Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012

Primera edición, diciembre de 2012

© Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE)

Publicación a cargo del Colectivo de Análisis
de la Seguridad con Democracia, A. C.
Héroes de Padierna 166, Colonia San Jerónimo,
CP 10200, México DF

ISBN: 978-607-95380-4-0

Diseño y formación:
Adriana Méndez Raymundo y Elizabeth Díaz Aguirre

Cuidado editorial:
Atril, excelencia editorial,
por Elizabeth Díaz Aguirre y Diego Ignacio Bugeda Bernal

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio
sin la autorización por escrito del editor.

Publicación disponible para su consulta en
www.seguridadcondemocracia.org

Esta publicación fue posible gracias a un donativo de Open Society Foundations.

Hecho en México
Printed in Mexico

Índice

Introducción: las violencias. Balance, efectos y prospectiva 11
Sergio Aguayo Quezada y Raúl Benítez Manaut

Influencia de los cárteles mexicanos en Centroamérica 15
Antonio L. Mazzitelli

El tráfico de metanfetaminas: Asia-México-Estados Unidos 25
José Luis León Manríquez

El futuro del narcotráfico y los traficantes en América Latina 31
Juan Carlos Garzón

El futuro de la cooperación entre México y Estados Unidos. Iniciativa Mérida 39
Eric L. Olson

El desafío del tráfico de armas en México y Centroamérica 47
Simone Lucatello

El tráfico de armas de Estados Unidos hacia México 55
Georgina Olson Jiménez

Rastreando el dinero que da poder a las organizaciones criminales en Estados Unidos y México 63
Celina Realuyo

Políticas de seguridad en México: análisis de cuatro sexenios 73
Eduardo Guerrero Gutiérrez

Las comunicaciones criminales: el caso de las narcomantas 83
Günther Maihold

La impunidad crónica y la violación de derechos humanos 93
Mariclaire Acosta

Avances y retos de la reforma de justicia penal en México 101
David A. Shirk

Las fuerzas armadas mexicanas en 2012 111
Íñigo Guevara y Moyano

El rol de la corrupción en la reproducción institucional de la Policía Judicial de la ciudad de México 119
Elena Azaola Garrido y Miquel Ángel Ruiz Torres

La organización y el comportamiento de la policía en el Distrito Federal 127
Arturo Alvarado

La impunidad crónica y la violación de derechos humanos[1]

Mariclaire Acosta[2]

Introducción

Los asuntos relacionados con la violencia, la inseguridad, la impunidad y la corrupción se han convertido en elementos centrales de nuestro paisaje anímico e integran el imaginario social en el México de hoy. Son el núcleo duro de esa sensación de vulnerabilidad con la que vivimos y que, en los últimos años, parece haber llegado para quedarse.

Se trata de conceptos estrechamente relacionados entre sí, aunque no necesariamente de una forma muy clara. Todos ellos se entretejen en una especie de madeja que, en el mundo real, termina por desintegrar el tejido social y debilitar las bases institucionales y democráticas del país.

No es novedad que México, desde su discutida *transición a la democracia*, haya experimentado considerables avances institucionales y políticos. Muestra de ello son los diversos mecanismos creados para proteger los derechos humanos de las personas, establecer bases para la transparencia y rendición de cuentas de instituciones públicas y fomentar espacios de participación ciudadana. Sin embargo, la democracia se encuentra lejos de estar consolidada, y corremos el riesgo de perder lo poco que se ha ganado con un gran esfuerzo y, peor aún, de que el país se sumerja en una permanente condición de inestabilidad y atraso.

Muchos de los obstáculos que afronta México en su camino hacia un Estado de derecho democrático se traducen en impunidad, percepción de inseguridad y un aumento significativo de la criminalidad y de violaciones graves a los derechos humanos, sobre todo en poblaciones con mayor posibilidad de encontrarse en situación de vulnerabilidad, como son los casos de los jóvenes, las mujeres, las niñas y los migrantes. La mayoría de estos problemas han existido desde hace mucho tiempo, pero su pertinencia y notoriedad se han vuelto preponderantes en los últimos años, ocultando otros problemas sociales e institucionales. Entre los que no han merecido la atención debida destaca la falta de acceso a la justicia. Si ésta se remediara, tendríamos un antídoto muy eficaz para hacer frente a la crisis de violencia e inseguridad que padecemos.

