

Versión estenográfica de la participación de la licenciada Mariclaire Acosta Urquidi en el foro nacional “Democracia, Seguridad Nacional y Derechos Humanos” coordinado por la Comisión de Gobernación y la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados.

La diputada Enoé Margarita Uranga Muñoz: Mariclaire Acosta Urquidi, una de las más destacadas activistas en materia de derechos humanos, académica, ex servidora pública, especialista internacionalmente reconocida en temas relacionados con la defensa y promoción de los derechos humanos. Fue embajadora especial de derechos humanos y democracia en el 2000, subsecretaria de Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores del 2001 al 2003, director del Departamento de Gobernabilidad, Democracia y asesor especial de la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, OEA, hasta marzo de 2008.

Fundadora de la Academia Mexicana de Derechos Humanos del 84 al 89, ha impartido clases en el Colegio de México, en la Universidad Nacional Autónoma de México, en la American University. En 2010, fue titular de la Cátedra de la UNESCO en educación para la paz, derechos humanos y democracia en la Universidad de Utrecht, en los países bajos en donde ofreció la conferencia magistral [The Uncertain Defeat of Authoritarianism, Lawlessness and Human Rights en México.](#)

Es autora también de diversos libros y artículos. Actualmente es investigadora asociada del Centro de Investigación y Docencia Económica, CIDE, en donde desarrolla un proyecto de investigación sobre el lugar de la impunidad en el sistema democrático mexicano, las formas en las que se ha normalizado e institucionalizado, así como sobre la percepción social del tema, nada menos después de lo que acaba de plantearnos Ernesto López Portillo. Mariclaire.

La licenciada Mariclaire Acosta Urquidi: Muchas gracias, Enoé. Y buenas tardes a todos ustedes. Agradezco mucho esta invitación y, como ya lo dijo el colega que me antecedió en el uso de la palabra, el privilegio de estar aquí con ustedes en este momento, en donde se discuten temas tan importantes y de tanta trascendencia para nuestro país.

Durante la última década México ha experimentado avances institucionales y políticos nada despreciables en materia de derechos humanos, justicia y democracia. Ejemplo de ello son los distintos mecanismos creados para la protección de los derechos humanos a lo largo del país, así como las instituciones de transparencia y rendición de cuentas que han permitido un mayor escrutinio del ejercicio del poder por parte de la ciudadanía.

Una reforma constitucional de gran calado que permitirá incorporar la normatividad internacional, aceptada por México, en materia de derechos humanos en nuestro ordenamiento interno constituye un hito reciente en este proceso. Sin embargo, nada de ellos ha sido suficiente para abatir la inseguridad ni para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas tanto de la delincuencia común como de violaciones a los derechos humanos.

La democracia en México se encuentra lejos de estar consolidada, y si no lo hacemos pronto corremos el riesgo de perder lo poco que hemos ganado con tan arduo esfuerzo y — peor aún— de exponer al país a una permanente condición de inestabilidad y atraso.

En México la protección jurídica de los derechos humanos ha sido impedida, entre otras cosas, por la falta de recursos legales adecuados y efectivos que garanticen la rendición de cuentas, respecto de los crímenes y abusos cometidos tanto por agentes del Estado como por agentes no estatales.

Es importante destacar algunos de los principales factores que obstaculizan a la fecha la labor de la justicia, como por ejemplo la poca eficacia del sistema de procuración de justicia, la falta de independencia del Poder Judicial, la ausencia de recursos para la reparación de las víctimas, el desprecio y la ignorancia de las normas internacionales de derechos humanos, la jurisprudencia internacional y su ausencia en el ordenamiento jurídico, así como un amplio poder discrecional conferido a las autoridades, sobre todo en la investigación y persecución de los delitos y finalmente en la militarización de la seguridad pública que vivimos actualmente.

Según los datos de la Encuesta Internacional sobre Criminalidad y Victimización de las Naciones Unidas de 2005 existe en México una tendencia de incremento o ya existía desde entonces en México una tendencia de incremento de la actividad delictiva desde hace tiempo. Sin embargo, actualmente se puede decir que estamos viviendo un proceso de desbordamiento del crimen organizado que diariamente amenaza la paz, la tranquilidad de la población y pone a prueba tanto la fortaleza de las estructuras de seguridad como la de las instituciones jurídicas y políticas.

