemos en que ésta sea la vía con la que se pueda garantizar la seguridad. El Estado debe considerar seriamente la seguridad de sus ciudadanos, ya que ésta le brinda rostro humano a la seguridad nacional. No puede ser de otra forma, ya que lo contrario es anteponer los intereses “nacionales” definidos unilateralmente. Los estudios recientes en América Latina señalan que ante la ola de violencia que se extiende y las nuevas formas que adoptan las bandas criminales son necesarias otras medidas que no son las mismas que se han venido implementando, y que a todas luces no dan los resultados esperados y generan un mayor clima de violencia.

POR ESO CUANDO HABLAMOS DE SEGURIDAD CIUDADANA se incluyen los siguientes aspectos para reconsiderar la seguridad nacional y pública, y replantearnos si es necesario asumir otra categoría más,

Lo que es claro es que la estrategia de estos últimos años solo ha abonado a la decepción continua y a la falta de credibilidad en las medidas adoptadas



Ley de Seguridad Nacional. Trayectoria

- 1 de julio de 2011:** osc envían carta pública a comisiones dictaminadoras para demandar el esclarecimiento de la metodología de incorporación de las recomendaciones vertidas en las audiencias y el foro.
- 5 de julio de 2011:** la Secretaría Técnica de la Comisión de Gobernación emite un pre-dictamen en el que no se incorporan plenamente las recomendaciones de la sociedad civil.
- 5 de julio de 2011:** se expone ante la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en su visita a México, la preocupación de la sociedad civil por los contenidos y los procedimientos seguidos en la dictaminación de la LSN; la Alta Comisionada externa su preocupación en su reunión con legisladoras/es.
- 2 de agosto de 2011:** se emite un dictamen aprobado en lo general por la mayoría de la Comisión de Gobernación (con excepción de la bancada del PT y la diputada Teresa Incháustegui del PRD); PRI, PAN y PRD se reservan la totalidad del dictamen.
- 5 de agosto de 2011:** el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad convoca a la marcha PAZos por la Paz, NO a la LSN, que concluye en un mitin masivo frente al Senado de la República.
- 5 de diciembre de 2011:** Emilio Chuayffet, entonces presidente de la Cámara de Diputados, manifiesta públicamente que no aprobarán la LSN en ese período ordinario de sesiones.
- 13 de diciembre de 2011:** aparece en Anexo III de la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados un listado de “Declaratoria de publicidad de iniciativas y minutas con vencimiento de plazo”, en el cual se incluyó en el apartado de Minutas con vencimiento de plazo de la LSN enviada por el Senado a la Cámara de Diputados el 28 de abril de 2010.
- 14 de diciembre de 2011:** se expone en rueda de prensa en la Cámara de Diputados el rechazo manifiesto de las organizaciones de derechos humanos y el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad a la aprobación *fast track* en el pleno de la Cámara de la LSN.

como se quiere hacer con el concepto de seguridad interna: respetar las obligaciones que el Estado tiene en materia de derechos humanos; atender en particular los casos de los grupos de población en mayor riesgo, como las personas migrantes, los indígenas, las personas adultas mayores, las y los jóvenes y los niños; asumir la igualdad de género en sus acciones y políticas, y desarrollar un amplio proceso de consenso con la ciudadanía, que no son solo reclamos de las organizaciones defensoras de derechos humanos, pues representan a un mayor número de personas víctimas del crimen y de los abusos de la autoridad, que hacen ver que las cosas deben modificarse y plantearse a profundidad.

RECORDEMOS, POR EJEMPLO, el movimiento alrededor de la exigencia de un nuevo Pacto Social por un México Digno, Justo y en Paz. El domingo 8 de mayo de 2011 se clamó por una transformación social y económica no excluyente, un alto al uso de las Fuerzas Armadas en acciones de seguridad que son de competencia civil, la exigencia de revisar y aclarar los crímenes hasta ahora cometidos, y en síntesis un alto a la impunidad.

LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS de seguridad ciudadana abarca desde las responsabilidades del Estado en materia de prevención, asumiendo medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural (CIDH, 2009: 17), hasta la obligación de los Estados de investigar conductas que afectan los derechos protegidos en los instrumentos internacionales, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (*Ibid.*: 19). Por tanto, estas políticas deberán asumir y adoptar los principios internacionales de derechos humanos, especialmente los principios de participación, rendición de cuentas y no discriminación.

DEBEN CARACTERIZARSE TAMBIÉN por su integralidad e intersectorialidad, y favorecer la participación y los mecanismos de coordinación intergubernamental (*Ibid.*: 22). Por ello es importante cuestionar las medidas adoptadas en un solo nivel; es decir, por ejemplo, que no solo con plantear reformas a la legislación va a solucionarse el problema de la criminalidad e inseguridad.

LA SEGURIDAD CIUDADANA IMPLICA ADEMÁS un planteamiento de reestructuración institucional, que permita realizar las funciones derivadas de las necesidades expresadas por las y los ciudadanos. Es una actuación que trasciende la tradicional actuación del Estado. No es fácil su transición, pero sí es necesaria para llevar a cabo una verdadera transformación en aspectos que incluyen las políticas de seguridad: la normativa, preventiva y operativa.


LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA tendrían en cuenta las deficiencias diagnosticadas y reconocidas en el Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en:

- La falta de atención a las víctimas de la violencia y el delito.
- La privatización de los servicios de seguridad.
- La gobernabilidad de la seguridad ciudadana.
- La profesionalización y modernización de las fuerzas policiales.
- La intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad ciudadana (*Ibid.*: x).

LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO DEBE HACERSE en consideración de los aciertos y fracasos que han costado más de 40 mil vidas, sin hablar de las pérdidas económicas y sociales, así como de los desplazamientos. Por eso, un abordaje que permite contemplar a la seguridad nacional desde la perspectiva de la seguridad ciudadana debería revisar los mecanismos de control, para plantear una reforma integral que abarque las reformas policial, judicial y penitenciaria.

EN CONCLUSIÓN

DE LO EXPUESTO ANTERIORMENTE, y derivado de las observaciones que en mi caso presento, y que otras organizaciones han hecho, considero que, para dictaminar un proyecto de esta naturaleza, se debe hacer un análisis exhaustivo de las implicaciones de la reforma y de las medidas hasta ahora adoptadas por el Estado mexicano en la lucha contra el crimen organizado.

DE IGUAL MANERA, PARA LOS CONTENIDOS DE LA REFORMA se consiente que ésta deberá: respetar los tratados internacionales y las obligaciones que derivan de estos firmadas y ratificadas por el Estado mexicano en materia de derechos humanos. Y que se sujete a la obligación objetiva que tiene para garantizar el respeto y protección irrestricta de los derechos humanos, asumiendo la integridad de los mismos; así como adoptar un enfoque de seguridad que atienda una perspectiva más amplia, como lo es el concepto de la seguridad ciudadana, abordando el problema en sus distintas dimensiones: social, económica y cultural. 

