



Asedio a los derechos humanos: seguridad pública y justicia penal en México

Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, México DF

Septiembre de 2008

Introducción

La falsa dicotomía entre la seguridad pública y los derechos humanos¹

Los Estados de las Américas históricamente han empleado el discurso sobre la seguridad pública para consolidar su poder, no para abordar las verdaderas necesidades de seguridad de sus poblaciones. Durante los años de la guerra fría se recurrió a la seguridad como pretexto para justificar la represión política, sobre todo en los países de América Latina que cayeron bajo el dominio de los regímenes militares. El fin de la guerra fría y la caída de las dictaduras parecieron dar paso a una nueva era de democratización en la región. Sin embargo, a raíz de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 y en un contexto regional caracterizado por crecientes niveles de delincuencia, hoy día el discurso de la seguridad pública se enfoca una vez más en las amenazas percibidas que representan los grupos delictivos organizados de la región; un discurso que los gobiernos han utilizado para justificar la adopción de medidas que revierten la tendencia post-guerra fría del respeto a los derechos humanos fundamentales. En este clima, el Estado mexicano ha recurrido a políticas de *mano dura* y a operativos de seguridad vistosos encaminados a mostrar la fuerza del Estado, bajo los cuales suele ocultarse la falta de acción gubernamental para responder a las causas estructurales que constituyen las raíces del crimen y de la inseguridad.

Al adentrarnos en el análisis de la seguridad pública, cabe recordar que ésta se puede medir con dos métodos distintos: uno, por los índices de delincuencia y violencia y otro, por la percepción de inseguridad subjetiva en los ciudadanos. Esta última, a menudo se genera a partir de la publicitación del crimen en un país, no a partir de la vivencia de la criminalidad experimentada personalmente.

¹ Los párrafos introductorios de esta sección, así como las siguientes, están basados en el primer capítulo del informe anual 2007 del Centro Prodh, *Hacia 2012, reformas estructurales y mano dura: el cerco en torno a los derechos humanos*, disponible en www.centroprodh.org.mx.

En México, encuestas sobre la percepción de inseguridad llevadas a cabo en los últimos años han reflejado altos índices de miedo entre la ciudadanía. Por ejemplo, de acuerdo con la *Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2005*, elaborada por el Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad (ICESI), 54% de los mexicanos se siente inseguro en la entidad federativa en donde reside.² Aunque dichos resultados se deben en parte a que los índices de delincuencia en México eran y siguen siendo altos, el punto hasta el cual los medios de comunicación y otros factores aumentan la percepción de inseguridad se ve claramente al considerarse que, tras el secuestro mortal altamente publicitado del hijo de un prominente empresario en la Ciudad de México en 2008, una encuesta telefónica dio como resultado que 77% de la población con teléfono ahora califica como mal o muy mal la situación de la seguridad pública, resultado que según los autores de la encuesta representa un aumento de más de veinticinco puntos.³ La percepción de inseguridad referida genera un ambiente propicio para que el gobierno fácilmente pueda implementar medidas represivas justificando sus acciones como necesarias para mantener el orden público y la seguridad.

Efectivamente, dado que la ciudadanía considera a la seguridad pública como un tema de trascendencia, actores políticos, tanto de la izquierda como de la derecha, suelen buscar consolidar su apoyo popular al prometer disminuir la delincuencia endureciendo los controles de seguridad. Desde mediados de la década de los noventa, los candidatos a cargos públicos han utilizado la percepción pública de una crisis de seguridad para hacer de esta demanda ciudadana el elemento principal de su oferta política. Sin embargo, al ser un fenómeno subjetivo el problema que buscan atacar los actores políticos – la percepción popular de inseguridad entre ciudadanos votantes, empresarios, la inversión privada y otros sectores –, las acciones emprendidas para responder a éste, del mismo modo han buscado aumentar la *percepción* subjetiva de seguridad en los sectores mencionados en el corto plazo, mediante el despliegue de operativos militarizados bien publicitados o el endurecimiento de las sanciones penales.

Las mencionadas estrategias de *mano dura* no han provocado la disminución de la violencia criminal. Por el contrario, la cifra promedia de muertos atribuibles al crimen organizado en México se ha más que duplicado del año 2005 a 2008, mientras el gobierno sigue desplegando decenas de miles de soldados en operativos militarizados en diversas entidades federativas. Lo anterior, sin mencionar el saldo creciente de civiles asesinados por actores estatales, quienes violan los derechos humanos en el marco de los referidos operativos contra el crimen (ver el capítulo 1). Sin embargo, a pesar de los progresivos niveles de violencia y las violaciones generalizadas a los derechos humanos, a lo largo de 2007 y lo que va de 2008, el gobierno del Presidente Felipe Calderón ha seguido ampliando sus políticas de *mano dura*, promoviendo el papel de las fuerzas armadas en la estrategia de seguridad pública nacional y abogando

² Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad, *Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2005 (ENSI-3): análisis de resultados* (septiembre de 2005), 112, disponible en www.icesi.org.mx/estadisticas/estadisticas_encuestasNacionales.asp.

³ Bgc, Ulises Beltrán y Asociados, *Ven útil torturar a secuestradores*, EXCELSIOR, 11 de agosto de 2008, disponible en www.exonline.com.mx/diario/noticia/primera/especiales_nacional/ven_util_torturar_a_secuestradores/313709. Cabe notar que, a raíz del miedo que le tiene la ciudadanía a la delincuencia, se han creado miles de empresas de seguridad privada en el país, la mayoría de las cuales, según información dada a conocer por los medios de comunicación con base en datos de la Secretaría de Seguridad Pública, operan fuera del marco normativo aplicable. Alfredo Méndez, *Al margen de la ley, casi 8 mil empresas de seguridad privada*, LA JORNADA, 6 de agosto de 2008, disponible en www.jornada.unam.mx/2008/08/06/index.php?section=politica&article=009n1pol.

por reformas regresivas en materia de justicia penal, incluidas medidas que violan las garantías básicas del debido proceso.

El gobierno busca justificar sus acciones respaldando una falsa dicotomía entre la seguridad y los derechos humanos, que coloca a los derechos humanos como obstáculos en la lucha contra el crimen. En febrero de 2008, por ejemplo, el titular de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO) argumentó en pro de un paquete de reformas que permitirían la detención prolongada sin cargos y otras violaciones a las garantías procesales, justificando que dichas medidas eran necesarias en la lucha contra el crimen puesto que “[n]o vivimos en un Estado ideal para aplicar normas ideales, vivimos en un Estado en conflicto en el que la delincuencia organizada tiene un gran poder...”⁴ Este discurso impactante, repetido en diversas formas por un gran número de actores políticos, plantea engañosamente que los mexicanos viven un juego de suma cero en el cual deben elegir entre permitir a delinquentes poderosos quitarles su seguridad, o permitir a actores gubernamentales quitarles sus derechos humanos.

En contraste con esta falsa disyuntiva entre la seguridad y los derechos humanos, el Centro Prodh afirma que el desdén por los derechos humanos conlleva a la disminución, no al aumento, de la seguridad pública. De acuerdo con nuestro análisis en las siguientes páginas, las políticas *mano dura* no han logrado provocar descensos sustanciales en los índices de delincuencia. Por otra parte, sí han aumentado para los civiles el riesgo de padecer muerte, lesiones, detención arbitraria y otras violaciones perpetradas por los agentes estatales. Las medidas de *mano dura* también se prestan para ser abusadas por autoridades que recurren al sistema de justicia penal como una herramienta de represión en contra de los que protestan contra las acciones gubernamentales. Por otro lado, la falta de acción por parte del gobierno de Calderón para controlar la amenaza a la seguridad que muchas veces propicia la propia policía, ejemplificada por el uso excesivo cotidiano de la fuerza pública y la brutalidad policial, perpetúa las violaciones a los derechos humanos y debilita los niveles de confianza pública en la policía.

En los siguientes capítulos analizamos tres fenómenos interrelacionados que representan obstáculos importantes para el respeto a los derechos humanos en el marco de las políticas de seguridad pública en México: el despliegue de las fuerzas armadas para llevar a cabo tareas policiales; las recientes reformas a la Constitución para legalizar violaciones a los derechos procesales de las personas detenidas bajo el sistema de justicia penal; y el problema endémico del uso excesivo de la fuerza por funcionarios mexicanos encargados de hacer cumplir la ley. Respecto a cada uno de los temas, afirmamos que mediante la reversión de las tendencias referidas – no por hacer caso omiso a los derechos humanos de un porcentaje cada vez mayor de la población – el Estado mexicano logrará proteger la vida, la integridad física y el bienestar de su ciudadanía.

⁴ Ignacio Ilzaga, *Es rosa, no draconiana, la reforma de justicia: PGR*, MILENIO, 18 de febrero de 2008, disponible en www.milenio.com/monterrey/milenio/notaantior.asp?id=923194.

Capítulo 1

La militarización de la seguridad pública bajo el gobierno de Calderón

En diciembre de 2006, Felipe Calderón Hinojosa asumió la Presidencia en un contexto no sólo de creciente violencia criminal, sino también de inconformidad social generalizada. Su nombramiento como presidente electo ocurrió dentro de un proceso electoral altamente cuestionado y él asumió el poder entre importantes movilizaciones de la oposición. En estas circunstancias, el gobierno de Calderón ha demostrado una y otra vez la prioridad que le da a la meta de consolidar su legitimidad percibida, mediante la conformación de alianzas estrechas y muestras públicas de apoyo a las fuerzas armadas, cuyo trascendente poder en la vida política mexicana sigue creciendo en los últimos años.