La principal fuente de violencia y de inseguridad proviene de las actividades de la delincuencia organizada, pero lamentablemente también proviene de las falencias del Estado mexicano en materia de justicia y seguridad, y de la política de seguridad implementada para combatir a la delincuencia organizada durante la presente administración.

La presencia y actividad del crimen organizado en nuestro país, especialmente del narcotráfico, es un fenómeno de larga data, el cual fue tolerado por las autoridades durante décadas. Su expansión desproporcionada se debe a una multitud de factores entre los cuales habría que señalar la transnacionalización creciente del crimen, factores sociales económicos y demográficos internos, una crónica impunidad y un muy deficiente comportamiento del sistema de justicia, en donde los niveles de impunidad son altísimos, pues de cada 100 detenidos menos de tres llegan a ser sentenciados.

La carencia de un marco normativo adecuado para hacer frente al fenómeno desde la perspectiva de la seguridad ciudadana, la posición geográfica de México a lado del mercado de drogas en Estados Unidos, el mayor del mundo, y el trasiego de armas de alto poder desde ese país al nuestro, y la inserción de nuestro país en la globalización. Como resultado de estas realidades el crimen organizado ha debilitado instituciones, parasitado la economía legal, ha penetrado la política y cuenta con bases de apoyo en sectores sociales empobrecidos.

Durante muchos años, en el régimen de partido de Estado que terminó en el 2000 las autoridades contuvieron la violencia de los cárteles de narcotraficantes principalmente mediante pactos y otros mecanismos de control informal. La alternancia política, que significó la destrucción de un régimen político centralizado y la conflictividad creciente de las organizaciones criminales provocada por la disputa de rutas, plazas y los nuevos mercados internos, ha provocado el desbordamiento de la violencia.

De esta manera se puede decir que en México se libran actualmente tres guerras de intensidades variadas: dos de ellas estarían relacionadas con el comportamiento de los cárteles del narcotráfico al interior y entre ellos, y la tercera es la que despliega el actual gobierno federal.

En este contexto de confrontación violenta la penetración del crimen organizado en las instituciones encargadas de la seguridad y la justicia es considerable. Como botón de muestra se ha informado en una entidad federativa, el estado de México, que cerca del 90 por ciento de las bandas de secuestradores detenidas contaban con uno o más policías o ex policías entre sus integrantes. Lamentablemente esta situación no es privativa de esa entidad federativa, pues el dato anterior se repite en todas partes y habla de la captura de las instituciones policiales y judiciales por parte del crimen organizado, sea a través de la corrupción o de la coerción.

La política actual de combate al crimen organizado de la actual administración consiste en debilitar a los cárteles de la droga mediante el despliegue de la fuerza militar, la reorganización de las corporaciones policiacas y la erradicación de la corrupción. Para ello cuenta con la colaboración de los Estados Unidos, quien ha reconocido su corresponsabilidad en el problema mediante la Iniciativa Mérida.

En la realidad concreta ésta se traduce en reducir la oferta de drogas mediante el decomiso de drogas, dinero, armas y vehículos, la erradicación de plantíos, detenciones, incluyendo el uso de medidas cautelares y técnicas de investigación preprocesales, tales como la prisión preventiva automática, el arraigo, los cateos y las intervenciones de comunicaciones.

Asimismo, el despliegue de las fuerzas armadas en labores de combate a bandas delictivas mediante patrullajes militares en calles y espacios públicos, retenes en avenidas y carreteras y participación del Ejército y la Marina en detenciones y en el resguardo de los detenidos. Según datos oficiales hay más de 60 mil elementos de las Fuerzas Armadas en estas labores, además del número de elementos militares activos o en retiro al frente de corporaciones policiacas en 17 de los 32 estados de la federación.