Un abordaje que permite contemplar a la seguridad nacional desde la perspectiva de la seguridad ciudadana debería revisar los mecanismos de control, para plantear una reforma integral que abarque las reformas policial, judicial y penitenciaria

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH) (2009). *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, en: www.cidh.org/countryrep/seguridad/seguridadindice.sp.htm.
- GLOBAL COMMISSION ON DRUG POLICY, "Report", en: www.globalcommissionondrugs.org/Report (4/6/2011).
- MANUAL DE SEGURIDAD CIUDADANA (2009). México, DF: Centro Prodh e Insyde, A.C.
- SENADO DE LA REPÚBLICA (2009). "Iniciativa de Decreto por el que se reforma la Ley de Seguridad Nacional", en: www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=13261&lg=60 (3/05/2011).





FEMENINO

FOTOGRAFÍA DE

PAULA ISLAS

DOLORES GARNICA

De sobresaltos matutinos, hormonas enloquecidas, llanto inoportuno o carcajada imprevista. De rimel, delineador y después grandes ojeras por el llanto. De pies hinchados y calenturas espontáneas. De ser mujer sin perder el estilo y contra el sistema del extremo que parece transformar en panfleto y retórica todo lo que el rosa toca, como si lo femenino no pudiese ser transparente e inteligente; como si esa palabra, femenino, se conservara en chabacano, en la quema de un sostén en los setenta o en un tutú cursi para preservar el exquisito y masculino orden universal.

HABRÍA QUE REUNIR OTRA VEZ A LA CONVENCION. No es necesario inventarse otra palabra, quizá solo cambiar la sensación al escuchar o leer "femenino". Habría que repetirla muchas veces en contextos transparentes para intentar lavar su anatomía, o publicar en alguna revista la obra fotográfica de Paula Islas, artista visual que bajo procesos del arte contemporáneo y la ventaja de la tradición del retrato, ha sabido inmis-

cuirse en asuntos femeninos sin mancharse de cursilería y política barata.

LA OBRA DE PAULA ISLAS SURGE DE DOS YA TRADICIONES: del retrato clásico que surgió desde el inicio de la fotografía, como un documento-registro no solo del cotidiano de una época determinada, sino de los gestos, miradas, sensaciones, valores estéticos, moda e incluso algo de los adentros que sobresalen en los retratados, aludiendo a esa "sustancia" que sabe todavía describir Walter Benjamin. Al otro extremo se encuentra la tradición del rompimiento, de la "muerte del arte" como explica bien Arthur C. Danto a partir del gran Marcel Duchamp y Andy Warhol, una revolución que amplió infinitamente la teoría y la práctica del arte fuera de su soporte, fuera de la pintura, la escultura e incluso de la fotografía, como una reflexión que solo encuentra salida mediante la cámara o el pincel o el cincel, pero que delinea una idea que se tiene que decir, que se tiene que explicar, pero que convoca a todos los sentidos y sobre todo, a la inteligencia y a la sensibilidad.



LA FOTOGRAFÍA DE PAULA ISLAS PARECE SENCILLA frente al muro de un museo o en las páginas de una revista, pero es precisamente allí donde radica parte de su magia. La fotógrafa escenifica concienzudamente el escenario, la luz y el ángulo para dar protagonismo a los rostros naturales, a la sonrisa no fingida o a la seriedad de la tristeza. A las arrugas y la piel maquillada, y en ese sentido también integra a su labor algo de esencia documental. Sus retratos nunca mienten.

PAULA ISLAS ACOMODA, ARMA, DRAMATIZA sus retratos y sus retratados para reflexionar en torno a esta idea que, en ella, suele centrarse en lo femenino, en lo que nos hace diferentes, similares, especiales, contemporáneas, genéricas, chillonas, cursis o insensibles, desde sus cimientos físicos, desde las hormonas que corren hacia el mismo lado cada mes, sobre la concepción, nuestro rol social y cotidiano, nuestro quehacer en la cocina o en el parque, los sentidos que nos apuntan, los miles de clichés que cumplimos o evitamos, el hilo que nos une, la estética que compartimos, el terrible

sentido de competencia, nuestras tragedias y milagros, amistades, amores y llantos, la nostalgia y el disgusto frente a tiempos pasados y esos supuestos que “debemos” cumplir, o la maravilla de sentirse mujer, y de compartir esa sensación con otras.

EN EL TRABAJO DE PAULA ISLAS LAS REFLEXIONES cobran un sentido natural, sencillo y femenino, en el contexto de este intento por resignificar el concepto. Su obra despliega grandes reflexiones desde la mirada en un día particular del año, una etapa gozosa o malos tiempos, desde el cabello despeinado, la espinilla en el cachete, la ropa interior roída, el vestido favorito, la imaginaria del kleenex como recuerdo, los anteojos como antifaz, de buenas o de malas, enfermas, desnudas, vestidas de gala, en fachas, como caricatura, vieja o joven, como personaje de un libro, desde afuera o desde adentro, con cuchillo en mano, pan en la bolsa o un vestido que nos inventó Lewis Carroll para soñar. Estas fotografías son uno y miles de significados sobre lo femenino.