Calderón inició su gestión ejecutando operativos de gran escala encabezados por militares y policías federales en diversos estados de la República, tales como Sinaloa, Durango, Sonora, Michoacán, Baja California y Guerrero. Los operativos se han caracterizado por el despliegue de fuerzas militares y policíacas en retenes ubicados a la entrada de diversas ciudades, o en puntos carreteros estratégicos, donde las fuerzas de seguridad efectúan revisiones físicas tanto de automóviles como de personas. Otra de las líneas estratégicas del gobierno en la lucha contra el crimen ha sido la ejecución de operativos reactivos policiales-militares dirigidos a blancos definidos; para ello, los elementos de seguridad entran a domicilios para catearlos y detienen a personas presuntamente relacionadas con el narcotráfico. Al llevar a cabo tales operativos, las fuerzas armadas realizan tareas reservadas a la policía, o incluso al ministerio público. Elementos militares también han asumido el control de algunas corporaciones policíacas municipales y estatales.⁵ Dichas acciones se han dado a pesar del Artículo 129 de la Constitución mexicana, que establece: “En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar.”

El primer operativo militarizado emprendido por el gobierno de Calderón en la lucha contra el crimen organizado fue la *Operación Conjunta Michoacán*, iniciada en diciembre de 2006. En el marco del operativo fueron enviados 4,260 soldados, 246 vehículos y cuarenta y seis aviones al estado de Michoacán para detener los flujos del tráfico de estupefacientes y destruir plantaciones ilícitas.⁶

Algunas semanas después, el gobierno federal lanzó la *Operación Conjunta Tijuana*, enviando más de 2,600 soldados, 247 vehículos y treinta aviones a Tijuana, Baja California, con el objetivo de cerrar las rutas del narcotráfico e instalar retenes en puntos

⁵ Ver José Ernesto Topete, *Militarizan Cd. Juárez; mando castrense asume control policiaco*, EL MEXICANO, 19 de mayo de 2008, disponible en www.oem.com.mx/elmexicano/notas/n703335.htm; Javier Valdez, Rubén Villalpando y Mauricio Conde, *Militares asumen el control de dos corporaciones policíacas de Sinaloa*, LA JORNADA, 20 de mayo de 2008, disponible en www.jornada.unam.mx/2008/05/20/index.php?section=politica&article=016n2pol.

⁶ Presidencia de la República, *Anuncio sobre la Operación Conjunta Michoacán*, 11 de diciembre de 2006, disponible en www.presidencia.gob.mx/prensa/?contenido=28357.

estratégicos de la ciudad.⁷ El operativo se caracterizó por la realización de cateos y detenciones preventivas.⁸

En enero de 2007, se implementó el *Operativo Conjunto Guerrero* para combatir al tráfico de drogas.⁹ Organizaciones de la sociedad civil han señalado otro objetivo no tan publicitado: la realización de tareas de contrainsurgencia. A este operativo fueron destinados 7,600 elementos del Ejército, la Marina, las Fuerzas Aéreas y la Policía Federal Preventiva (PFP).¹⁰

Ese mismo mes, el gobierno inició la *Operación Conjunta Sierra Madre*, un operativo anticrimen enfocado en el denominado *Triángulo de oro*, que comprende la zona serrana de Durango, Sinaloa y Chihuahua.¹¹ Para ese entonces, más de 9,000 soldados realizaban tareas contra la delincuencia en esos tres estados.¹² Al año siguiente, el gobierno reforzaría sus operativos militarizados en el estado de Chihuahua con el *Operativo Conjunto Chihuahua* (también denominado *Operación Conjunta Juárez*) en marzo de 2008, con un despliegue inicial de más de 2,000 soldados en Chihuahua.¹³ Este operativo contempla la instalación de cuarenta y seis puestos de control en Ciudad Juárez, y se caracteriza por la realización de patrullajes militares por las calles.¹⁴ En junio de 2008, el gobierno anunció que 1,400 soldados más se trasladarían a Chihuahua para reforzar dicho operativo.¹⁵

Con el fin de justificar el despliegue de decenas de miles de soldados como una estrategia eficaz para disminuir el crimen, y en respuesta a las presiones por resultados por parte de los Estados Unidos (cuya agenda ha influido tradicionalmente en la agenda antidrogas de México), el gobierno mexicano ha reforzado la difusión de información para insistir en el debilitamiento de las redes del narcotráfico en las zonas donde se han realizado los operativos. Para ello, la administración calderonista difunde información sobre la cantidad de droga decomisada y el número de detenciones llevadas a cabo, como prueba de la eficacia de las acciones realizadas. Sin embargo, los índices presentados son métodos engañosos para medir el éxito de los operativos. Por ejemplo, un problema fundamental en la difusión de la cantidad de detenidos como indicador del éxito de la lucha contra el narcotráfico es que solamente un porcentaje de

⁷ Gabinete de Seguridad, *Mensaje del Gabinete de Seguridad*, 2 de enero de 2007, disponible en www.presidencia.gob.mx/prensa/?contenido=28522.

⁸ Ver Juan Arturo Salinas, "Golpe propagandístico", la "militarización" de Tijuana, EL PROCESO, 6 de enero de 2007, disponible en www.proceso.com.mx/noticia.html?sec=0&nta=47260.

⁹ Presidencia de la República, *El Presidente Calderón en la Ceremonia de Entrega del Sable de Mando de la Marina Armada de México*, 19 de enero de 2007, disponible en www.presidencia.gob.mx/prensa/?contenido=28674.

¹⁰ *Ibíd.*

¹¹ Jesús Aranda, *Suman 9 mil 54, los efectivos militares en Chihuahua, Durango y Sinaloa*, LA JORNADA, 22 de enero de 2007, disponible en www.jornada.unam.mx/2007/01/22/index.php?section=politica&article=005n1pol.

¹² *Ibíd.*

¹³ Secretaría de la Defensa Nacional, *Efectivos militares refuerzan las acciones en contra de la delincuencia organizada en el estado de Chihuahua*, 27 de marzo de 2008, disponible en www.presidencia.gob.mx/prensa/?contenido=34517.

¹⁴ *Ibíd.*

¹⁵ *Reforzaron 1,400 militares el Operativo Chihuahua*, MILENIO, 1 de julio de 2008.

las personas detenidas han sido condenadas por actividades vinculadas con el crimen organizado.¹⁶

Hoy por hoy, mientras las acciones contra el crimen organizado siguen publicitándose ampliamente, los niveles de violencia siguen creciendo. La cifra de homicidios atribuidos al crimen organizado aumentó de más de 1,500 en 2005, a más de 2,500 por año en 2006 y 2007.¹⁷ Las autoridades mexicanas insistían en que habían proporcionado un golpe importante a los cárteles y que los niveles de violencia se verían disminuidos en el año 2008.¹⁸ Sin embargo, en 2008 la Procuraduría General de la República confirmó que la cifra de homicidios había alcanzado 1,378 para mediados del mes de mayo, un aumento de 47% en comparación con el mismo periodo en 2007.¹⁹ Con base en esta cifra oficial, se desprende que el promedio de homicidios, para ese entonces, se había más que duplicado desde el año 2005, aumentando de un promedio de aproximadamente cuatro por día en 2005, a casi diez diariamente para mayo de 2008.²⁰ Para septiembre, tras aumentos aun mayores en los niveles de violencia durante el verano, fuentes mediáticas registran un total de más de 3,000 homicidios en lo que va del año 2008, con un promedio de casi diecisiete diariamente en julio y agosto, incluidos los asesinatos de diez niños.²¹

Estos datos ponen en duda la eficacia del “combate frontal” militarizado al narcotráfico. Efectivamente, el mero diseño del sistema de combate frontal demuestra que no responde a las causas raíces de la delincuencia. Por ejemplo, esperar hasta que los traficantes pasen por los retenes militares representa una estrategia reactiva en el mejor de los casos.²² Por otra parte, las funciones de inteligencia no han sido debidamente

¹⁶ Aunado a esto, la difusión de información sobre las detenciones de personas en los medios masivos de comunicación, como prueba del éxito de la lucha contra el crimen, atenta contra el principio de presunción de inocencia.

¹⁷ Ver Maureen Meyer, *En la Encrucijada: Tráfico de Drogas, Violencia y el Estado Mexicano*, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), con aportaciones de Coletta Youngers y Dave Bewley-Taylor (noviembre de 2007), 1, disponible en www.wola.org; Luciano Franco, 2005, *el año de la violencia en México: CNDH; hubo 1,500 ejecuciones*, LA CRÓNICA DE HOY, 26 de enero de 2006, disponible en www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=222888; PGR: *los cárteles son cada vez más débiles, pero provocan más muertes*, LA JORNADA, 11 de diciembre de 2007, disponible en www.jornada.unam.mx/2007/12/11/index.php?section=politica&article=016n2pol.

¹⁸ PGR: *los cárteles son cada vez más débiles, pero provocan más muertes*, LA JORNADA, 11 de diciembre de 2007, disponible en www.jornada.unam.mx/2007/12/11/index.php?section=politica&article=016n2pol.

¹⁹ E. Eduardo Castillo, *Mexican homicides jump 47 pct.; 1,378 die in '08*, USA TODAY, 23 de mayo de 2008, disponible en www.usatoday.com/news/topstories/2008-05-23-2282436097_x.htm.

²⁰ Por su parte, Felipe Calderón ha intentado caracterizar los niveles de violencia que se dan en la lucha contra el crimen como una muestra del compromiso de su gobierno con la seguridad pública, afirmando en reiteradas ocasiones, “Si ven polvo, no se preocupen; es porque limpiamos la casa.” Sergio Javier Jiménez, *Calderón exalta lucha anticrimen*, EL UNIVERSAL, 15 de febrero de 2008, disponible en www.eluniversal.com.mx/nacion/157584.html. Ver también Presidencia de la República, *Conferencia Magistral del Presidente Calderón en la Universidad de Harvard*, 11 de febrero de 2008, disponible en www.presidencia.gob.mx/prensa/?contenido=33742.

²¹ *Suman mil muertos en 2 meses*, EL UNIVERSAL, 3 de septiembre de 2008, disponible en www.eluniversal.com.mx/nacion/162101.html.