Un resultado no deseado de esta política de confrontación es el incremento de quejas a los organismos de derechos humanos sobre la actuación de la Sedena. Pero sobre todo un incremento sideral de la violencia, de las actividades delictivas como el secuestro, la extorsión, los robos a casa habitación y las violaciones sexuales ha significado un incremento exponencial de la tasa de homicidios, la cual a partir del 2008 se disparó en 75 por ciento con relación a años anteriores, rompiendo una tendencia a la baja de casi 20 años.

Nueve estados son los más afectados por este incremento de la violencia homicida, y estos son precisamente aquéllos en donde se han intensificado las operaciones de las Fuerzas Armadas en el contexto de la guerra contra la delincuencia organizada. Sin embargo, la violencia se extiende a otras regiones del país. Según datos confiables, proporcionados por Eduardo Guerrero, si en 2007 se contaron 53 municipios que registraron al menos 12 ejecuciones violentas durante todo el año tres años después el número había crecido a 200.

El significativo incremento de delitos como el robo y los secuestros, especialmente después de 2007, va de la mano con las violaciones graves a los derechos humanos también frecuentes. Informes recientes sobre la situación de estos coinciden en que, como efecto de la actual política de seguridad se han multiplicado los casos de tortura, detenciones arbitrarias, ejecuciones extrajudiciales, sumarias, y desapariciones forzadas de personas por parte del Ejército, las policías y grupos paramilitares.

Las cifras dadas a conocer recientemente por el Grupo de Trabajo sobre Desaparición Forzada de las Naciones Unidas, después de su visita a México, y que sitúan en 3 mil las víctimas de esta práctica son apenas un indicador de la ruptura del orden constitucional y el grave retroceso que en materia de derechos humanos hemos experimentado en los últimos cuatro años. A ellas habría que agregar el número de desplazados internos y de refugiados que piden asilo político en los Estados Unidos, huyendo de la violencia y la inseguridad en sus lugares de origen.

Es, por todos, conocida la cifra de 40 mil muertos en el contexto de la llamada guerra contra la delincuencia organizada. Otras cifras igualmente alarmantes al respecto, que en ocasiones pasan desapercibidas son como la de los 10 mil menores que han quedado huérfanos y los mil 200 menores de edad muertos en hechos relacionados con la delincuencia, según informes recientes.

Como bien lo dijo el diario español El País, en un reportaje especial dedicado a México el pasado domingo, los mexicanos no tuvimos que ir a la guerra ésta vino a buscarnos. Todo ello en nombre de una defensa de la seguridad nacional insuficientemente, definida y más alineada con los intereses de Estados Unidos de controlar la oferta de drogas ilícitas en su territorio que en disminuir la violencia y la criminalidad de el nuestro.

Desde el inicio de su gobierno el presidente Calderón implementó la confrontación directa a los cárteles de la droga como eje fundamental de su política de combate a la delincuencia, dirigiendo operaciones policia con militares en los estados más afectados por el narcotráfico y la venta de drogas. Sin embargo, es un hecho que en aquellos estados en donde se han desarrollado tales operativos los índices de delincuencia común también se han disparado muy por encima de los registrados en el resto del territorio nacional.

Por ejemplo, la incidencia de robo en el 2010 en aquellos estados con presencia militar fue un 133 por ciento mayor que en el resto del país y la cifra de secuestro 337 por ciento mayor. La mayoría de estos delitos quedan en la impunidad según ha sido ampliamente demostrado.

El contexto actual de violencia e inseguridad en el que se encuentra inmerso nuestro país ha evidenciado las debilidades y carencias de un sistema de justicia en su conjunto, que incluye el de seguridad, así como el de procuración y administración de justicia, los cuales están desbordados por la realidad actual. En lo referente a las reformas a estas instituciones emprendidas por el actual gobierno las noticias son desalentadoras.

El cambio del sistema de justicia penal aun adversarial y acusatorio apenas ha iniciado en unos cuantos estados y claramente se ha mostrado incapaz de afrontar los tipos de delitos y violencia criminal que los azota, un ejemplo de ello es Chihuahua. Pero además está lastrada por el establecimiento de normas paralelas de excepción, reflejadas en la actuación sin controles democráticos de las Fuerzas Armadas y el establecimiento de un sistema dual de justicia penal, inspirada en la doctrina del derecho penal...

