

Ley de Seguridad Nacional: un paso en retroceso

MARIECLAIRE ACOSTA*

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. La recién aprobada reforma constitucional en materia de derechos humanos, así como la reforma en materia de amparo, son los últimos avances al respecto que permitirán la armonización de nuestro ordenamiento con los estándares internacionales.

Sin embargo, nada de ello ha sido suficiente para abatir los altos niveles de 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 se ha 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: 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 actualmente vivimos.

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 extraconstitucionales a las Fuerzas Armadas, lo cual tendría un efecto negativo sobre las instituciones democráticas que con tanto esfuerzo hemos construido en México. Desgraciadamente, la llamada *transición*

* Profesora afiliada de la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

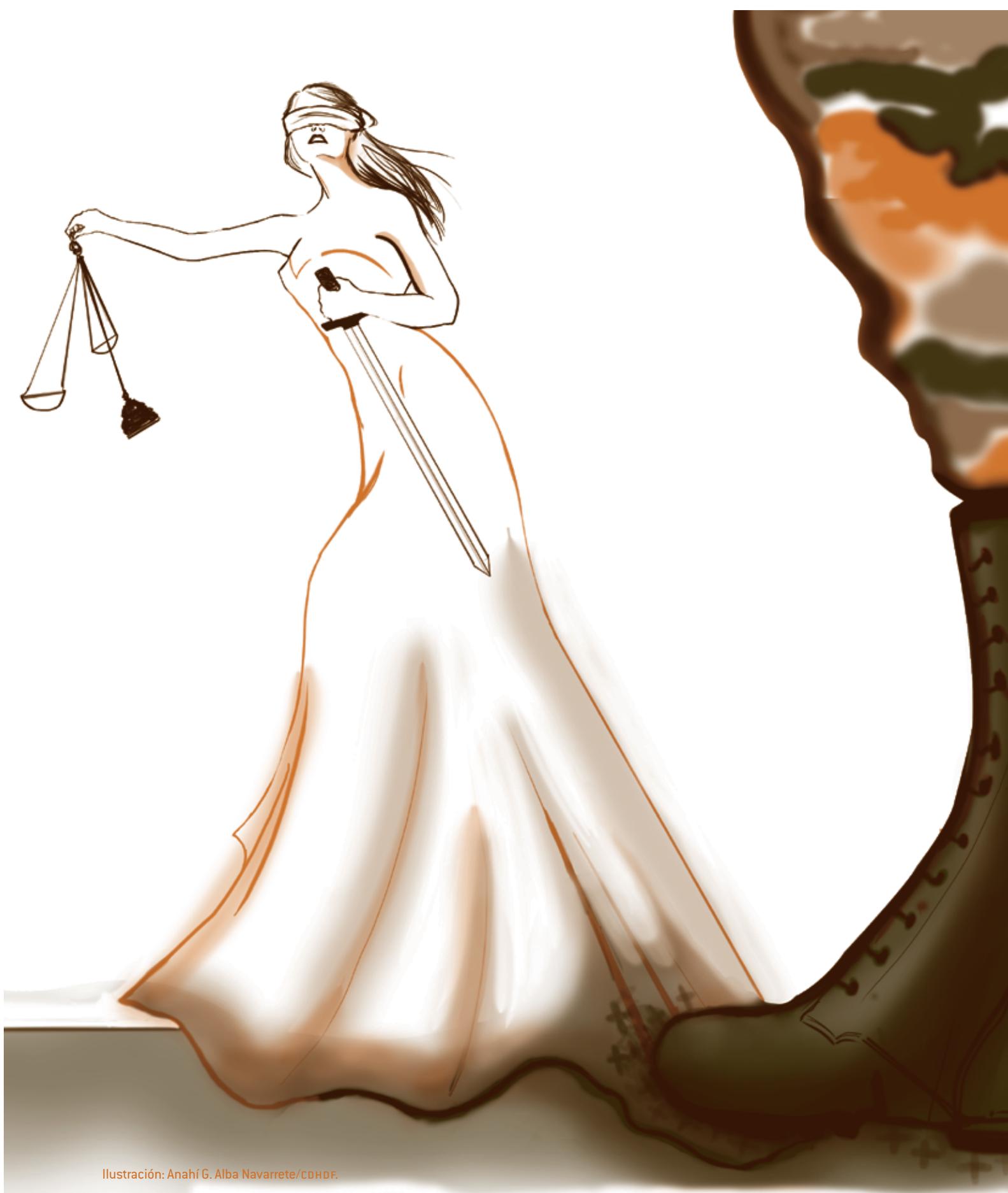


Ilustración: Anahí G. Alba Navarrete/CDHDF.