Partimos de la premisa de que un *Estado de derecho* es la sustancia misma de la democracia, y que en México se carece de éste. Así, afloran obstáculos que impiden el disfrute efectivo de los derechos humanos. En este ensayo intentaremos dar respuesta a la muy extendida y errónea creencia de que los derechos humanos son, en el mejor de los casos, un artículo de lujo para exhibir ante la comunidad internacional, y en la realidad cotidiana un mero estorbo para el ejercicio del poder gubernamental; se argumenta que ellos, en parte, representan un obstáculo para el efectivo combate a la delincuencia y la inseguridad.

[1] En dos textos se han detallado los planteamientos que aquí se presentan: Mariclaire Acosta, "The Uncertain Defeat of Authoritarianism, Lawlessness and Human Rights in Mexico", *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 28, núm. 4, Netherlands Institute of Human Rights, Universidad de Utretch, pp. 616-640; y Mariclaire Acosta (coordinadora), *Superar la impunidad: hacia una estrategia para asegurar el acceso a la justicia en México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2011.

[2] Directora de Freedom House, México.

Impunidad y déficit en el acceso a la justicia

Garantizar el derecho al acceso a la justicia es fundamental para consolidar la democracia. Si entendemos a la justicia como una forma de resolver conflictos a través del restablecimiento de un equilibrio entre las partes, basado en la tutela de derechos fundamentales, podremos comprender cuán nocivo es para una convivencia civilizada la existencia de un sistema de justicia disfuncional. Según cifras publicadas por el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), más del 98% de los asesinatos en el país permanecen impunes, generando un ambiente de frustración, decepción y miedo entre la población. Especificó que en los últimos diez años se han cometido, en promedio, entre trece y quince millones de delitos anuales, de los cuales sólo se denuncian 1.5 millones y sólo hay 150 mil sentencias penales en todos los tribunales del país.[3] Este estado de cosas ha sido ratificado recientemente por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en su *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2011* (ENVIPE).[4]

La impunidad es entonces una de las principales causas de la inseguridad y la violencia que padecemos en México, pero que ha merecido poca atención tanto por parte del gobierno como de la sociedad. Esta situación, aunada a un aumento significativo de la criminalidad y de violaciones graves a los derechos humanos en los últimos años, acentúa la inseguridad en un círculo vicioso que no parece tener fin. Para muestra basta un pequeño botón: ante el desmedido incremento de los delitos de alto impacto, la respuesta gubernamental ha sido la de fortalecer el sistema de seguridad pública, privilegiando el uso de la fuerza sobre la investigación en el esclarecimiento de estos delitos, con lo que se debilita el procesamiento y enjuiciamiento de los culpables. Así, el presupuesto combinado concedido a las secretarías de Seguridad Pública (SSP) y de la Defensa Nacional (SEDENA), fue para 2012 de más de cien mil millones de pesos.[5] El de la primera pasó de alrededor de diez mil millones de pesos asignados en el año 2006 a poco más de cuarenta mil millones seis años después. En contraste, el de la Procuraduría General de la República (PGR) aumentó 27%, para quedarse en quince mil millones.[6] La situación se repite en las procuradurías estatales, pues según algunas estimaciones el sistema de justicia del país en su conjunto tiene desde hace mucho tiempo la capacidad para resolver sólo alrededor de cuatro mil homicidios por año, mientras que últimamente se han llegado a producir más de 25 mil en ese mismo lapso.[7]

¿Qué sucede entonces con los homicidas que no son capturados? Pero aún, ¿qué sucede con aquéllos, los pocos, que sí son capturados, imputados y luego liberados por falta de pruebas suficientes? De nueva cuenta los números son elocuentes: mientras que el número de asesinatos ha crecido en forma exponencial, la cifra de sentenciados por este delito en el fuero federal se mantuvo relativamente estable desde 1997, e incluso cayó ligeramente en 2010.[8]