²² En una encuesta publicada en junio de 2008 en un periódico local de Ciudad Juárez, una ciudad que se ha constituido en el punto focal para el Operativo Conjunto Chihuahua, más de dos de cada tres juarenses opinaron que el operativo militar había producido “pocos resultados”, “muy pocos resultados” o “ningún resultado” en disminuir los niveles de violencia del crimen organizado. *Reprueban 2 de cada 3 juarenses Operación Conjunta Chihuahua*, EL DIARIO DE CIUDAD JUÁREZ, 29 de junio de 2008, disponible en www.diario.com.mx/nota.php?notaid=2d571b6029795cad34242547c7f6151d.

integradas a la estrategia global.²³ Mucho menos las políticas actuales de seguridad abordan las falencias institucionales endémicas que generan un ambiente en el cual la delincuencia organizada puede crecer y quedar impune. La necesidad urgente de abordar las deficiencias estructurales en numerosas corporaciones policiacas (tales como sueldos muy bajos, la falta de capacitación sobre cómo investigar crímenes y recolectar pruebas para armar un caso penal, e incluso el analfabetismo²⁴); la necesidad de fortalecer drásticamente el sistema de justicia penal y ampliar el acceso a la justicia para las víctimas, así como las prácticas ampliamente conocidas y sistemáticas de corrupción entre funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, que facilitan la evasión de la ley por servidores públicos así como por terceras partes, son todos factores que se deben abordar para lograr cambios sustanciales en los niveles de delincuencia. Sin embargo, salvo el reconocimiento del alcance de la corrupción policial, los temas mencionados se ven cada vez más excluidos del discurso nacional sobre la seguridad pública.

Finalmente, más allá de los factores directamente relacionados con la policía y el sistema de justicia, destacamos la falta de atención prestada por el gobierno a la solución de problemas sociales graves y generalizados, como son la desigualdad extrema en la distribución de la riqueza y la falta de acceso a oportunidades laborales y educativas de calidad. En un país donde los resultados de una reciente prueba estandarizada demuestran que a más de 79% de los alumnos de primaria y secundaria le falta competencia en tareas como leer y sumar,²⁵ la necesidad de dar prioridad a los problemas estructurales socioeconómicos parecería evidente, tanto desde la perspectiva del desarrollo y de los derechos humanos, como desde la de la seguridad. Por lo anterior, como organización de defensa de derechos humanos, hemos expresado nuestra preocupación profunda sobre la reducción del discurso de la seguridad pública al combate frontal a la delincuencia organizada.

El costo humano de la militarización de la seguridad pública: violaciones graves a los derechos fundamentales

Lejos de garantizar la solución al problema de la violencia criminal en México, la participación de las fuerzas armadas en tareas que corresponden legalmente a las autoridades civiles implica un nuevo problema: un índice más alto de violaciones a derechos humanos acompañado, en la mayoría de los casos, por impunidad. En el despliegue de la fuerza militar, pensado desde la lógica de la guerra contra el

²³ Ver, por ejemplo, Daniel Blancas, *Sin inteligencia ni análisis táctico, los operativos contra la inseguridad*, LA CRÓNICA DE HOY, 17 de julio de 2008, disponible en www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=373330.

²⁴ En la ciudad de Matamoros, Tamaulipas, para poner un ejemplo, 15% de los policías son analfabetos. Julia Antonieta Le Duc, *Analfabetos, al menos 15% de los 600 policías de Matamoros*, LA JORNADA, 28 de febrero de 2008, disponible en www.jornada.unam.mx/2008/02/28/index.php?section=estados&article=031n3est.

²⁵ En la reciente prueba estandarizada Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (Enlace), de los casi diez millones de alumnos de primaria y secundaria a lo largo y ancho del territorio mexicano, a los que fue aplicado el examen, 79.1% se ubicó en los niveles “insuficiente” y “elemental”, lo que significa que no cuenta con una formación adecuada en leer, en las matemáticas o en las ciencias. Karina Avilés, *Sin formación “mínima” para leer o sumar, 79.1% de alumnos de primaria y secundaria*, LA JORNADA, 20 de agosto de 2008, disponible en www.jornada.unam.mx/2008/08/20/index.php?section=sociedad&article=055n1soc. Esta cifra no considera a los numerosos niños que no asisten a ninguna escuela.

enemigo,²⁶ el respeto a los derechos humanos y la rendición de cuentas no son ni una preocupación secundaria.

Un estudio llevado a cabo por el Centro Prodh en julio de 2008 arroja cierta luz sobre la naturaleza de las muchas violaciones a derechos humanos cometidas por militares en el sexenio, entre las cuales se encuentran casos de ataques con arma de fuego, tortura, cateos ilegales y agresiones contra grupos vulnerables, como las comunidades indígenas y los migrantes. El Centro Prodh analizó las notas mediáticas desde enero de 2007 al 10 de junio de 2008, recurriendo sobre todo a los periódicos nacionales, con el fin de recoger datos sobre la muestra de abusos militares registrados en estas fuentes. Durante el periodo de estudio, se denunciaron en los medios por lo menos cincuenta casos o situaciones de violaciones a derechos humanos cometidos por elementos de las fuerzas armadas. Entre los abusos se registraron quince casos en los cuales soldados abrieron fuego en contra de civiles sin justificación (según las fuentes consultadas, por lo menos once individuos perdieron la vida durante el primer semestre de 2008 por abusos militares, un aumento en comparación con el año 2007). Tan solo entre los cincuenta casos registrados, catorce de ellos fueron agresiones de militares contra civiles en retenes, sobre todo balaceras mientras éstos pasaban por el retén. En el caso de Chihuahua es evidente el aumento en los abusos militares en el último año. Chihuahua lleva por lo menos seis casos de abusos militares de alto perfil registrados en los medios nacionales de abril a junio del año 2008, es decir, después de la implementación del Operativo Conjunto Chihuahua. Es importante señalar que, dada la metodología empleada, nuestro estudio refleja sólo un porcentaje pequeño de las violaciones a derechos humanos cometidas por militares, y se debe entender como una muestra representativa, no un análisis exhaustivo de la cantidad total de violaciones o de víctimas durante este periodo.²⁷

Entre los casos que aparecen en nuestro estudio, se encuentran, entre otros:

- El caso de **cuatro civiles asesinados arbitrariamente por soldados por la tarde del 26 de marzo de 2008** en el estado de Sinaloa. Integrantes del Centro Prodh, en conjunto con el Frente Cívico Sinaloense, se trasladaron a Sinaloa a fin de documentar el caso. Los hechos tuvieron lugar en la comunidad de Santiago de Caballeros, donde elementos del Ejército abrieron fuego sin motivo aparente en contra de un vehículo, ultimando a cuatro pasajeros (Edgar Geovany Araujo Alarcón, Héctor Zenón Medina López, Manuel Medina Araujo e Irineo Medina Díaz) e hiriendo a dos más. Las víctimas no iban armadas y los indicios apuntan a que no realizaban ninguna conducta ilícita.
- El caso de **cinco miembros de una familia, baleados y asesinados arbitrariamente en un retén militar en La Joya, Sinaloa, el 1 de junio de 2007**. Soldados abrieron fuego en contra de ocho miembros de la familia Esparza Galaviz, quienes pasaban por un retén militar y no lograron parar el

²⁶ La mentalidad militar del combate contra un ejército enemigo queda de manifiesto en una declaración del General Jorge Suárez Loera, encargado del Operativo Conjunto Chihuahua. En un encuentro con empresarios y funcionarios públicos en abril de 2008, el General Suárez resumió el saldo de una balacera, en la cual informó que habían muerto catorce personas, afirmando que ahora, "hay 14 delincuentes menos." *La CNDH debería hacer recomendaciones a los cárteles, dice general en Chihuahua*, LA JORNADA, 8 de abril de 2008, disponible en www.jornada.unam.mx/2008/04/08/index.php?section=politica&article=010n1pol.

²⁷ Los resultados del estudio referido aparecen en Centro Prodh, *Abusos Militares en México* (prodh briefing), 14 de julio de 2008, disponible en www.centroprodh.org.mx.

vehículo en que viajaban a tiempo para una revisión militar inesperada. Cinco miembros de la familia, mujeres y niños, murieron baleados en el ataque, resultando además lesionados otros tres miembros de la familia, entre ellos dos niños más.²⁸

- El caso de **las violaciones generalizadas a los derechos humanos en Carácuaro, Nocupétaro y Huetamo, estado de Michoacán, la primera semana de mayo de 2007**. Después de una emboscada en donde murieron cinco elementos de las fuerzas armadas, el Ejército empezó una búsqueda de los responsables, que rápidamente se volvió una justificación para la represión generalizada a los pobladores de toda la región. Más de mil soldados mantenían la zona virtualmente sitiada durante tres días, mientras los alcaldes de Carácuaro y Nocupétaro denunciaban “un sinnúmero” de casos de tortura y de irrupciones de viviendas sin orden.²⁹
- El caso de **cuatro niñas menores de edad que fueron ultrajadas por soldados en Nocupétaro, Michoacán el 2 de mayo de 2007**. Después de interrogarlas sobre actividades de un cártel en la zona, golpearlas y amenazarlas de muerte, los soldados trasladaron a las niñas a una base militar y las abusaron sexualmente.³⁰ Posteriormente la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que documentó el caso, acreditó la violación de dos de las menores por parte de militares.³¹
- El caso de **la menor Marlene Caballero, de trece años de edad, quien fue herida por una bala en un retén militar en Tecpan de Galeana, Guerrero, en junio de 2007**, cuando el conductor del vehículo en que viajaba no se detuvo ante la presencia del retén.³² La Secretaría de la Defensa Nacional posteriormente trató de minimizar lo ocurrido, observando que la herida de bala que sostuvo la menor “no pone en peligro su vida.”³³
- **La ejecución arbitraria del menor Iván Calderón, de dieciséis años de edad, frente a una base militar en Morelia, Michoacán, el 12 de mayo de 2008**. La víctima trataba de ayudar a un compañero cuya camioneta se había descompuesto frente a la base, cuando un soldado abrió fuego y ultimó a la víctima, además de provocar severas lesiones a su compañero.³⁴

Otro indicador de los crecientes abusos cometidos por las fuerzas armadas es el número de quejas que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), ha recibido en contra de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena). Esta cifra se

²⁸ Ver, por ejemplo, *Matan a familias en retén*, REFORMA, 3 de junio de 2007.