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

a la democracia del año 2000 no ha producido cambios significativos en la estructura de poder y en la forma en que éste se ejerce en nuestro país. Si bien el presidencialismo autoritario fue sustituido por un sistema multipartidista en el que se realizan regularmente elecciones con reglas claras, las viejas prácticas políticas de antaño como la corrupción, la impunidad, el patrimonialismo, el corporativismo y el clientelismo todavía están vivas.¹

Según datos de la Encuesta Internacional sobre Criminalidad y Victimización de 2005 de la Organización de las Naciones Unidas, desde hace tiempo existe en México una tendencia de incremento de la actividad delictiva. Sin embargo, actualmente estamos viviendo un proceso de desbordamiento del crimen organizado que diariamente amenaza la paz y 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. Es cierto que la principal fuente de violencia y de inseguridad proviene de las actividades de la delincuencia organizada, pero lamentablemente también proviene de la política

de seguridad que se implementó para combatirla durante la presente administración.²

Con el incremento de la inseguridad en México, los reclamos de la ciudadanía por justicia y mano dura se han agudizado. Sin embargo, las cifras revelan que la política actual de combate a la delincuencia no sólo no ha contribuido a disminuir los índices delictivos sino que, por el contrario, se han elevado. Vivimos actualmente 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 también un incremento exponencial de la tasa de homicidios, la cual, a partir de 2008, se disparó en 75% con relación a años anteriores, rompiendo una tendencia a la baja de casi veinte años.³ Según cifras oficiales, por lo menos 18 entidades federativas han experimentado una variación igual o mayor a 50% de incremento en la tasa de homicidios.⁴

El significativo incremento de delitos –como el robo y el secuestro– va ligado a violaciones graves a los derechos humanos, también frecuentes. Informes recientes sobre la situación de los derechos humanos

1 Cfr., César Verduga, "Notas proyecto de investigación", en Mariclaire Acosta (coord.), *Superando la cultura de la impunidad de los delitos graves entre mujeres y niñas en México*, México, División de Estudios Internacionales-CIDE, 2010.

2 Eduardo Guerrero, "La raíz de la violencia", en *Nexos*, año 34, vol. xxxiii, núm. 402, junio de 2011, pp. 30-47, y José Merino, "Los operativos conjuntos y la tasa de homicidios: una medición", *op. cit.*, pp. 47-55.

3 Fernando Escalante Gonzalbo, "Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso", en *Nexos*, núm. 398, enero de 2011, véase gráfica 7.

4 Seis de las cuales superaron 100% de incremento: Baja California (189.03%), Chihuahua (439.29%), Durango (312.53%) y Sinaloa (178.59%). Cabe mencionar que, contando las 18 anteriores, 27 de las 32 entidades federativas (84.37%) experimentaron un alza cercana o mayor a 30%. Véase Angélica Durán-Martínez et al., *2010 Mid-Year Report on Drug Violence in Mexico*, San Diego, Trans-Border Institute-University of San Diego, 2010.

en México coinciden en que, como efecto de la actual política de seguridad, se han multiplicado los casos de tortura, detenciones arbitrarias, ejecuciones extrajudiciales 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 sitúan en tres mil el número de víctimas por esta práctica, 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. Habría que agregar a ello el número de desplazados internos y de refugiados que piden asilo político en los Estados Unidos huyendo de la violencia y la inseguridad de sus lugares de origen.