El alcance de estas normas y su impacto ha sido ampliamente desarrollado por mis colegas durante el periodo de consultas con la sociedad civil, llevado a cabo por las Comisiones de Gobernación y de Derechos Humanos de esta Cámara. Además del costo en vidas y en la destrucción de la institucionalidad tampoco se ha afectado significativamente a los mercados ilícitos ni la fuerza de los cárteles. No se ha logrado la disminución del índice delictivo, no se ha abatido la impunidad y no se ha logrado incrementar la confianza de la población en las autoridades.

La caída de los niveles de confianza de la población, en la policía y en la administración de justicia en México —de por sí bajos— cayó en un 10 y un siete por ciento respectivamente entre 2007 y 2010. También se ha afectado la percepción pública de la eficacia de las Fuerzas Armadas en estas labores.

En suma, la política actual de combate a la delincuencia y la implantación de normas paralelas de excepción revelan la existencia de un enfoque autoritario y represivo en el combate del crimen organizado, el cual ha producido pocos resultados, ha incrementado notoriamente la violencia y la criminalidad en los territorios en disputa entre los cárteles y

las bandas delictivas, además de extenderla a otras regiones del país como lo revelan los datos sobre la violación sistemática de los derechos humanos contenidos en los tratados firmados por México.

La explicación más plausible de este fenómeno inquietante apunta que la noción de Estado de derecho que pretende imponer la actual administración dista mucho de la noción de un Estado democrático de derecho basado en el respeto y la protección plena e integral de los derechos humanos, en el que la ley es igual para todos y todos son iguales ante la ley.

Irónicamente en el empeño por imponer un Estado de derecho, entendido éste únicamente como la recuperación del monopolio de la violencia por parte de las instituciones del Estado, se ha roto el sistema de regulación del antiguo régimen, basado en acuerdos políticos y en el uso selectivo de la ley, desencadenando así una ola de violencia implícita en estas relaciones de poder.

Desgraciadamente la imposición del orden, mediante el uso privilegiado de la fuerza, no se ha visto acompañado de un esfuerzo igualmente consistente por disuadir a la delincuencia mediante el empleo de estrategias menos brutales ni por construir una nueva institucionalidad basada en normas democráticas, ni tampoco por atacar las causas estructurales que alimentan la inseguridad imperante.

Es necesario en consecuencia conducir la mirada hacia otras formas de combate a la inseguridad y la delincuencia, capaces de comprender el carácter integral del problema y orientadas fortalecer soluciones democráticas y respetuosas de los derechos de las personas. Algunos de estos modelos se están explorando en otras regiones del mundo y en la propia América Latina, aunque por desgracia son poco conocidos aun en nuestro país.

Una propuesta, entre otras, que reviste especial interés por su carácter integral fue elaborada por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, proponiendo los elementos básicos para el diseño de una política criminológica comprensiva, racional y

democrática para México, a fin de establecer políticas públicas que den respuesta a la delincuencia de manera preventiva y no reactiva como sucede hoy en día.

Una política de tal magnitud debe ser capaz de prever y no sólo de reaccionar ante la violencia y la criminalidad. Debe basarse en el registro y análisis constante de la experiencia colectiva, para lo cual se requiere de un análisis riguroso del contexto social en el que se desarrolla el crimen y la evaluación constante de los resultados de la misma.

De esta manera debe ser capaz de orientar las acciones colectivas hacia tres fines básicos e independientes entre sí: sancionar a los criminales y proteger a las víctimas —es decir, garantizar la justicia—, abatir las tasas delictivas, ahondar y mejorar las relaciones entre la comunidad y las autoridades.

Por añadidura una política criminológica que persigue tales fines descansa necesariamente en postulados fundamentales, como son el respeto irrestricto a los derechos humanos y las garantías constitucionales, que las acciones emprendidas procuren causar el menor daño posible y estén sujetas a una evaluación objetiva permanente a través del ejercicio de la transparencia y la rendición de cuentas, y que su aplicación esté libre de intereses y necesidades particulares, sobre todo de índole político.