²⁹ Francisco Gómez y Marco Antonio Duarte, *El Ejército asume el control de Carácuaro*, EL UNIVERSAL, 5 de mayo de 2007, disponible en www.el-universal.com.mx/estados/64593.html.

³⁰ Angeles Cruz, *Ante la CNDH, mujeres violadas en Michoacán relatan agresión*, LA JORNADA, 17 de mayo de 2007, disponible en www.jornada.unam.mx/2007/05/17/index.php?section=politica&article=016n2pol.

³¹ *Soldados sí violaron a 2 menores en Carácuaro*, LA CRÓNICA DE HOY, 15 de junio de 2007, disponible en www.cronica.com.mx/nota.php?id_nota=306833.

³² Ver, por ejemplo, Jesús Guerrero, *Hieren a niña en retén militar*, REFORMA, 30 de junio de 2007.

³³ Gustavo Castillo García, *Justifica Sedena balazo a una niña de 13 años*, LA JORNADA, 1 de julio de 2007, disponible en www.jornada.unam.mx/2007/07/01/index.php?section=politica&article=021n1pol.

³⁴ Rafael Rivera, *Soldado mata a menor frente a campo militar*, EL UNIVERSAL, 13 de mayo de 2008, disponible en www.el-universal.com.mx/nacion/159445.html.

multiplicó más de dos veces durante el primer año del sexenio de Calderón, al pasar de 182 en 2006 a 367 en 2007 (es decir, alrededor de una queja diaria en 2007). En ese sentido las estadísticas disponibles sugieren que la cifra para 2008 excederá por mucho el total de 2007, puesto que para mayo de 2008 la CNDH había registrado 634 quejas contra la Sedena desde el comienzo de la administración calderonista, ubicando el índice promedio de quejas en 2008 al doble del de 2007.³⁵ En julio de 2008, la CNDH emitió ocho recomendaciones dirigidas a la Sedena por casos de abusos militares contra civiles durante los años 2007 y 2008, referentes a violaciones graves, como violaciones al derecho a la vida, torturas, detenciones arbitrarias y el uso excesivo de la fuerza y de las armas de fuego.³⁶

Más allá de los casos individuales de violaciones a los derechos humanos, como los mencionados en el presente capítulo, el Centro Prodh considera que los operativos militarizados de seguridad impulsados por el gobierno federal representan *de facto* una medida de naturaleza excepcional que implica restricciones a los derechos humanos en general. El Artículo 29 Constitucional prevé la suspensión generalizada de garantías individuales para hacer frente a “casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto...” Sin embargo, el artículo referido contempla una emergencia nacional de duración limitada, no las políticas de largo plazo para combatir la delincuencia interna. Aunado a lo anterior, debido a que una suspensión de garantías bajo este artículo afectaría los derechos fundamentales, en el mismo artículo se estipulan los requisitos de legalidad para determinar tal suspensión, los cuales incluyen que la propuesta de suspensión sea sometida a la consideración del Congreso de la Unión. En el caso actual, ninguna suspensión de garantías se ha declarado mediante dicho procedimiento legal. Cabe aclarar que tal suspensión, aunque fuera declarada legalmente, no podría autorizar ciertas violaciones graves, tales como ejecuciones arbitrarias o tortura.

Respecto de la suspensión de las obligaciones de derechos humanos al nivel interamericano, prevista en el Artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (cuya competencia ha sido reconocida por el Estado mexicano) ha subrayado que la suspensión de garantías debe operar como una medida estrictamente excepcional para enfrentar situaciones reales de emergencia, “en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación”, y *no constituye un medio para enfrentar la criminalidad común*.³⁷ Aun en extremos tan excepcionales como la suspensión y restricción de derechos, ciertos derechos fundamentales no se pueden suspender mediante el Artículo 27, incluidos los derechos a la vida y a la integridad física. La Corte IDH además ha destacado que:

...en determinados estados de emergencia o en situaciones de alteración del orden público, los Estados utilizan las Fuerzas Armadas para controlar la situación. Al respecto, la Corte estima absolutamente necesario enfatizar en el extremo cuidado que los Estados deben

³⁵ Calderón asumió la Presidencia en diciembre de 2006. Ver Silvia Garduño/Agencia Reforma, *Llueven quejas a Sedena*, EL MAÑANA, 19 de mayo de 2008, disponible en www.elmanana.com.mx/notas.asp?id=58000.

³⁶ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendaciones 29/2008 a 36/2008, disponibles en www.cndh.org.mx.

³⁷ *Zambrano Vélez et al. v. Ecuador*, Corte IDH (Ser. C) No. 166 (2007)(Fondo), párr. 52. El resaltado es nuestro.

observar al utilizar las Fuerzas Armadas como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad común. Tal como ha señalado este Tribunal, 'los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales'. El deslinde de las funciones militares y de policía debe guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo, a cargo de las autoridades internas.³⁸

A pesar de las normas internacionales mencionadas, en México hemos observado con preocupación el papel cada vez más protagonista de las fuerzas armadas para llevar a cabo tareas policiales,³⁹ así como la adopción de otras medidas de seguridad contrarias a la vigencia de los derechos humanos fundamentales que dejan patente una mentalidad de guerra en vez de una de seguridad pública. Esta mentalidad tal vez no sorprenda, puesto que la Secretaría de Seguridad Pública federal comenzó el año 2008 declarando que iría "con todo" en la lucha contra el crimen, enfocándose en una "lucha directa" y en el "combate frontal" en contra de blancos humanos específicos.⁴⁰

En tanto el gobierno mexicano aborda la delincuencia como una guerra que se puede ganar mediante batallas violentas en la calle y con el despliegue de la fuerza militar, sigue confundiendo las distinciones prácticas y legales entre la seguridad *nacional* (que comprende la resistencia armada ante un ejército invasor) y la seguridad *pública* (que se centra en la disminución de niveles de delincuencia interna). Dicha confusión deja de lado el concepto de seguridad *humana*, lo cual evidencia que se presta poca atención a los problemas de derechos humanos, incluida la obligación del gobierno a implementar soluciones reales, desde las instituciones civiles, a los retos de seguridad y socioeconómicos que enfrentan al país.

Con inquietud observamos que la única propuesta concreta planteada por actores estatales para retirar a los soldados de las tareas cotidianas del combate al crimen, es una propuesta redactada por un grupo de generales, quienes intentan sustituir el papel de las fuerzas armadas en las funciones de seguridad creando un nuevo cuerpo policíaco nacional sujeto a disciplina del estilo militar, en el cual, el castigo por involucrarse con el crimen organizado y por otros actos de rebelión o traición sería la

³⁸ *Ibíd.*, párr. 51.

³⁹ Cabe destacar que el 29 de agosto de 2008, el gobierno mexicano hizo público su retrasado Programa Nacional de Derechos Humanos (un documento parecido a los Programas Nacionales plasmados por cada dependencia gubernamental para plantear objetivos para cada administración presidencial). El documento abarca el periodo 2008-2012 y menciona como una línea de acción, "Impulsar la sustitución progresiva" de las fuerzas armadas en funciones de seguridad pública referentes a la actuación policial. *Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012*, DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 29 de agosto de 2008, *Estrategia 2.4*, disponible en www.dof.gob.mx. Aunque esta fracción se trata de una antigua demanda de las organizaciones mexicanas de derechos humanos, no aclara cómo dicha sustitución de las fuerzas armadas se llevará a cabo, o para cuándo, si es que se va a dar.

⁴⁰ Alfredo Méndez, *Se actuará contra 'blancos específicos' en el combate al crimen organizado*, LA JORNADA, 9 de enero de 2008, disponible en www.jornada.unam.mx/2008/01/09/index.php?section=politica&article=008n1pol.

pena de muerte.⁴¹ Uno de los autores de la propuesta referida explicó en una entrevista que ésta plantea “una estructura de corte paramilitar, en la que después el mando lo tendrían los civiles, pero una vez avanzado el cambio en las corporaciones policiales del país.”⁴² La propuesta crearía una nueva jurisdicción, el fuero policial, para juzgar a aquellos policías acusados de delitos.⁴³ Es de suponer que éste se parecería al fuero militar, el sujeto de análisis de la siguiente sección. La propuesta también plantea la creación de un Estado Mayor dirigido por militares dentro de cada dependencia gubernamental para fortalecer la seguridad.⁴⁴

La propuesta mencionada, aunque aparentemente es diseñada para permitir la salida del Ejército de las tareas policiales, en vez de ello impondría una estructura militar a la policía civil durante un periodo indeterminado, y ampliaría el poder de las fuerzas armadas dentro de cada dependencia gubernamental. El denominado fuero policial, de parecerse al fuero militar, probablemente serviría para perpetuar la impunidad en casos de violaciones a derechos humanos cometidos por policías. Finalmente, restablecer la pena de muerte representaría un retroceso grave en el respeto a los derechos humanos en México. Puesto que la pena de muerte queda abolida en el país, su restablecimiento violaría abiertamente numerosos instrumentos de derechos humanos de los cuales México es parte, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte y el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Destinado a Abolir la Pena de Muerte.

El Centro Prodh hace un llamado para que se retiren las fuerzas armadas de las tareas policiales, y reitera que el objetivo de sustituir a las mismas debe ser fortalecer el control civil sobre las funciones de seguridad pública. En ningún caso un plan de retiro debe plantear sujetar a las corporaciones civiles a un mayor control militar, mucho menos aplicar la pena de muerte o poner en marcha otras medidas lesivas de los derechos humanos fundamentales.