Ahora bien, la impunidad del delito ha sido una constante en la historia mundial. Ningún sistema de justicia es capaz de erradicarla por completo. Por otro lado, no necesariamente es negativo que apenas un reducido número de hechos criminales sea ventilado ante los tribunales de justicia. Sin embargo, cuando este hecho se acompaña de la ausencia de mecanismos efectivos de resolución de conflictos y de tutela de derechos fundamentales en otros ámbitos, la impunidad en la justicia penal tiene graves consecuencias: pone de relieve la incapacidad de los sistemas de seguridad ciudadana y de administración de la

3 "Impunes más de 98% de delitos en el país: Plascencia", *El Universal*, 1 de marzo de 2011.

4 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2011,* Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, 2011. Puede consultarse en www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/metodologias/envipe/marco_conceptual_envipe.pdf

5 Edna Jaime, "El énfasis no está en la justicia", *Este País,* núm. 258, México, octubre de 2012, p.18.

6 *Ibidem*.

7 *Ibidem.*

8 *Ibid.,* p. 19.

justicia para enfrentar con éxito a la delincuencia, lo cual produce, entre otros efectos, la deslegitimación de los propios sistemas judiciales y el fortalecimiento de la violencia como "atajo primario" para hacerse justicia por otros medios.[9] Es difícil concebir un Estado de derecho fundamentado en un sistema democrático cuando una fracción de la sociedad goza de impunidad y se mantiene por encima de la ley. Tal fenómeno genera mayores ciclos de violencia e impide la disminución de las tasas delictivas.

Según la información disponible, este parece ser el caso en México. La impunidad se define como la ausencia de castigo para un delito que se comete. Ello presupone la existencia de un sistema de justicia penal y la tipificación de los delitos posibles que se pueden cometer, así como de los procedimientos para determinar y sancionar a los responsables. La falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los perpetradores de delitos produce impunidad. A su vez, ésta propicia la repetición crónica de los crímenes y la indefensión de las víctimas. En tanto transgresión de obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, la impunidad es considerada un fenómeno antijurídico, pues se traduce en la carencia de justicia o la negación del derecho al acceso a la justicia. Así lo han señalado varios órganos e instrumentos universales y regionales de protección de derechos humanos.

La extinta Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas desarrolló los *Principios básicos para la protección y promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*, expuestos en el informe presentado por la experta independiente en la materia, Diane Orentlicher. En dicho documento, la impunidad es definida como: "La inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, e incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas".[10]

El primero de dichos principios establece la obligación de los Estados de adoptar medidas eficaces para luchar contra la impunidad, con base en la debida diligencia:

> La impunidad constituye una infracción de las obligaciones que tienen los Estados de investigar las violaciones, adoptar medidas apropiadas respecto de sus autores, especialmente en la esfera de la justicia, para que las personas sospechosas de responsabilidad penal sean procesadas, juzgadas y condenadas a penas apropiadas; [así como] de garantizar a las victimas recursos eficaces y la reparación de los perjuicios sufridos, de garantizar el derecho inalienable a conocer la verdad y de tomar todas las medidas necesarias para evitar la repetición de dichas violaciones.[11]

Por su parte, desde 1998 la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuya jurisdicción ha sido aceptada por México, definió la impunidad como "la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las

[9] Al respecto es interesante la opinión de Gino Costa, experto peruano, quien apunta que en el Reino Unido –que cuenta con un sistema penal eficiente– apenas 3% de los delitos terminan en una condena judicial. Véase "Prólogo", en José María Rico y Laura Chinchilla, *Las reformas policiales en América Latina: situación, problemas, y perspectivas*, Instituto de Defensa Legal-Open Society Institute, Lima, 2006, p. 21. Véase también David Lovatón Palacios, *Acceso a la justicia: llave para la gobernabilidad democrática*, Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA), Washington D. C., 2007, p. 47.

[10] *Principios básicos para la protección y promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad,* Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, 8 de febrero de 2005.

[11] *Ibidem*.