Por todos es conocida la cifra de 40 mil muertes en el contexto de la llamada *guerra* contra la delincuencia organizada. Otras cifras igualmente alarmantes al respecto en ocasiones pasan desapercibidas, como la de los 10 mil menores que han quedado huérfanos y los 1 200 menores de edad muertos en hechos relacionados con la delincuencia, según informes recientes.⁵

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 policiaco-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 2010, en aquellos estados con presencia militar fue 33% mayor que en resto del país, y la cifra de secuestro 330% mayor.⁶

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 se encuentran desbordados por la realidad actual. Irónicamente, en el empeño por imponer un *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 con ello una ola de violencia implícita en esas 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 crear una nueva institucionalidad basada en normas democráticas, ni en atacar las causas estructurales que alimentan la inseguridad imperante.

El fenómeno delictivo en nuestro país, aunado a la incapacidad de las instituciones de seguridad y de justicia para contenerlo, han generado un incremento de la violencia, la criminalidad y las violaciones graves a los derechos humanos. Estas circunstancias, a su vez, refuerzan la creciente percepción de inseguridad y desamparo en la población, que reclama con justificada razón, poner fin a esta angustiante situación. A pesar

5 Red por los Derechos de la Infancia en México, *Informe alternativo sobre el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a la Participación de Niños en Conflictos Armados*, México, 2010, p. 18.

6 ICESI, Denuncias por robo y secuestro. Registro ante agencias del Ministerio Público de las entidades federativas, México, 2010, disponible en <www.icesi.org.mx/estadisticas/estadisticas_oficiales.asp>.