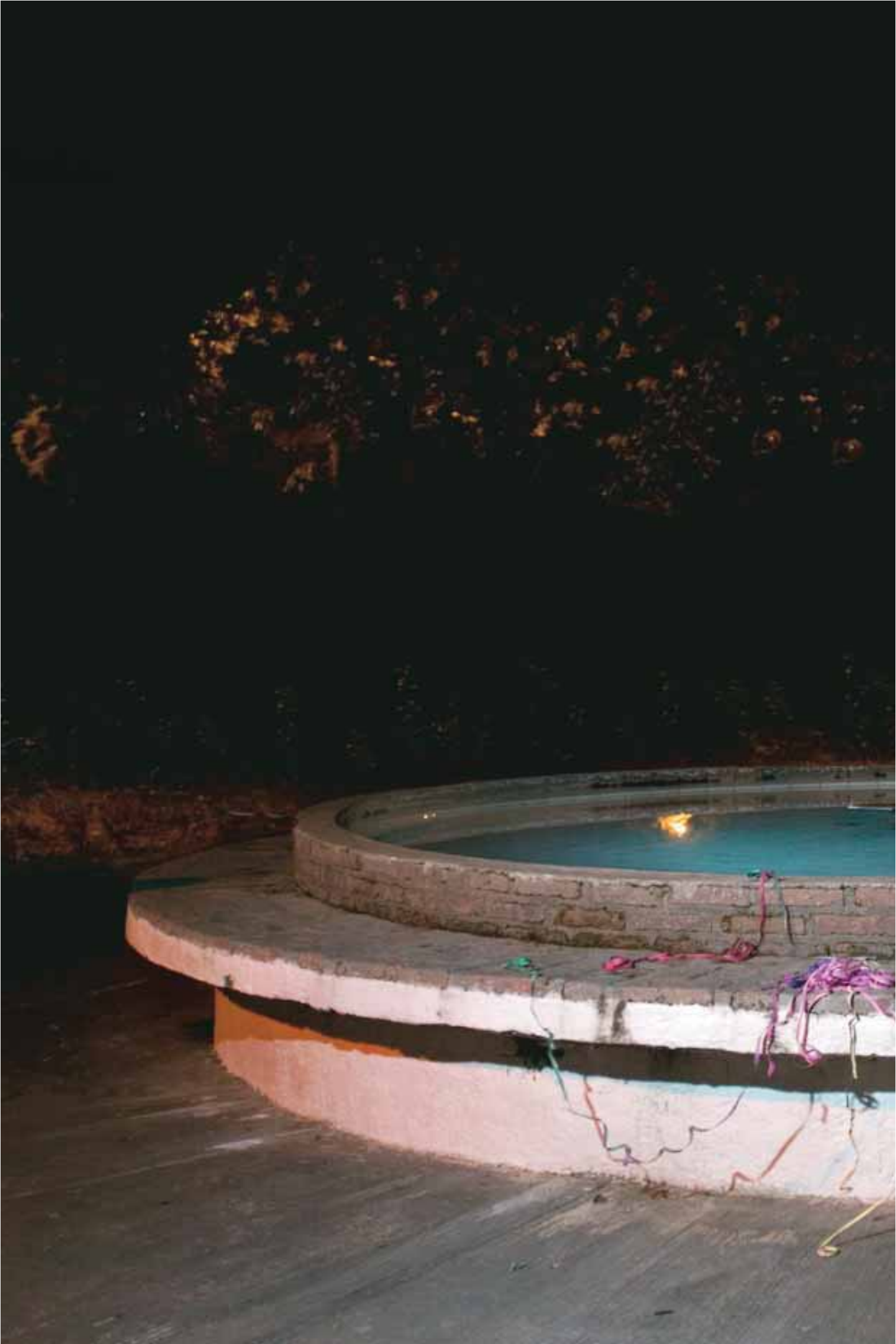


RECETAS
DE LA
FELICIDAD
FOTOGRAFÍA: PAULA ISLAS













ESCLUSIVO
SABIDURIA
AC-1









LA TEORÍA

DE LA IMPLOSIÓN TECNOLÓGICA
Y EL DERECHO DE ACCESO A LA
INFORMACIÓN

La promoción de la defensa de los derechos fundamentales a través de un debido control de convencionalidad y, entre ellas, del acceso a la información pública, así como más recientemente, la protección de datos personales, tanto en el ámbito público como privado, son pasos fundamentales en la construcción y avance de la vida democrática de la sociedad mexicana, por lo que es imprescindible garantizar a la ciudadanía un acceso oportuno y eficaz a la información vinculada con el quehacer gubernamental en su rama administrativa y judicial en forma responsable.

GARANTIZAR EL ACCESO A LA INFORMACIÓN requiere, necesariamente, de un correcto registro y organización de los archivos institucionales, pues en ellos se contiene la memoria histórica de la sociedad. En lo personal, he manifestado mi inquietud respecto a la necesidad de que estos archivos estén disponibles de forma efectiva para aquellos que tengan interés en conocerlos. Lo he señalado en lo que suelo llamar la teoría de la implosión tecnológica y su incidencia en los archivos, con ello me refiero a dos aspectos: 1) la existencia física y electrónica de los documentos y 2) un contenido preciso, en la cantidad indispensable.

EL PRIMER PUNTO TIENE QUE VER con la digitalización de los documentos, lo que representa una resolución del problema del espacio físico, no así el del volumen de información innecesaria y poco organizada, con la que se enfrenta el usuario en su búsqueda

MA.
MACARITA
ELIZONDO
GASPERÍN

Consejera electoral
y presidenta del
Órgano Garante
de la Transparencia
y Acceso a la
Información del
Instituto Federal
Electoral.

BOTICARIUM



de temas específicos, lo que se relaciona con la segunda de las cuestiones enunciadas.

AL RESPECTO, ES IMPORTANTE SEÑALAR QUE el uso de las tecnologías actuales ha otorgado ventajas en el manejo de la información, como son la disponibilidad instantánea de la misma, la rapidez de transmisión y bajo costo, la confiabilidad del mensaje, la autenticidad del emisor-receptor –esto es, permitir al destinatario asegurarse de que el mensaje fue enviado realmente por quien dice ser– y la integridad de la información, de manera que ésta no pueda ser modificada o alterada. Esto, además, permite probar fehacientemente que el usuario ha enviado o recibido un mensaje, de modo que ninguna de las partes pueda alegar que no efectuó la transmisión y, de igual forma, posibilita el control de acceso y garantiza la disponibilidad.

SIN EMBARGO, TAMBIÉN ENFRENTAMOS algunas consecuencias negativas, entre ellas el uso inapropiado de las mismas, lo que ha propiciado que se generen documentos cada vez más extensos sin que, en la mayoría de los casos, toda la información que contienen sea indispensable. Lo que tenemos que impulsar es que los documentos, desde su origen, tengan más información en menos palabras, es decir, generar contenidos precisos, que alimenten y reproduzcan conocimiento de utilidad social.

NO SE TRATA DE LLEGAR AL EXTREMO DE EXPRESARNOS bajo lo ingenioso de un telegrama, o recortando palabras como los jóvenes ya que, hoy, el uso debido de redes sociales permite reducir el contenido del mensaje y busca que, al mismo tiempo, sea entendible para el receptor.

Esta selección podría implicar un mayor esfuerzo de síntesis y análisis de la información, pero ¿qué tan comprometidos

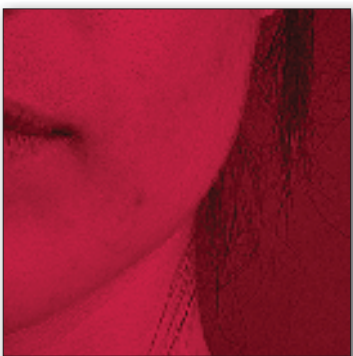


estamos con la ciudadanía para facilitarle el acceso a la información?, ¿qué tanto interés tenemos en transmitirle la información relevante de forma accesible y que ella, la ciudadanía, haga lo propio con su comunidad?, ¿estaremos dispuestos a pasar de una sociedad de la información a lo que la UNESCO llama sociedad del conocimiento?