La aplicación ilegal del fuero militar a casos de violaciones a los derechos humanos

Un factor clave que facilita la continuación de los abusos militares antes referidos es el índice extremadamente alto de impunidad por tales abusos, debido en parte a la aplicación inconstitucional del fuero militar para investigar y juzgar los casos de violaciones a derechos humanos a civiles cometidas por elementos militares. La aplicación del fuero militar en vez del fuero civil sirve para limitar la investigación y el

⁴¹ Jorge Alejandro Medellín, *Proponen muerte para narcopolicías*, EL UNIVERSAL, 25 de agosto de 2008, disponible en www.eluniversal.com.mx/primeria/31525.html; Jorge Alejandro Medellín, *Ejército quiere policía con disciplina militar*, EL UNIVERSAL, 25 de agosto de 2008, disponible en www.eluniversal.com.mx/nacion/161901.html.

⁴² Jorge Alejandro Medellín, *La pena de muerte no frenará plan: militares*, EL UNIVERSAL, 26 de agosto de 2008, disponible en www.eluniversal.com.mx/nacion/161908.html.

⁴³ Jorge Alejandro Medellín, *Ejército quiere policía con disciplina militar*, EL UNIVERSAL, 25 de agosto de 2008, disponible en www.eluniversal.com.mx/nacion/161901.html.

⁴⁴ Jorge Alejandro Medellín, *Proponen muerte para narcopolicías*, EL UNIVERSAL, 25 de agosto de 2008, disponible en www.eluniversal.com.mx/primeria/31525.html.

castigo de los delitos cometidos por militares, debido a que dichos casos quedan en manos de autoridades militares que carecen de independencia e imparcialidad.

El Artículo 13 Constitucional establece que “Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar...” Sin embargo, la “disciplina militar” es definida por el Ejército, en el Artículo 57 de su Código de Justicia Militar, de una manera expansiva para abarcar incluso aquellos delitos que atentan contra civiles y los afectan en sus derechos fundamentales. El mismo Código de Justicia Militar fue promulgado por decreto presidencial en 1933, sin que jamás fuera aprobado por el Congreso, y virtualmente no ha sido enmendado durante setenta y cinco años. Aun sin considerar el proceso irregular por el cual fue promulgado, el Artículo 57 del Código contradice abiertamente el contenido del Artículo 13 Constitucional, dado que hace aplicable el fuero militar a todo delito cometido por elementos militares “en los momentos de estar en servicio o con motivo de actos del mismo.” La aplicación del fuero militar a casos de violaciones de los derechos humanos igualmente contradice el Artículo 20 Constitucional, el cual establece una serie de derechos de las víctimas de delito. Entre ellos se encuentra el derecho a estar enterado y coadyuvar en la investigación de los hechos, derecho que no se respeta en la práctica en los procesos del fuero militar. Sin embargo, la consolidación del Ejército como un poder incuestionable hace posible que ni los legisladores ni los jueces se atrevan a acotar esa aplicación expansiva del fuero militar.

Diversos órganos internacionales de derechos humanos han explicado que dicha aplicación del fuero militar en México es contraria al derecho internacional y obstaculiza la rendición de cuentas en casos de violaciones a derechos humanos. El entonces Relator Especial sobre la Tortura, Sir Nigel Rodley, informó en 1998, tras una visita a México, “El personal militar parece gozar de inmunidad frente a la justicia civil y está protegido en general por la justicia militar,”⁴⁵ y señaló, “Los delitos graves perpetrados por personal militar contra civiles [deben] ser conocidos por la justicia civil.”⁴⁶

Recomendaciones parecidas van dirigidas al Estado mexicano por parte del Comité contra la Tortura, la Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer, el Relator Especial sobre los Derechos de los Indígenas, la Relatora Especial relativo a las Ejecuciones Extrajudiciales, el Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados y el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria.⁴⁷

⁴⁵ *Informe del Relator Especial sobre Tortura, Sr. Nigel Rodley*, E/CN.4/1998/38/Add.2, 14 de enero de 1998, párr. 86.

⁴⁶ *Ibid.*, párr. 88j.

⁴⁷ Comité contra la Tortura, *Conclusiones y recomendaciones*, CAT/C/MEX/CO/4, 6 de febrero de 2007, párr. 14 (“El Estado Parte debe garantizar que el juzgamiento de delitos contra los derechos humanos... perpetrados por militares contra civiles, sean siempre de competencia de los tribunales civiles, aun cuando hayan ocurrido en acto de servicio”); Comité contra la Tortura, *Informe sobre México preparado por el Comité*, CAT/C/75, 25 de mayo de 2003, párr. 220g (“Restringir el fuero militar sólo a los delitos de función [y]... radicar en los tribunales civiles el juzgamiento de delitos contra los derechos humanos”); *Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias*, Yakin Ertürk, E/CN.4/2006/61/Add.4, 13 de enero de 2006, párr. 69a(vi) (“Velar... por que todos los actos de violencia contra civiles cometidos por personal militar sean investigados por las autoridades civiles, encausados por las autoridades civiles y juzgados por tribunales civiles independientes e imparciales”); *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen*, E/CN.4/2004/80/Add.2, 23 de diciembre de 2003, párr. 90 (“Todo delito cometido por un militar contra un civil debe ser visto sin excepciones en el fuero civil”); *Informe de la Relatora, Sra. Asma*

Cabe notar la jurisprudencia constante de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en este tema. El tribunal se ha pronunciado con suma claridad al recalcar que la jurisdicción militar:

...debe tener un alcance restrictivo y excepcional, teniendo en cuenta que sólo debe juzgar a militares por la comisión de delitos o faltas que por su propia naturaleza atenten contra bienes jurídicos propios del orden militar. En este sentido, cuando la justicia militar asume competencia sobre un asunto que debe conocer la justicia ordinaria, se ve afectado el derecho al juez natural. Esta garantía del debido proceso debe analizarse de acuerdo al objeto y fin de la Convención Americana, cual es la eficaz protección de la persona humana. Por estas razones y por la naturaleza del crimen y el bien jurídico lesionado, la jurisdicción penal militar no es el fuero competente para investigar y, en su caso, juzgar y sancionar a los autores de violaciones de derechos humanos.⁴⁸

Dos requisitos fundamentales del estado de derecho en cualquier país democrático son el control civil de las instituciones gubernamentales y la igualdad de toda persona ante la ley, incluidos los elementos militares. Entonces, mientras los crecientes niveles de abusos hacen patente la impunidad de los delitos cometidos por militares, el alcance del fuero militar se ha convertido en un indicador clave de la voluntad del gobierno para armonizar sus reglas internas y sus acciones con sus obligaciones de derechos humanos y su Constitución.⁴⁹

Este año, el Centro Prodh interpuso dos amparos para denunciar la inconstitucionalidad del Código de Justicia Militar, en la medida en que extiende el fuero militar sobre casos de violaciones a los derechos humanos de civiles. Los amparos surgieron del caso de un ataque arbitrario, en el cual, elementos militares dispararon a seis personas en la comunidad de Santiago de Caballeros, Sinaloa, en marzo de 2008, donde cuatro de las víctimas murieron. Después de documentar el caso, el Centro Prodh colaboró con algunos de los familiares de las víctimas para denunciar la atracción de la investigación

Jahangir, relativo a las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, E/CN.4/2000/3/Add.3, 25 de noviembre de 1999, párr. 107f ("Inicie las reformas necesarias para que los tribunales ordinarios puedan juzgar a todas las personas acusadas de violaciones de los derechos humanos, cualquiera que sea su profesión"); *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Sr. Dato'Param Coomaraswamy*, E/CN.4/2002/72/Add.1, 24 de enero de 2002, párr. 192d ("En lo que respecta al ejército y a los tribunales militares: Investigar por cuenta de las autoridades civiles los delitos supuestamente cometidos por militares contra civiles..."); Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria acerca de su visita a México*, E/CN.4/2003/8/Add.3, 17 de diciembre de 2002, párr. 72f ("dado que las desapariciones forzadas cometidas por militares en el pasado constituyen violaciones graves de los derechos humanos, deben ser de competencia de la jurisdicción civil ordinaria").

⁴⁸ *Zambrano Vélez et al. v. Ecuador*, Corte IDH (Ser. C) No. 166 (2007)(Fondo), párr. 66.

⁴⁹ Se observa que el recién publicado Programa Nacional de Derechos Humanos incluye como línea de acción "Impulsar reformas" al fuero militar a la luz de los estándares internacionales. *Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012*, DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 29 de agosto de 2008, *Estrategia 2.3, disponible en* www.dof.gob.mx. Sin embargo, esta fracción ambigua no indica qué reformas podrían promulgarse. Por ejemplo, el Programa no puntualiza que el fuero militar no será aplicado a los casos de violaciones a los derechos humanos, aunque éste es el requisito central para armonizar la práctica mexicana en este tema con sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos.

y el proceso judicial al fuero militar. Afirmamos en los amparos que el alcance extensivo del fuero militar amparado por el Artículo 57 del Código de Justicia Militar violenta las garantías individuales previstas en los Artículos 1º, 13, 14, 16, 17, 20, 49 y 133 Constitucionales. Estamos en espera de los resultados de los amparos, que se encuentran en trámite ante un juez de distrito en Sinaloa.