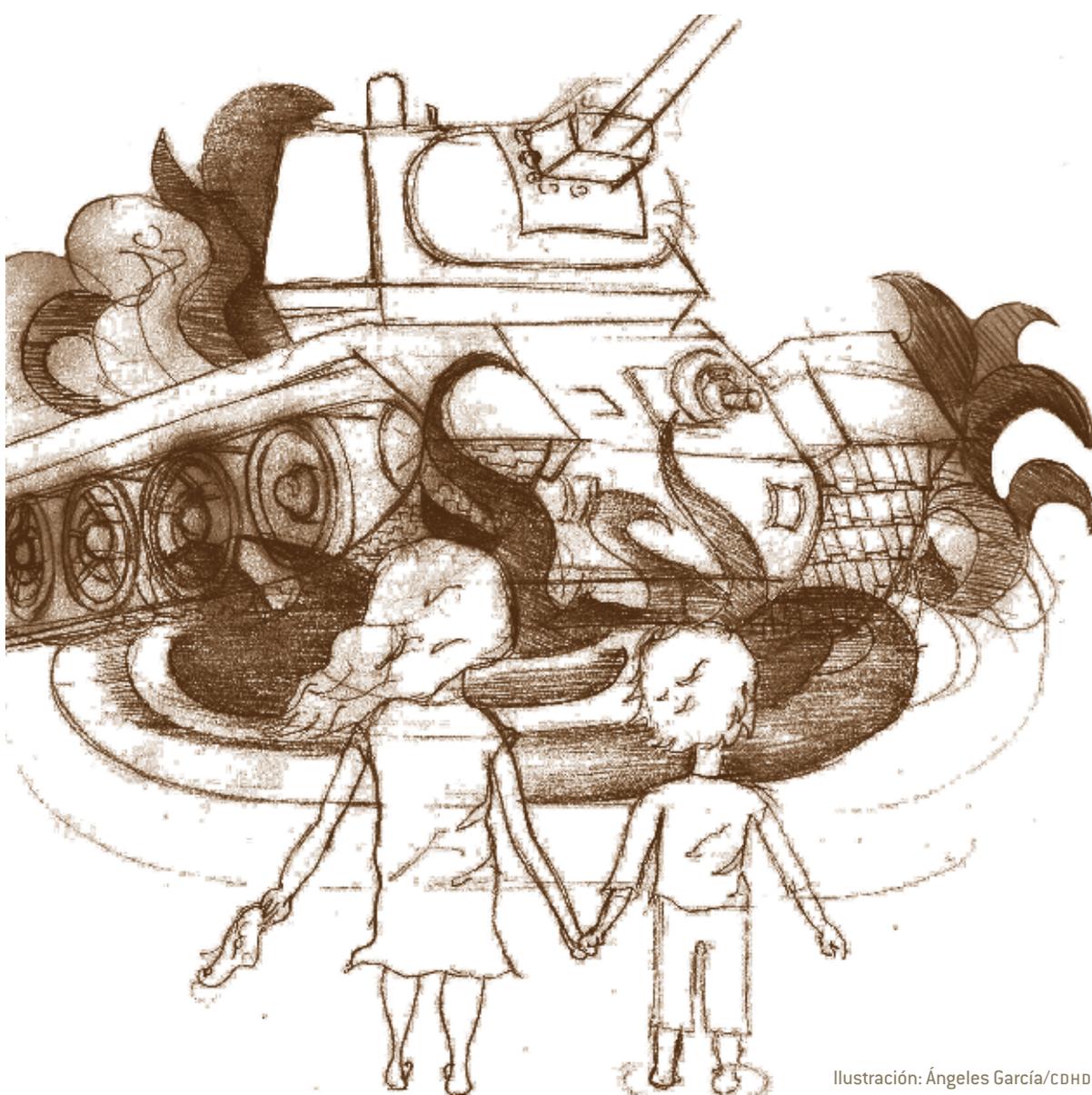


Ilustración: Ángeles García/CDHDF.

de las reformas institucionales prometidas para abatir el problema, las autoridades han respondido a esta demanda con las mismas soluciones de fuerza de siempre, aduciendo su carácter temporal, en tanto fructifican las reformas al sistema de seguridad y justicia impulsadas en este gobierno.

Estas prácticas autoritarias han demostrado no sólo su incapacidad para contener la violencia y el delito, sino su enorme potencial para incrementarlos hasta producir una verdadera crisis de inseguridad en el país. En el fondo de esta grave situación anidan múltiples intereses; una gran ignorancia sobre la naturaleza multidimensional de los fenómenos delictivos y de otras formas de combate a la inseguridad; así como

la concepción anacrónica de que la delincuencia se combate primordialmente con el uso de la represión y la violencia estatal, en una suerte de “guerra al crimen”. La larga historia de impunidad en nuestro país, tanto de crímenes por motivos políticos como de la delincuencia a secas, actúa como un potente abono para esta crítica situación.

Es necesario, en consecuencia, conducir la mirada hacia otras formas de combate a la inseguridad y la delincuencia que sean capaces de comprender el carácter integral del problema, y que se orienten a 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 en nuestro país.

Esto no significa que en México no hayan existido, y no existan, intentos por construir políticas de esta naturaleza. Simplemente, han quedado marginadas por una clase política que en términos generales ha dejado la solución del problema a manos de quienes operan la seguridad y la justicia de siempre. Una propuesta, entre otras, que reviste especial interés por su carácter integral fue elaborada por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre Inseguridad, proponiendo los elementos básicos para el diseño de una política criminológica comprehensiva, racional y democrática en México con el fin de establecer políticas públicas que den respuesta a la delincuencia de manera preventiva, y no reactiva como sucede hoy.

Una política criminológica de tal magnitud debe ser capaz de preveer 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 permanente de los resultados de la misma.

De esta manera, una política racional en materia de seguridad pública debe ser capaz de orientar las acciones colectivas hacia tres fines básicos independientes entre sí: 1) sancionar al criminal y proteger a la víctima, es decir, garantizar la justicia; 2) abatir las tasas delictivas; y 3) ahondar y mejorar las relaciones entre la comunidad y las autoridades.

La Ley de Seguridad Nacional que actualmente se discute en el Congreso debe ser desechada tal y como se ha dado a conocer, pues 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 la república, así como la inhabilidad de sus operadores para sancionar al criminal y proteger a la víctima, 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 frente a nosotros una gran oportunidad para hacerlo. La reciente reforma constitucional en derechos humanos aunada a la del sistema de justicia penal de 2008 constituye 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 fundamentales de todos.

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 proporcionan los contrapesos necesarios para el ejercicio del poder y la protección efectiva de los derechos humanos.