ES MOMENTO DE QUE LA AUTORIDAD ASUMA una posición proactiva con los ciudadanos, mediante la creación de espacios virtuales, lo que llamaría “tu información” o nube interactiva, que permitan la interacción y generación de conocimiento social, en el ánimo de proporcionar lo que es importante para el público, y que éste coadyuve a la rendición de cuentas de las autoridades, a través de retransmitir en otros espacios la información recibida, lo que sin duda despertará el interés y participación social hacia el quehacer institucional.

CABE MENCIONAR QUE CON LA CREACIÓN de archivos voluminosos nos enfrentamos a la falta de espacio para su conservación, entre las soluciones que se han planteado se menciona la conservación, “solo de ciertos documentos”; evidentemente esta medida nos expondría al riesgo de perder información importante si la valoración de los expedientes o sus actuaciones no es la adecuada.

POR LO ANTERIOR, ES MOMENTO DE PASAR de “la transparencia” a “la comunicación”, a la socialización del conocimiento; la solución es que todo aquel que genere información, en particular los servidores públicos, asumamos el compromiso de transmitirla en un lenguaje directo, conciso y preciso, y en un formato asequible que permita su consulta y reproducción por todo aquel interesado.



EN TANTO NO RESOLVAMOS ambos problemas, la información no llegará a convertirse en conocimiento útil, y no obtendremos beneficios reales de la transparencia y el derecho a la información.

¿Y CÓMO INCORPORAMOS al ciudadano a nuestra red de difusión o comunicación? Invítandole, por un lado, a procesar y difundir la información obtenida,

y que, a su vez, genere inquietudes nuevas con más internautas, lo que sumado al esquema multiplicador que producen las redes, favorecería, entre otras acciones:

- La promoción de nuevas investigaciones.
- Desactivar peticiones recurrentes a las instituciones en temas similares.
- Reducir los tiempos de espera para aquellos cuyo insumo de trabajo es, precisamente, la información oportuna (periodistas).
- Retroalimentar a las instituciones respecto al conocimiento que de ellas tiene la opinión pública y, medir, en su caso, la efectividad de sus propias estrategias de comunicación social.
- Facilitar la rendición de cuentas de la autoridad bajo una óptica real y ciudadana.

ES INDISPENSABLE FORTALECER EL HECHO de que la información esté al alcance de todos, que los archivos se conviertan en espacios en los que, a través de servicios de calidad, los ciudadanos puedan encontrar respuestas a las interrogantes que derivan de la búsqueda de una memoria histórica y que las generaciones que nos sucedan sean capaces de acceder a ella y moverse con habilidad entre los documentos que la contienen. Es importante que sean ellos mismos quienes coadyuven al buen ejercicio de este derecho fundamental y asuman, al igual que nosotros, la obligación correlativa de protegerlo.

NO DEBEMOS DEJAR QUE NUESTRA MEMORIA HISTÓRICA se pierda por no tener información disponible, sea por descuido en su conservación, o por autorizar su dilapidación al no disponer de estrategias

para su resguardo, síntesis y sistematización o, más aún, que conociendo nosotros la información que es precisa, heredemos a quienes nos sucedan el largo y tortuoso camino de búsqueda que, de alguna forma, hemos avanzado. Nuestra responsabilidad es darle los canales y las herramientas para que coadyuven en la producción de información útil para las nuevas generaciones.

DEBEMOS TAMBIÉN AVANZAR EN MATERIA DE modernización tecnológica, adquiriendo infraestructura de punta y capacitando a todo el personal, pero principalmente a las áreas que tienen a su cargo la valoración y depuración documental para disponer de un acervo organizado, descrito adecuadamente en sus distintos niveles y con puntos de acceso suficientes.

ADEMÁS, ES NECESARIO QUE EL DESEMPEÑO de los funcionarios públicos sea eficiente, austero y transparente, y que el mismo se documente en instrumentos que sean conservados en archivos accesibles. De esta forma la ciudadanía tendrá la posibilidad de ejercer un control importante del actuar institucional, y contará con los insumos necesarios para reconstruir la memoria histórica.

BAJO ESE CONTEXTO, DEBEMOS TENER PRESENTE que en el Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Promoción y la Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, de agosto de 2011, se señala que las tecnologías pueden servir como herramientas para aumentar la transparencia en la conducta de los que detentan el poder, obtener acceso a las diversas fuentes de información, y facilitar la participación activa de los ciudadanos en la construcción de las sociedades democráticas (ODS, s.f.).

EN ESE SENTIDO, UNA SOCIEDAD SERÁ más participativa y comprometida manifestará su confianza en las instituciones en la medida en que esté informada de la actuación de sus funcionarios. Comprometámonos entonces, en hacer el esfuerzo de poner a disposición de todos, la información que avala nuestro actuar, pues solo así, y no con discursos, contaremos con el respaldo y la credibilidad de nuestra ciudadanía.

FUENTES DE INFORMACIÓN

OFFICIAL DOCUMENTS SYSTEM OF THE UNITED NATIONS (ODS), en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/449/81/PDF/N1144981.pdf?OpenElement>.



5

RELATOS BREVES

SÚPERMERCADOS

NO TODOS SOMOS COMO USTEDES

FUTBOLITO

PUERTA SIN MAR

TORTURAS

SÚPERMERCADOS

Ayer en la noche fui al supermercado. Suelo ir por la mañana, muy temprano, porque la fruta y la verdura preservan mejor el olor de su frescura. Pero esta vez fui por la noche. Cogí el carrito y empecé, como siempre, por la sección de frutas y verduras. Al lado mío estaba una mujer de cabello largo, rubio, que usaba pans y tenis blancos. La miré de reojo mientras escogía jitomates. Cuando iba por las mandarinas, vi que la mujer de cabello largo ponía en mi carrito una bolsa de zanahorias. Pensé que se había equivocado, pero luego vi que fue a su carrito y lo empujó hacia la sección de ensaladas. Minutos después, mientras echaba cebollas en una bolsa, vi que la mujer ponía en mi carrito media arpilla de naranjas, para luego avanzar hacia los betabeles y los puerros. Entonces no pude evitarlo. Llené media bolsa de papas y, aprovechando que la mujer estaba desatando un manojo de betabeles, puse en su carrito una piña y un racimo de plátanos. Luego, me di la media vuelta y fui hacia la sección de aderezos. Cuando volví con un par de ellos, me di cuenta de que había en mi carrito una bolsa de betabeles y dos pimientos rojos. Entonces

ROGELIO
GUEDEA

Doctor en Letras por la Universidad de Córdoba (España). Es autor de casi treinta libros de diversos géneros. Catedrático de la Universidad de Otago, Nueva Zelanda.



avancé lentamente hacia el carrito de la mujer, mientras ella hurgaba entre las lechugas variopintas, y al paso cogí media sandía, que puse en su carrito en una posición estratégica para que no le costara trabajo descubrirla. Lo mismo sucedió en la sección de cereales, en la de carnes, en la de vinos. Ella ponía en mi carrito pechugas de pollo y yo en el suyo carne molida. Ella una botella de vino tinto y yo una de espumoso. Avena ella. Café yo. Así hasta que salimos del supermercado, ya bastante noche esta vez, subimos al mismo automóvil y durante el trayecto a casa nos fuimos convirtiendo, otra vez, en el marido ejemplar que era yo y en la esposa intachable que nunca ha dejado de ser ella.