La Iniciativa Mérida: reforzando una política disfuncional de seguridad pública

En un suceso reciente que lamentablemente refuerza el papel de las fuerzas armadas mexicanas en las tareas policiales, el 30 de junio de 2008, el Presidente George Bush firmó una ley que contempla un paquete de ayuda financiera denominado la Iniciativa Mérida (también conocida inicialmente como el Plan México). Mediante esta iniciativa, Estados Unidos destinará EU \$400,000,000 como ayuda exterior para México, en su primer año. Este paquete de ayuda se canalizará a los funcionarios mexicanos en forma de asistencia militar directa, vehículos, equipo técnico de policía y otros esfuerzos encaminados a fortalecer la lucha contra el crimen organizado. El 18% del total de la ayuda, es decir, EU \$73,500,000 serán destinados para la categoría ambigua de “la reforma judicial, el fortalecimiento de instituciones, la anticorrupción y actividades relacionadas con el estado de derecho.”⁵⁰ El paquete de ayuda forma parte de una ley estadounidense denominada *Supplemental Appropriations Act, 2008* (Ley de Asignaciones Suplementarias de 2008). El gobierno norteamericano contempla que la Iniciativa Mérida tendrá una extensión de por los menos dos años más, sumando un total de fondos anticipados de más de mil millones de dólares.

Las organizaciones de la sociedad civil mexicana externamos nuestra preocupación profunda de que la Iniciativa Mérida refuerce la política disfuncional de seguridad que ha sido analizada en este documento, pues se trata de una política basada en la figura de una guerra militarizada contra narcotraficantes. Durante las fases preliminares del diseño de la Iniciativa Mérida, el Centro Prodh, junto con otras organizaciones de derechos humanos, expresamos esta preocupación en foros tanto nacionales como internacionales, así como en encuentros con actores del gobierno estadounidense. Una vez que la Iniciativa estuvo bajo la consideración del Senado y de la Cámara de Representantes norteamericanos, en mayo de 2008 el Centro Prodh y Amnistía Internacional México enviamos una carta al Congreso de los EU, firmada por treinta y tres ONG mexicanas, académicos y otras personas de perfil reconocido, exigiendo, como mínimo, que se incluyeran condiciones de derechos humanos en la versión final de cualquier paquete de ayuda a México.

Después de la presión ejercida, tanto por sectores del Congreso estadounidense, como por la sociedad civil mexicana, la ley final estipula que 15% de los fondos contemplados para México dentro de las categorías “Control de Narcóticos y Aplicación de la Ley” y “Programa de Financiamiento a Fuerzas Armadas Extranjeras” en la Ley de Asignaciones Suplementarias, no se pueden utilizar hasta que el Departamento de Estado de los EU acredite que el gobierno mexicano está:

⁵⁰ Supplemental Appropriations Act, Pub. L. No. 110-252 § 1406(a) (2008). La traducción es nuestra.

- Mejorando la transparencia y la rendición de cuentas de las corporaciones policiales
- Garantizando que las autoridades civiles (no las militares) están investigando y juzgando a aquellos elementos de la policía federal y de las fuerzas armadas que serían responsables de violaciones a los derechos humanos, de acuerdo con el derecho mexicano e internacional
- Haciendo cumplir la prohibición de dar valor probatorio en procesos penales a declaraciones obtenidas mediante la tortura, de acuerdo con el derecho mexicano e internacional
- Estableciendo un mecanismo de consulta periódica entre el gobierno mexicano y la sociedad civil para monitorear la implementación de la Iniciativa Mérida⁵¹

Es importante señalar que estas condiciones de derechos humanos, en particular las relacionadas a la tortura y a la competencia del fuero civil en casos de abusos militares lesivos a los derechos humanos, hacen eco de las obligaciones ya asumidas de manera voluntaria por el Estado mexicano en su Constitución y por su ratificación de numerosos tratados internacionales. En este sentido, las condiciones representan una oportunidad para que el gobierno mexicano demuestre un compromiso serio para cumplir dichas obligaciones.

A pesar de la inclusión de las condiciones de derechos humanos como parte secundaria del paquete masivo de ayuda financiera, resulta preocupante que una fracción significativa de la Iniciativa Mérida viene en forma de asistencia militar, un diseño que, lejos de promover un cambio urgente de estrategia en materia de seguridad, no cuestiona la guerra en curso entre las personas sospechosas de un delito y las fuerzas armadas. Durante el periodo de vigencia de la Iniciativa Mérida, el Centro Prodh seguirá colaborando con otras organizaciones y expertos para monitorear de cerca las violaciones a derechos humanos cometidos por las fuerzas militares y policiales, así como el impacto que tiene la Iniciativa Mérida en el respeto a los derechos humanos en el contexto de los operativos mexicanos de seguridad.

⁵¹ Ver *Ibíd.*, § 1406(b). Las traducciones son nuestras.

Capítulo 2

Avances rezagados, retrocesos preocupantes: la reforma constitucional de 2008 y las amenazas vigentes a los derechos humanos en el sistema de justicia penal

En consonancia con la estrategia del gobierno federal para el combate frontal contra la delincuencia, en marzo de 2007 Felipe Calderón presentó una iniciativa de reforma constitucional en materia de justicia penal que, entre otros temas, incluía enmiendas que acotarían derechos fundamentales para individuos sospechosos de varios delitos. Antes de adentrarnos en el análisis de la iniciativa y la consiguiente reforma constitucional de 2008, cabe considerar el contexto histórico de dicha reforma.

La propuesta de combatir al crimen mediante reformas de estilo *mano dura* al sistema de justicia penal no es nueva: desde la década de los noventa se han realizado diversas reformas para enfrentar la delincuencia y la inseguridad mediante el endurecimiento de leyes y la restricción de los derechos de la persona acusada. Sin embargo, tales reformas no han tenido el impacto esperado en los índices de delincuencia, sino que han mantenido o aumentado los abrumadores niveles de ineficacia del sistema de justicia penal. Un ejemplo de los efectos de tal estrategia se puede observar en la Ciudad de México, donde una reforma promulgada en 2003 enmendó el Código Penal del Distrito Federal para castigar con la pena de cárcel el delito de robo menor (anteriormente castigado por una multa). A lo largo de la década pasada, la población carcelaria de la Ciudad de México se ha más que duplicado para sobrepasar los 37,000 individuos,⁵² de los cuales, un número importante se debe a la aplicación de penas privativas de libertad a aquellas personas condenadas por robo menor después de las reformas de 2003.⁵³ Para octubre de 2007, dos de los reclusorios de la ciudad (el Reclusorio Preventivo Varonil Oriente y el Reclusorio Preventivo Varonil Norte) alojaban entre 10,000 y 11,000 internos cada uno, más del doble de su capacidad instalada,⁵⁴ generando un ambiente que se presta a la violencia en vez de a la readaptación social. El titular de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Emilio Álvarez Icaza, ha resumido los efectos de la reforma de 2003 para aquellas personas condenadas por robo menor, en términos que dejan patente su impacto contraproducente en la seguridad pública: “A esta gente la mandan a una universidad de la delincuencia.”⁵⁵

Efectivamente, la falta de fuerza disuasoria del sistema de justicia penal mexicano no deriva de una falta de penas severas, sino que es mucho más probable que derive de los índices extremadamente altos de impunidad por los delitos cometidos. De acuerdo con las investigaciones empíricas en la materia, del total de delitos cometidos en México sólo uno de cada cuatro se denuncia ante la autoridad.⁵⁶ Sólo en poco más de 1% de

⁵² Subsecretaría del Sistema Penitenciario, *Estadísticas: Movimiento Diario de Población*, disponible en www.reclusorios.df.gob.mx/estadisticas/index.html (última visita el 6 de septiembre de 2008).

⁵³ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal* (2008), párr. 2253, disponible en www.cdhd.org.mx.

⁵⁴ *Ibid.*, Cuadro 25.1, párr. 2251.

⁵⁵ Nacha Cattán, *Making his Voice Heard* (entrevista con Emilio Álvarez Icaza), THE NEWS, 28 de julio de 2008, 4-5. La traducción es nuestra.

⁵⁶ Guillermo Zepeda Lecuona, *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y Ministerio Público en México*, Centro de Investigación para el Desarrollo y Fondo de Cultura Económica (2004). Otros organismos ubican el índice de delitos denunciados a tan sólo 20%. Ver Comisión Nacional de los

delitos se alcanza una sentencia condenatoria, por lo cual existe una impunidad de aproximadamente 98%.⁵⁷ Como un ejemplo concreto de lo anterior, en Ciudad Juárez, Chihuahua, de los 839 homicidios registrados entre el 1 de enero y el 18 de agosto 2008, en tan sólo 18 casos (2%) las autoridades han presentado carpetas de investigación ante jueces de primera instancia.⁵⁸ Tales índices de impunidad ponen de manifiesto, entre otros problemas, la falta de confianza que tienen las víctimas en las autoridades y en el sistema de justicia penal (lo cual conlleva a la no denuncia del delito) así como las carencias del sistema en la tarea de investigar los casos denunciados y armar un caso sólido basado en la recolección de pruebas para lograr sentencias condenatorias a los responsables. La falta de investigación y consignación por parte de las autoridades igualmente perpetua estereotipos sobre las víctimas, por ejemplo que todo hombre asesinado sea un delincuente ultimado por otros delincuentes, cuya muerte no requiere de investigación ni de justicia.⁵⁹

Al mismo tiempo, para aquellos individuos detenidos por ser sospechosos de un delito en México, las violaciones a derechos humanos son generalizadas y sistemáticas. Entre los aspectos de mayor preocupación se encuentran la violación sistemática de la libertad personal y las garantías de debido proceso. Las violaciones generalizadas a derechos humanos, junto con los índices extremos de impunidad antes referidos, ponen de relieve la necesidad de reformar el sistema de justicia. Cabe notar que la reforma integral del sistema de justicia penal ha sido una de las demandas más añejas del movimiento de derechos humanos en México, puesto que las autoridades más frecuentemente señaladas como violadoras de derechos humanos históricamente han participado de algún modo en dicho sistema.

Aunque hace años existe un consenso generalizado sobre la urgencia de adecuar el marco jurídico y modificar las prácticas institucionales a fin de transformar el sistema de justicia penal, el consenso no alcanza a los temas más específicos y controvertidos que conlleva cualquier reforma en esta materia. De ahí que sea posible encontrar promotores de la reforma al sistema de justicia entre diversos actores políticos que, o bien defienden una reforma centrada en la tutela de los derechos del imputado, acorde a los estándares internacionales del debido proceso, o promueven una reforma que dé mayores herramientas al Estado en el combate frontal a la delincuencia organizada.