Es imprescindible además que dicha política goce de un fundamento jurídico y político sólido que garantice la continuidad y constancia en su aplicación, en otras palabras debe ser una política de Estado y no de gobierno. Es por ello que rechazamos la Ley de Seguridad Nacional que hoy nos convoca, pues dicha ley sería un paso más hacia la construcción de un Estado de excepción institucionalizado socavando los esfuerzos de tantos años por consagrar la democracia en nuestro país.

La falta de un sistema de justicia eficaz está claramente resquebrajando el tejido social y fracturando el Estado de derecho. La ineficacia procesal del sistema inquisitorio aún vigente en la mayor parte de de la república, así como la inhabilidad de sus operadores para sancionar a los criminales y proteger a las víctimas han dado como resultado los altos

índices de impunidad que padecemos, así como la generación de mayores incentivos para la criminalidad.

Disminuir la tasa de violencia y criminalidad en el país requiere mucho más que aumentar las capacidades de las fuerzas policíacas y militares, hay que reparar las fallas procesales y procedimentales del sistema de justicia para garantizar que personas inocentes no sean inculpadas por crímenes que no cometieron y que aquellos culpables sean realmente llevados a prisión.

Tenemos ante nosotros una gran oportunidad para hacerlo, la reciente reforma constitucional en derechos humanos aunada a la del sistema de justicia penal de 2008 constituye en el andamiaje para construir una política de seguridad ciudadana, basada en el respeto y la garantía de los derechos y las libertades democráticas.

Una política que convoque a la ciudadanía a construir un México más justo y solidario con instituciones democráticas sólidas y confiables, capaces de abatir los temibles niveles de violencia y criminalidad que amenazan con socavar los fundamentos mismos de nuestra nación, y a la par de ello proteger y garantizar los derechos humanos y las libertades, combatir la inseguridad, con métodos autoritarios y discrecionales, desgraciadamente no es privativa de nuestra parte.

Cuando el Parlamento español —bajo el gobierno socialista— aprobó en 1992, ante la amenaza del terrorismo la Ley de Protección Ciudadana que incluía habilitar a la policía, a entrar en un domicilio con una simple sospecha y sin ningún tipo de intervención o verificación judicial, la ley fue llamada “Ley de la Patada en la Puerta”, el Tribunal Constitucional se pronunció con una sentencia memorable en la que se establece, sin lugar a duda, la inconstitucionalidad de ése precepto.

Cito aquí lo que me parece pertinente para nuestra actual situación, y dice así: “la interpretación y aplicación legislativa de los conceptos constitucionales definidores de ámbitos de libertad o de inmunidad es tarea en extremo delicada, en la que no puede el

legislador disminuir o relativizar el rigor de los enunciados constitucionales que establecen garantías de los derechos y crear márgenes de incertidumbre sobre su modo de afectación”.

Ello no es solo inconciliable con la idea misma de garantía constitucional, sino contradictorio incluso; con la única razón de ser muy plausible en sí, de estas ordenaciones legales, que no es otra cosa que la de procurar una mayor certeza y precisión en cuanto a los límites que enmarcan la actuación del poder público.

También cuando este poder cumple, claro está, en deber estatal de perseguir eficazmente el delito. La eficacia en la persecución del delito cuya legitimidad es incuestionable, no puede imponerse. Sin embargo a costa de los derechos y libertades fundamentales.

La actual Ley de Seguridad Nacional que se discute en el Congreso, es un esfuerzo más por militarizar la seguridad pública y dotar de atribuciones extra constitucionales a las Fuerzas Armadas, lo cual, como ya dijimos, socavará inevitablemente las instituciones democráticas que con tanto esfuerzo hemos construido en nuestro país.

El único camino viable para garantizar nuestra seguridad como sociedad y como Estado, es el respeto irrestricto a la norma constitucional, a la separación de poderes que proporciona los contrapesos necesarios para el ejercicio del poder y la protección efectiva de los derechos humanos. Como dijo el doctor López Ayllón, no hay gradualidad posible. Muchas gracias.

La diputada Enoé Margarita Uranga Muñoz: Muchas gracias Mariclaire.