NO TODOS SOMOS COMO USTEDES

Palabras contra la represión. Palabras como un muro de piedra alto contra la represión. Palabras para escribir en el pizarrón de la escuela primaria donde estudiaste: “No a la represión”. Palabras para escribir en los baños públicos de las plazas: “Sí a la libertad de expresión”. Palabras que no se parecen a las palabras agujereadas de los discursos oficiales. Palabras contra las falsas palabras de los discursos universitarios. Palabras para confirmar que el rector de cualquier universidad nunca sabrá lo que es la libertad de expresión. Palabras para confirmar que el rector de cualquier universidad practica impunemente la represión. Palabras contra la enfermedad represiva (lumbalgia represiva, peritonitis represiva, tos represiva). Palabras para repartir en volantes en la glorieta de la siguiente esquina: “Diga no a la represión”. Palabras para celebrar lo que han escrito Eduardo Galeano, Juan Gelman, José Saramago, etcétera, contra la represión. Palabras para no olvidar que todo represor siempre será muy poca cosa. Palabras para



tomar el té frente al mar de Nueva Zelanda. Palabras para bañarse en el mar en calma de Nueva Zelanda. Palabras como una barca que nos aleja de la represión en el mar en calma de Nueva Zelanda. Palabras para los que maniataron las palabras contra la represión. Palabras para que todos aquellos que no pueden hacer uso de su libertad de expresión se expresen en estas mismas palabras que escribo yo.

FUTBOLITO


Cuando mi hijo y yo empezamos a jugar futbolito, me puse como firme propósito dejarlo ganar de vez en cuando. Pensé que dejándolo ganar hoy sí y mañana también se le arreciaría el interés. De manera que empezamos a jugar apenas regresaba de la escuela, un juego o dos, y a veces la revancha. No encuentro la forma de describir la expresión de su rostro cuando ganaba, sabiendo yo que en realidad lo había dejado ganar. Levantaba ambas manos en señal de triunfo y arrojaba un espumarajo de felicidad por las narices. Todos los días, regresando de la escuela, nos encerrábamos en su habitación para jugar. Conforme pasó el tiempo, empecé a darme cuenta de que cada vez era más fácil dejarlo ganar y más difícil hacerlo perder, hasta que llegó el momento en que ganarle se me hizo prácticamente imposible. Pasaron semanas o meses para que pudiera realmente adquirir la destreza que me permitiera darle la batalla. Sudaba mares para conseguir meterle un gol, pues sus defensas eran murallas infranqueables y sus medios tenían la habilidad de conectar muy bien con sus delanteros, que no había forma de hacerlos errar. Sin embargo, aproveché una debilidad en su portero para hacerme al triunfo, y fue entonces que las partidas empezaron a emparejarse y pude conseguir ganarle hoy sí y mañana también. No encuentro la forma de describir la expresión de mi hijo cuando yo ganaba: levantaba ambas manos festejando mi triunfo y arrojaba un espumarajo de felicidad por las narices, tal como si desde algún remoto día se hubiera puesto justamente como firme propósito dejarme ganar –nunca he sabido si por amor o por piedad– de vez en cuando.



PUERTA SIN MAR

Entro a un *All day breakfast* esta mañana de domingo. Pido unos huevos con tocino, me dan mi número y me siento en una mesa cercana a la cocina, de tal modo que no es difícil para el mesero ubicarme entre el mundanal de gente. Puedo escuchar fácilmente lo que hablan las cocineras pero más particularmente empiezo a escuchar las indicaciones que le da una de ellas a un mesero chaparrito, asiático, que tiene unos ojos de espanto. La cocinera le explica con detalle las características de los platos que tendrá que llevar para que no vaya a confundir huevos fritos con omeletes. Pero el mesero, ya de cierta edad, apenas entiende a la cocinera, su inglés es un poco cortado y viciado por el ruido de hornos y licuadoras, y el mesero parece estar padeciendo una angustia terrible. Yo lo veo. Dejo de ver todo lo que veía para verlo nada más a él. Y entonces, repentinamente, empiezo a sentir una tristeza infinita, inabarcable, por él, por los dos países que ha perdido (este en el que no se reconoce y aquel que ha dejado de pertenecerle), por sus zapatos que recorren calles en las que sus pasos se extravían, por el sueldo miserable que debe ganar, por su inglés endurecido como una piedra, por el sudor que le escurre a mares por la frente, por mí mismo que lo miro con la compasión de aquel que sabe que en la vida, apenas nacer, todo está perdido para siempre.

TORTURAS

Cuando le cortaron la mano izquierda, la mano izquierda alcanzó a escribir todavía unas palabras de amor en una de las paredes del calabozo. Cuando le cortaron la mano derecha, la mano derecha hizo una seña obscena con el dedo un poco antes de caer. Dos horas después, cuando le arrancaron la boca de raíz, la boca sin raíz dijo salud y buenas noches a la concurrencia. Después vendrían los pies, las rodillas, los hombros, la espalda, la nuca, el pelo, las orejas y, por último, los ojos. Antes de sacarle el ojo izquierdo, el ojo izquierdo derramó una lágrima helada al apagarse. Pero antes de sacarle el ojo derecho, el ojo derecho gritó de terror en el preciso instante en que reconoció, como suyo, el puño que se estrellaba contra su nariz. 





Vuelta en U. Guía para entender y reactivar la democracia estancada
Taurus, 2010

La transición en México. Una historia documental, 1910-2010 El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, 2010

Sergio Aguayo Quezada

LA VUELTA EN "U" DE LA TRANSICIÓN MEXICANA: LOS LÍMITES DE LA DEMOCRACIA ELECTORAL A DIEZ AÑOS DE LA ALTERNANCIA

GUADALUPE CORREA-CABRERA

Profesora de la Universidad de Texas en Brownsville.