Para el Centro Prodh, la experiencia acumulada en el trabajo de defensa de casos nos ha llevado, igual que numerosas organizaciones de derechos humanos, a pronunciarnos por una transición hacia un sistema de justicia penal cuyas notas definitorias sean su carácter acusatorio, adversarial y oral (en contraste con un sistema inquisitivo). En un sistema *acusatorio*, la parte que acusa en un proceso penal tiene la carga de la prueba, preservándose siempre la distinción entre la acusación, la defensa y el juez. En un sistema *adversarial*, todo proceso penal implica una contienda entre partes iguales sometidas a la jurisdicción de la corte. Finalmente, en un sistema *oral* las

Derechos Humanos, *Recomendación General número 12. Sobre el uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios o servidores encargados de hacer cumplir la ley*, 26 de enero de 2006, disponible en www.cndh.org.mx.

⁵⁷ Guillermo Zepeda Lecuona, *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y Ministerio Público en México*, Centro de Investigación para el Desarrollo y Fondo de Cultura Económica (2004).

⁵⁸ Pedro Sánchez B., *Ausencia de investigación en crímenes exhibe falta de justicia*, EL DIARIO DE CIUDAD JUÁREZ, 20 de agosto de 2008, disponible en

www.diario.com.mx/nota.php?notaid=0cb9b5ff84e4a66400aed971799522b3.

⁵⁹ Ver *Ibid.*

argumentaciones y pruebas de las partes, que en potencia forman la base de sentencias condenatorias, se plantean y se desahogan en forma oral ante el juez, bajo los principios de inmediatez, contradicción, publicidad y transparencia. Las características mencionadas son requisitos para asegurarse de un juicio justo al acusado y un resultado exacto para todas las partes interesadas.

La implementación de un sistema acusatorio es una condición necesaria, no suficiente, para garantizar los derechos humanos de las personas acusadas de haber participado en un delito. Más allá del requisito de un sistema acusatorio, cualquier reforma al sistema de justicia debe basarse en el reconocimiento de los derechos humanos procesales imprescindibles en un Estado democrático, denominados los derechos del debido proceso. Entre ellos se encuentran la presunción de inocencia, el derecho a la igualdad de toda persona ante la ley y el derecho de los detenidos de ser presentados a la brevedad ante un juez. Cabe recordar que el Estado mexicano ratificó convenios internacionales que le obligan a velar por la vigencia de los derechos referidos, entre ellos la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

El proceso de reforma constitucional, 2007-2008

Lamentablemente, la iniciativa presentada por Felipe Calderón en 2007 dejó claro que el punto de partida de su proyecto de reforma constitucional no era el pleno respeto a los derechos humanos. En un contexto caracterizado por la búsqueda de legitimación y la implementación de políticas *mano dura* de seguridad, el 9 de marzo de 2007 la administración calderonista impulsó una iniciativa de reforma constitucional controvertida, encaminada a dotar a los funcionarios del sistema de justicia con mayores herramientas para eficientar el combate al crimen organizado. Las reformas propuestas incluyeron, entre otras:

- establecer un régimen de excepción para el combate a la delincuencia organizada, con menos derechos procesales para las personas en esta categoría.
- otorgar facultades a la policía para ingresar a domicilios sin orden judicial.
- elevar a rango constitucional la figura del arraigo, una forma de detención sin cargos que ha sido ampliamente criticada (analizada enseguida).

El debate sobre éstas y otras reformas propuestas continuó en los meses posteriores. Paralelamente, organismos de derechos humanos llamaban a un debate amplio y público que permitiera reformar la Constitución de manera que se armonizara el sistema de justicia penal mexicano con las exigencias del derecho a un debido proceso. En ese sentido, considerando que varias de las propuestas calderonistas violentarían derechos procesales fundamentales, el Centro Prodh, Abogadas y Abogados para la Justicia y los Derechos Humanos y la Secretaría Ejecutiva de la Red de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los derechos para todas y todos” sostuvimos una audiencia temática al respecto el 12 de octubre de 2007 ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Al cabo de unos meses, a finales de 2007, la Cámara de Diputados elaboró un dictamen que pretendió recoger elementos de las diversas iniciativas que se le habían presentado, incluida la del gobierno de Calderón. El 12 de diciembre de 2007 la Cámara aprobó ese proyecto con 366 votos a favor, cincuenta y tres en contra y ocho abstenciones. En el dictamen se atenuó la autoritaria iniciativa del Ejecutivo, aunque como se desglosará a continuación, fueron conservados algunos de los rasgos más preocupantes.

El dictamen pasó a la Cámara de Senadores donde se discutió y se aprobó al cabo de pocos días (aunque con algunas modificaciones), con ochenta votos a favor, veintisiete en contra y cuatro abstenciones. Los cambios introducidos en el Senado únicamente se limitaron a dos aspectos: 1) corregir el proyecto de los diputados en cuanto a las facultades del ministerio público para allegarse información que hasta ahora es confidencial —bancaria, fiscal, financiera, bursátil, electoral y fiduciaria, y 2) enmendar el proyecto en cuanto a la constitucionalización de los cateos sin orden judicial. Una vez aprobada por el Congreso federal y la mayoría de las legislaturas estatales (con el texto sobre los cateos sin orden judicial eventualmente suprimido), la reforma constitucional se promulgó el 18 de junio de 2008.⁶⁰

Avances

La reforma final contiene varios aspectos que, de ser implementados de buena fe, representarán avances claves para la vigencia de los derechos humanos en el sistema de justicia penal mexicano. Entre los más notables se encuentran:

- *La adopción de un sistema de justicia penal acusatorio y oral.* Tras años de activismo por parte de la sociedad civil, académicos y expertos en la materia, el Artículo 20 Constitucional ahora establece claramente un sistema acusatorio fundado en juicios orales para los acusados, a implementarse durante el curso de los próximos siete años. Al establecer un sistema acusatorio y oral para juicios penales, México por fin se suma a la tendencia establecida de promulgar tales reformas judiciales a lo largo y ancho de América Latina.⁶¹
- *El reconocimiento del derecho a una defensa pública de calidad.* El Artículo 17 ordena a los gobiernos federal y estatales que la defensa pública sea profesional y remunerada en igual medida que el ministerio público. En un país donde la mayoría de las causas penales son asumidas por defensores de oficio que a menudo trabajan en desigualdad frente a la acusación, esto resulta significativo.
- *La regulación explícita de varias garantías del debido proceso.* Se incorpora a la Constitución, en el Artículo 20, varias garantías que no estaban explícitas anteriormente. Entre ellos se encuentran la presunción de inocencia, el derecho a una defensa adecuada, el derecho a guardar silencio y que no tendrán valor

⁶⁰ *DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 18 de junio de 2008, disponible en www.dof.gob.mx.

⁶¹ Para un análisis de las experiencias y los resultados en la práctica de tales reformas en otros países, véase el proyecto de investigación en este tema, llevado a cabo por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, *Seguimiento de las Reformas Penales*, www.cejamerica.org.

probatorio las pruebas obtenidas mediante violaciones a derechos humanos (por ejemplo, la tortura).

Retrocesos

A pesar de los avances señalados, otros aspectos de la reforma constitucional representan retrocesos graves a la vigencia de los derechos humanos. Por ejemplo:

1) *Se encumbra a la Constitución el arraigo, una forma de detención sin cargos altamente criticada.* La Constitución ahora permite el arraigo, un tipo de detención ya practicada en México en el cual el Ministerio Público, con autorización judicial, puede dictar la detención de una persona por hasta casi tres meses sin acusarla de la comisión de un delito. Es decir, los agentes del Ministerio Público, en vez de verse obligados por ley a justificar la detención prolongada de una persona con pruebas que les permitan consignarla por algún delito, puede arraigar a la persona en un primer momento para luego buscar las pruebas que justificarían esa misma detención. Esta lógica de ‘primero detener para luego investigar’ naturalmente ha fomentado la aplicación de la tortura durante el periodo del arraigo para obtener información sobre la posible intervención del detenido o de terceras partes en conductas ilícitas; cabe recordar que la tortura sigue siendo una práctica sistemática en el sistema de justicia penal mexicano que queda en la impunidad a pesar de la vigencia de leyes que la prohíben.⁶²

Tratándose de casos de supuesta delincuencia organizada, el Artículo 16 Constitucional ahora prevé que el Ministerio Público puede arraigar a una persona por hasta ochenta días.⁶³ Dicho periodo prolongado de detención sin cargos es violatorio del derecho a la libertad personal consagrado en instrumentos como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que obligan a las autoridades a que notifiquen a todo detenido de los cargos formulados en su contra y que lo lleven ante un juez sin demora. Como lo señala Human Rights Watch, el periodo de hasta ochenta días de detención sin cargos ahora autorizada por la Constitución es “más largo que los existentes en las demás democracias occidentales. En otros países, por lo general, el plazo máximo de cualquier forma de detención previa a la acusación es inferior a siete días.”⁶⁴ El arraigo, tal y como se ha realizado en la realidad mexicana en los últimos años, también ha sido calificado como violatorio de los derechos humanos y como una forma de detención arbitraria por órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas.⁶⁵

⁶² Ver, por ejemplo, Comité contra la Tortura, *Informe sobre México preparado por el Comité*, CAT/C/75, 25 de mayo de 2003, párrs. 137-38 (“[L]a tortura continúa siendo una práctica frecuente en México... La omisión muy generalizada de sanción administrativa y penal a los responsables [es un factor que contribuye a la persistencia de la tortura]”).

⁶³ El límite inicial contemplado en el artículo 16 es de cuarenta días, mismo que puede prolongarse hasta un total de ochenta días.