Inmersos en el año de la elección presidencial 2012 en México, nos encontramos ante una situación complicada en diversas áreas de la vida nacional: el incremento exponencial en la violencia ocasionada por el crimen organizado, la aparente incapacidad del Estado mexicano para hacer frente a este problema, los altos niveles de desigualdad económica, el crecimiento insuficiente de la economía mexicana, incapaz de cubrir las necesidades básicas de la población; la debilidad de nuestras instituciones, así como la corrupción endémica que afecta el desarrollo de las mismas –y que se manifiesta en todos los niveles de gobierno– son algunos de los principales problemas que enfrentamos como nación en la actualidad, mismos que no han encontrado solución en las políticas públicas o procesos políticos diseñados con este objetivo.

LA TRANSICIÓN HACIA LA DEMOCRACIA EN MÉXICO, que tuvo como punto clave la elección presidencial de principios de siglo, se planteó como un paso fundamental para enfrentar la problemática nacional en todos los niveles. La elección de Vicente Fox en el año 2000 y la derrota del partido que llevó las riendas del poder político en el país por más de siete décadas prometían ser el comienzo de una nueva era de desarrollo y prosperidad en México. Sin embargo, el cambio en las reglas escritas de la política mexicana y las acciones de los nuevos protagonistas de la vida pública nacional parecen no haber

logrado los resultados esperados. Más aún, a poco más de diez años de la alternancia y después de varias décadas de transición de un régimen autoritario a uno “más democrático”, México parece encontrarse frente a una situación delicada y ante un futuro incierto en un clima de violencia e inseguridad sin precedente.

SERGIO AGUAYO QUEZADA –profesor e investigador del Colegio de México– reconoce esta situación y se da a la tarea de explicar el cambio que ha experimentado México en las últimas décadas. En sus dos obras más recientes, Aguayo reinterpreta distintos aspectos de la política mexicana contemporánea y hace un recuento extraordinario del periodo de transición democrática en México: *Vuelta en U. Guía para entender y reactivar la democracia estancada* y *La transición en México. Una historia documental 1910-2010*, textos complementarios que nos permiten visualizar con claridad el estancamiento de nuestra democracia y las limitaciones del sistema político mexicano en la era actual.

EN VUELTA EN U..., Aguayo plantea que la transición democrática en México “vive una regresión, una vuelta en ‘U’, porque sobreviven piezas fundamentales de un autoritarismo que se moderniza y porque la democracia funciona solo para beneficio de unos cuantos” (p. 16). En esta obra, el autor presenta la “historia de una transición estancada y de una democracia hasta ahora fallida” (p. 18). La primera parte del libro analiza cuatro elecciones presidenciales catalogadas como fraudulentas: las de 1910, 1929, 1940 y 1952. Después de hacer un recuento de dichos procesos electorales, el autor hace un balance del proceso de transición democrática en el país de 1963 a 2010. Además de un análisis de cien años de historia política de México –y de medio siglo de transición incompleta– *Vuelta en U...* proporciona una “guía para reactivar la democracia estancada”, que reconoce el papel fundamental de la sociedad civil, ya que, para el autor, los ciudadanos han sido “los protagonistas de la transición”.

EL ANÁLISIS DE ESTAS IDEAS SE COMPLEMENTA con los comentarios y materiales presentados en *La transición en México. Una historia*



documental 1910-2010, obra que resulta una colección de documentos que ensamblan un relato sobre el proceso de transición hacia la democracia en el país. Aquí, Aguayo nos presenta material de consulta que incluye múltiples historias, crónicas, memorias, cartas, textos jurídicos, actas e informes de gobierno, noticias y comentarios periodísticos, obras filosóficas, científicas y literarias, así como entrevistas a varios de los protagonistas de la transición y actores clave en los años que antecedieron a la misma.

ACONTECIMIENTOS Y VARIABLES BÁSICAS PARA EXPLICAR LA TRANSICIÓN

EN AMBAS OBRAS, AGUAYO NOS EXPLICA eventos de gran trascendencia en la historia política del México contemporáneo. Entre estos eventos destacan: la represión en tiempos del autoritarismo (el 68, la Guerra Sucia, etcétera), las reformas electorales, el fin del dominio político del PRI en varios estados de la República, divisiones al interior del grupo gobernante, el papel del PAN en la transición, los dilemas de la izquierda, la aparición de la sociedad civil en la vida pública, el movimiento a favor de los derechos humanos y la creación de organismos públicos de derechos humanos, las crisis económicas, la elección presidencial de 1988, la alternancia en el año 2000, la reforma económica y la apertura al exterior, el sexenio de Vicente Fox, las campañas electorales, el controvertido proceso electoral de 2006, y los últimos años de una democracia estancada caracterizada por la incertidumbre en un clima de violencia e inseguridad.

AGUAYO ANALIZA UNA TRANSICIÓN QUE LLEVA medio siglo y ubica el comienzo de la misma en 1963 “por la reforma electoral de aquel año y porque a partir de entonces se diversifican las protestas de quienes exigen, de las maneras más diversas, cambios en las reglas para disputar cargos públicos”. Para el autor, la descripción de este proceso de cambio político en México se traduce en las siguientes cinco variables básicas que operan con lógica propia y se interrelacionan unas con otras: 1) cambios en la estructura económica; 2) debilitamiento del bloque histórico gobernante (las crisis económicas, las disputas por el poder y el fortalecimiento de los gobernadores); 3) incremento en la autonomía y el poder de personas y grupos (partidos, organismos civiles, intelectuales, periodistas, grupos armados, multimillonarios, sindicatos y crimen organizado); 4) el peso del factor externo; y 5) el papel de la información, las ideas y las negaciones (p. 27).



EL HILO CONDUCTOR: LA VERTIENTE ELECTORAL

LA REALIZACIÓN DE ELECCIONES CONFIABLES, libres y justas continúa siendo una preocupación central de los mexicanos. El estigma del fraude parece seguir presente en las conciencias de los ciudadanos en nuestro país. Es en este contexto que podemos ubicar a la vertiente electoral como el hilo conductor del relato de Sergio Aguayo. En efecto, el autor enfoca la primera parte de sus textos al análisis de elecciones consideradas como fraudulentas en la primera mitad del siglo xx, y continúa documentando e interpretando procesos electorales más recientes que mantienen características similares a las observadas en el periodo autoritario.

EN ESTE ÚLTIMO SENTIDO, Aguayo comenta: “hay prueba de que en las elecciones de 1910, 1929, 1940 y 1952 hay irregularidades muy graves que prefiguran la posibilidad de un fraude”. El académico analiza las características de estos procesos electorales y elabora una propuesta de siete variables como referente para “establecer similitudes y diferencias de lo acontecido en 1988 y 2006”: 1) intervención del gobierno con el uso de fondos públicos y la coerción; 2) participación ilegal de empresarios y otros actores sociales; 3) control y manejo intencionado de la información; 4) manipulación de la legislación electoral y parcialidad o tibieza de los árbitros; 5) una instancia coordinadora; 6) complicidad de la comunidad internacional; y 7) mecanismos de negación del fraude por parte del gobierno, los intelectuales, los ciudadanos y la comunidad internacional (*Vuelta en U...: 41-42*).

LA TRANSICIÓN MEXICANA Y LA ALTERNANCIA no han sido suficientes para eliminar los vicios y fraudes característicos de la era autoritaria. Según una definición convencional de fraude que Aguayo nos comparte, éste “se da cuando algún actor o grupo de actores tiene la voluntad, los recursos y los conocimientos para tomar medidas que violentan la voluntad ciudadana con el objetivo de favorecer a un candidato o partido” (*Vuelta en U...: 221*). La historia de las elecciones en México incorpora los elementos básicos de esta definición. Y podemos decir que la experiencia reciente en materia electoral mantiene, en algún grado, dichos elementos. Parece posible continuar hablando de fraude electoral en nuestros tiempos, lo que constituye una clara muestra de debilidad de la democracia mexicana moderna.





El proceso electoral mismo evidencia una democracia que no funciona adecuadamente, que falla, inclusive en una de sus dimensiones más básicas como es la electoral.

LOS RESULTADOS DE ALGUNOS PROCESOS ELECTORALES que le siguen a 2006 muestran también las todavía importantes limitaciones de nuestra democracia en su dimensión electoral. Los altos niveles de abstencionismo en numerosos estados de la República, alegatos de fraude en procesos electorales diversos a nivel local, así como la persistencia de prácticas propias de la era autoritaria nos dan muestra clara que la democracia mexicana, como sugiere Aguayo, se encuentra estancada y no ha logrado romper muchos de los vicios del pasado. Asimismo, surgen nuevos problemas, tales como el incremento exponencial en el costo de las elecciones; un nuevo protagonismo de los partidos políticos derivado de un financiamiento público exorbitante; campañas negativas sin contenido ni propuestas; una nueva relación entre medios y partidos que pervierte y no fortalece la democracia; así como el surgimiento de nuevos poderes fácticos –entre ellos, organizaciones que podrían estar vinculadas al narcotráfico.

LOS LÍMITES DE LA DESIGUALDAD ESTRUCTURAL

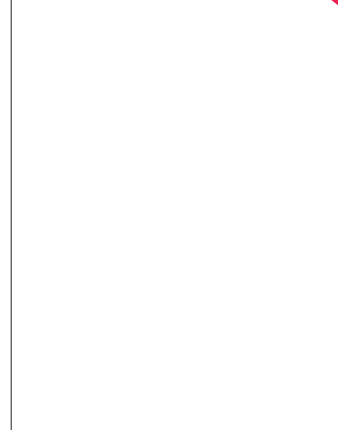
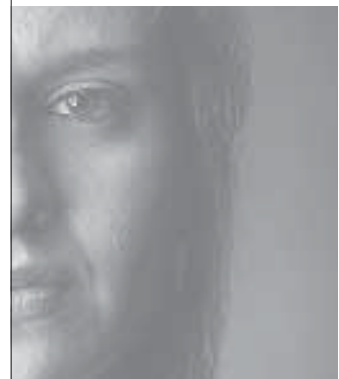
LA HISTORIA DE FRAUDE ELECTORAL EN MÉXICO y los límites a la democracia se encuentran íntimamente ligados a la presencia de una enorme desigualdad estructural en el país. Dicha consideración parece ser crucial y se encuentra presente de manera consistente en el análisis de Aguayo. Para él, “la implantación de la democracia electoral es profundamente desigual” (*Vuelta en U...: 233*). En sus textos, el intelectual nos da cuenta, reiteradamente, de procesos políticos marcados por profundas inequidades. Esta situación, lejos de aliviarse durante las décadas de la transición, se mantiene y adquiere nuevas modalidades que resultan sumamente perjudiciales bajo las condiciones actuales. En este sentido, Aguayo comenta: “uno de los grandes problemas nacionales es la pésima distribución de la riqueza. México es un país de pobres y multimillonarios. Eso afecta a la democracia... La pobreza impide el ejercicio de derechos, preserva condiciones adecuadas para la compra o manipulación del voto, facilita la corrupción y crea condiciones para la prosperidad de los cárteles de la droga” (*La transición en México...: 644*).

LOS EPISODIOS QUE AGUAYO NOS PRESENTA en su análisis sobre la transición mexicana muestran, de manera reiterada, una “democracia selectiva que beneficia a unos cuantos”. En su relato, podemos observar claramente “una expresión moderna y otra en la que todo se vale y la legalidad importa poco” (*Vuelta en U...: 267*). La desigualdad estructural prevaleciente en el país dificulta el tránsito hacia una verdadera democracia y contribuye como factor primordial al estancamiento de la misma. La fallida democracia mexicana parece ser el reflejo de una gran desigualdad estructural que no ha mejorado en el proceso de transición. Según observa Aguayo, en la política mexicana hoy en día “hay alternancia en los cargos”, pero “seguimos siendo un país polarizado entre pobres y multimillonarios” (*Vuelta en U...: 231*). Asimismo, resalta el hecho de que “la transición [ha mantenido] a las mayorías en la pobreza y [agudizado] la concentración de la riqueza en las minorías” (*Vuelta en U...: 249*).

UNA “GUÍA PARA REACTIVAR LA DEMOCRACIA ESTANCADA”


LA TRANSICIÓN HACIA LA DEMOCRACIA parece no haber resuelto los problemas más básicos que enfrenta nuestro país. Ciertamente, las reglas “escritas” del juego político en México son distintas a aquellas que funcionaron durante la mayor parte del siglo pasado. No obstante, las acciones “reales” derivadas de este nuevo esquema no han generado el desarrollo político y económico que México requiere. La desigualdad, la corrupción, la inseguridad, y las prácticas autoritarias en diversas áreas de la vida pública nacional continúan formando parte de nuestra realidad cotidiana. Además, los límites de la democracia electoral a diez años de la alternancia son clarísimos. La democracia mexicana parece frágil y, en momentos, como sugiere Aguayo, podemos hablar de una democracia fallida. Después de la alternancia, los gobiernos en el país no han estado a la altura de los desafíos actuales y no han podido satisfacer las demandas más amplias de la sociedad mexicana en su conjunto.

POR TANTO, EN ESTE PAR DE TRABAJOS aquí comentados, Sergio Aguayo Quezada nos presenta un balance negativo de la situación política en México, y confirma la existencia de una democracia fallida o estancada. Pero Aguayo no se queda en la crítica. Además de hacer un recuento de los grandes problemas nacionales, plantea una propuesta para “reactivar la democracia estancada”.





Para el autor, “sí hay esperanzas de que la democracia funcione. Todo depende de que la sociedad organizada y consciente tome el liderazgo y asuma el protagonismo que el momento histórico le exige”. Aguayo está “convencido de que lo hará” pues, para él, no existe “una opción mejor para desatascar la transición y hacer funcionar la democracia en beneficio de las mayorías” (*Vuelta en U...: 279*). Además, señala que “pese a todo, sobrevive la esperanza porque poco a poco se van consolidando los contrapesos institucionales o sociales” para terminar con las prácticas autoritarias y establecer una verdadera democracia. En los tiempos actuales, la sociedad, según Aguayo, “goza de márgenes razonables para organizarse y expresarse, mediante un relativo acceso a la información y, de cuando en cuando, algo de justicia” (*La transición en México...: 624*).

ES IMPORTANTE LA CONTRIBUCIÓN de Sergio Aguayo Quezada para ayudarnos a entender la realidad política de nuestro país y el estado de su democracia. Al hacer un recuento de la transición y las décadas que le preceden, el autor es imparcial y reconoce las fortalezas y debilidades de los actores clave que identifica en el proceso, independientemente de las ideologías. Aguayo toma en cuenta “los diferentes lados de la historia” apoyándose en todo tipo de “evidencias, cifras y acontecimientos” (*Vuelta en U...: 227*). Ambos textos aquí comentados son una referencia para todos aquellos que deseamos comprender el sistema político mexicano y las transformaciones del país en las últimas décadas, para entender el México de hoy y el estado actual de la democracia. 



NORMAS PARA LA RECEPCIÓN DE ORIGINALES

Toda correspondencia deberá estar dirigida a:

folios@iepcjalisco.org.mx

SECCIONES DE LA REVISTA

Los trabajos podrán proponerse para su publicación en cualesquiera de las secciones de la revista, conforme a los siguientes criterios:

- **Dossier.** Sección monográfica. Los textos enviados para su publicación en esta sección no deberán exceder las cuatro mil palabras.
- **Boticarium.** Trabajos de naturaleza y temas diversos, que contribuyan a difundir los temas, problemas y discusiones en cualquier área de las humanidades y las ciencias sociales. Cuatro mil palabras como máximo.
- **Política.** Relatos, entrevistas, cuentos y cualquier otra forma de manifestación en el terreno de la creación. Máximo, un mil doscientas palabras.
- **Biblioteca de Alejandría.** Reseña de alguna novedad bibliográfica o publicación significativa para el mundo de las humanidades y las ciencias sociales, sea nacional o extranjera. Un mil doscientas palabras como máximo.

CARACTERÍSTICAS GENERALES

1. Los trabajos enviados a *Folios*, revista de discusión y análisis, deberán estar escritos en un estilo ensayístico, con fines de divulgación.
2. Los trabajos deberán ser de preferencia inéditos, y no podrán estar sometidos simultáneamente a la consideración de otras publicaciones.
3. Los textos pasarán por un proceso de dictaminación a cargo del consejo editorial, y aquellos que sean aprobados serán turnados a corrección de estilo y su publicación estará sujeta a la disponibilidad de espacio en cada número.

DATOS DEL AUTOR

Todas las colaboraciones deberán anexar los datos completos del autor (institución, dirección postal, dirección electrónica y teléfono) y una breve reseña curricular (estudios, grado académico, nombramiento e institución de adscripción, principales publicaciones y líneas de investigación). En el caso de coautorías, deberán incluirse los datos de todos los colaboradores.

LINEAMIENTOS EDITORIALES

1. Las colaboraciones deberán presentarse en el siguiente formato: interlineado a doble espacio, fuente Arial de 12 puntos, texto con alineación justificada, sin espacios entre párrafos.
2. Las reseñas deberán ser de libros académicos, de preferencia actuales, o de nuevas ediciones de clásicos que valgan la pena revisar a la luz de las problemáticas vigentes.

3. Considerando que *Folios* es una revista de divulgación, los textos deberán caracterizarse por una redacción fluida, por lo que, preferentemente, deberán omitirse las referencias bibliográficas.
4. No obstante, si el artículo contiene citas textuales menores de cinco líneas, éstas deberán ir en el cuerpo del texto, entre comillas. Si la extensión es mayor, deberán escribirse en párrafo aparte, sin sangría en el primero, sin comillas, en letra (Arial 10) y en espacio sencillo. Cuando la cita contenga agregados y omisiones del autor, éstos deberán encerrarse entre corchetes. Para las obras que se citen dentro del cuerpo del texto se usará el sistema Harvard (Portier, 2005).
5. El autor deberá asegurarse de que las citas incluidas en el texto coincidan con todos los datos aportados en la bibliografía.
6. Cuando se mencione la obra de un autor, el título de la misma deberá ponerse en cursivas.
7. Las notas explicativas se situarán a pie de página, a espacio sencillo, con letra Arial 9 puntos.
8. Al final del texto deberá figurar un listado completo de la bibliografía empleada (en orden alfabético) con los siguientes formatos:

ARDITI, Benjamín (1991). "La totalidad como archipiélago. El diagrama de los puntos nodales", en Benjamín Arditi (Coord.), *Conceptos: ensayos sobre teoría política, democracia y filosofía*, cde-rp Ediciones: Asunción.

LACLAU, Ernesto (2000). *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*, Nueva Visión: Buenos Aires.

LEFORT, Claude (1990). "Democracia y advenimiento de un lugar vacío", en *La invención democrática*, Nueva Visión: Buenos Aires.

VALVERDE Loya, Miguel Ángel. "Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas: elementos conceptuales y el caso México", Artículo en línea disponible en www.ccm.itesm.mx/dhcs/fjuripolis/archivos/7Valverde.pdf, fecha de consulta: 15 de octubre de 2010.

9. Si existen obras del mismo autor o institución de distintos años se ordenarán según su fecha de aparición, comenzando por el más reciente.
10. Las colaboraciones que incluyan pasajes en un idioma distinto deberán presentar también su traducción al español.
11. La primera vez que se utilicen siglas o acrónimos deberán escribirse entre paréntesis e ir anteceditos del nombre completo, por ejemplo, Fundación Nuevo Periodismo Iberoamericano (FNPI).
12. La participación como colaborador implica la aceptación de las normas establecidas en el presente documento, cualquier eventualidad será turnada al consejo editorial. No se aceptarán colaboraciones que no cumplan con los criterios señalados.