⁶⁴ Carta de José Miguel Vivanco, Director Ejecutivo, División de las Américas, Human Rights Watch, al Presidente Felipe Calderón, 6 de marzo de 2008, *disponible en* hrw.org/spanish/docs/2008/03/06/mexico18289.htm.

⁶⁵ Ver, por ejemplo, Comité contra la Tortura, *Conclusiones y recomendaciones*, CAT/C/MEX/CO/4, 6 de febrero de 2007, párr. 15; Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria acerca de su visita a México*, E/CN.4/2003/8/Add.3, 17 de diciembre de 2002, párrs. 45-50.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha declarado que:

[El arraigo] aunque tiene la doble finalidad de facilitar la integración de la averiguación previa y de evitar que se imposibilite el cumplimiento de la eventual orden de aprehensión que llegue a dictarse, viola la garantía de libertad personal que consagran los artículos 16, 18, 19, 20 y 21 de la Constitución.⁶⁶

No obstante este señalamiento, el arraigo ahora se ha convertido en una práctica constitucional mediante la inserción de esta práctica en la Constitución.

2) La reforma establece una serie de delitos por los cuales la prisión preventiva es obligatoria. Se incorpora al Artículo 19 Constitucional una serie de pautas para decidir sobre la prisión preventiva, entre las cuales se incluye que ésta necesariamente vaya aparejada a ciertos delitos. Esta norma atenta contra el principio de que la prisión preventiva debe ser siempre excepcional y revisable, atendiendo a las circunstancias de cada caso concreto. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que “la prisión preventiva como regla de aplicación general en los procesos penales... viola el derecho a la libertad personal y a la presunción de inocencia.”⁶⁷ La aplicación de prisión preventiva obligatoria resulta particularmente grave puesto que la ya excesiva aplicación de esta medida se encuentra entre las causas principales de la sobrepoblación carcelaria en México, y comprende 43% de la población detenida en el año 2007.⁶⁸

3) La reforma crea un subsistema de excepción para las personas acusadas de pertenecer a la delincuencia organizada, que restringe los derechos procesales y que se aplica desde la investigación de los hechos. En este régimen particular son permitidas medidas más intrusivas y lesivas de derechos que, en última instancia, socavan las garantías básicas del debido proceso en perjuicio de quienes sean investigados, procesados o incluso sentenciados bajo este subsistema. Por ejemplo, la Constitución contempla la aplicación del arraigo a personas acusadas de pertenecer al crimen organizado (Artículo 16) y reduce las garantías respecto a los requisitos para que se dé valor probatorio a las pruebas presentadas en la corte para inculpar a dichas personas (Artículo 20). El régimen de excepción sienta las bases para violaciones generalizadas al principio de la igualdad de toda persona en el respeto a los derechos humanos establecido en el Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el Artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los cuales obligan al gobierno a garantizar todos los derechos ahí consagrados sin discriminación alguna.

La creación del régimen de excepción es especialmente grave a la luz de la definición amplia y ambigua de la “delincuencia organizada” en el derecho mexicano,⁶⁹ que ha

⁶⁶ Tesis P. XXII/2006, 9ª. Época, Pleno, S.J.F. y su *Gaceta*, XXIII, febrero de 2006, 1171 [T.A.].

⁶⁷ CIDH, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México* (1998), párr. 233.

⁶⁸ Secretaría de Seguridad Pública, *Primer Informe de Labores* (septiembre de 2007), 78, disponible en www.ssp.gob.mx.

⁶⁹ La Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada define así a la delincuencia organizada: “Cuando tres o más personas acuerden organizarse o se organicen para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de [los delitos enumerados].” *LEY Federal Contra la Delincuencia Organizada*, DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 7 de noviembre de 1996, artículo 2, disponible en www.dof.gob.mx.

facilitado que autoridades estatales acusen a integrantes de movimientos sociales como miembros de la delincuencia organizada; con ello pretenden justificar detenciones arbitrarias de activistas sociales. De ahí que, con la creación del régimen de excepción para la delincuencia organizada mediante la reciente reforma constitucional, las organizaciones de la sociedad civil temen que el régimen mencionado se aplique como una herramienta de represión en contra de grupos que se manifiesten contra las políticas o acciones del gobierno.

Aún sin entrar en esta última preocupación, la creación de un subsistema de excepción para investigar y juzgar a quienes se impute su pertenencia a la delincuencia organizada resulta un suceso altamente preocupante. El establecimiento de dos sistemas de justicia distintos desde la Constitución mexicana – uno para la delincuencia organizada y el otro para los delitos comunes – en efecto significa que habrá un sistema para los ciudadanos y otro distinto para los enemigos del Estado. Lo anterior divide a la sociedad mexicana en dos, los que poseen derechos humanos y los que son vistos como enemigos primero y seres humanos después.

Amenazas vigentes de nuevos retrocesos en el sistema de justicia penal

A partir del verano del año 2008, tras la amplia cobertura mediática del secuestro y asesinato de Fernando Martí, hijo de un empresario mexicano de alto perfil, el discurso oficial se ha centrado una vez más en propuestas de reformas encaminadas a fortalecer la lucha del gobierno contra la delincuencia. Dicho discurso actualmente incluye iniciativas para endurecer las penas aplicables a delitos violentos, así como para crear una sola fuerza policial federal⁷⁰ (para remplazar la estructura actual, en la cual existen varias corporaciones que responden a dependencias distintas) y para incorporar nuevas modificaciones al sistema de justicia penal en el corto plazo.

En respuesta a la fuerte protesta pública tras conocer el caso Martí, Felipe Calderón, siguiendo el patrón de buscar incidir en la percepción pública de seguridad mediante medidas visibles de *mano dura*, ha propuesto reformas al código penal para castigar el delito de secuestro violento o grave con la cadena perpetua, iniciativa actualmente bajo la consideración del Congreso nacional.⁷¹ Otra iniciativa presentada hace poco ante el Congreso, elaborada por el Partido Verde Ecologista de México, restablecería la pena de muerte para tales delitos,⁷² en abierta contradicción a las obligaciones del Estado mexicano en materia de derechos humanos.

Las propuestas mencionadas se dan en un contexto de reacciones parecidas a secuestros de alto perfil en el pasado en México, donde la respuesta principal frente a tales crímenes ha sido el endurecimiento de las penas para los responsables. De acuerdo con un estudio realizado por uno de los periódicos principales del país, cada

⁷⁰ Gustavo Castillo García, *Pactará Los Pinos con gobernadores la creación de una sola policía federal*, LA JORNADA, 21 de agosto de 2008, *disponible en* www.jornada.unam.mx/2008/08/21/index.php?section=politica&article=009n1pol.

⁷¹ *Da entrada el Congreso a la primera de una serie de reformas en materia de seguridad*, EL PROCESO, 14 de agosto de 2008, *disponible en* www.proceso.com.mx/noticia.html?sec=1&nta=61367.

⁷² V. Ballinas y A. Becerril, *Propone el PVEM pena capital para plagarios*, LA JORNADA, 21 de agosto de 2008, *disponible en* www.jornada.unam.mx/2008/08/21/index.php?section=politica&article=009n2pol.

uno de los aumentos en la pena aplicable al secuestro a lo largo de las décadas pasadas (primero a una sentencia máxima de treinta años; luego a cuarenta años; luego a sesenta años, con la posibilidad de más de cien años en casos de crímenes acumulados), se dio inmediatamente después de un caso de secuestro que generó mucha atención en los medios y protesta social por la inseguridad, y por eso impulsó la respuesta del gobierno con medidas de *mano dura*.⁷³ A pesar de esta serie de penas aumentadas, el índice de secuestros ha crecido en los últimos años (durante la vigencia de las penas más amplias); el titular de la Secretaría de Seguridad Pública informa que hubo 472 secuestros en 2005 y 785 en 2007, además de un número importante de secuestros no denunciados.⁷⁴ Cifras no gubernamentales estiman que el índice de secuestros es mucho más alto. Varios institutos de estudios y empresas consultoras coinciden en que el número de secuestros que ocurren cada año en México se encuentra en los miles.⁷⁵

Los datos mencionados demuestran que la amplia cobertura mediática proporcionada a los secuestros (que actualmente, por ejemplo, incluye un anuncio televisado en el cual un supuesto secuestrador describe como secuestra y brutaliza sus víctimas) provoca altos niveles de miedo en la ciudadanía mexicana. En este clima, los ciudadanos fácilmente llegan a sacrificar sus derechos humanos por la percepción de más seguridad, aun si las medidas de *mano dura* implementadas por el gobierno en el pasado no han significado una disminución en la delincuencia.

El 21 de agosto de 2008, el gobierno federal dio a conocer la adopción del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, un pacto de setenta y cinco puntos acordado en una reunión del Consejo Nacional de Seguridad Pública por representantes de las tres ramas del gobierno federal, los gobernadores de las treinta y dos entidades federativas del país y actores no gubernamentales, como grupos empresariales y organizaciones de ciudadanos en contra de la delincuencia.⁷⁶ Organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, que no fueron invitadas a participar en la reunión en la cual se firmó el Acuerdo, observan que los derechos humanos no parecen ser una prioridad dentro del plan.⁷⁷ Entre muchos otros puntos, en el Acuerdo las ramas relevantes del gobierno se comprometen a construir dos penales de alta seguridad con áreas específicas para secuestradores; a crear unidades antisequestros; a aumentar los esfuerzos encaminados a depurar la policía; a combatir las adicciones y, de acuerdo con la reciente reforma constitucional, a impulsar modificaciones al Código Federal de Procedimientos Penales y a la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.⁷⁸ El Acuerdo también puntualiza que los medios

⁷³ *Aumento de la sanción, única respuesta ante los secuestros*, LA JORNADA, 13 de agosto de 2008, disponible en www.jornada.unam.mx/2008/08/13/index.php?section=politica&article=006n1pol.

⁷⁴ Ricardo Ravelo, *Firman acuerdo nacional por la justicia*, EL PROCESO, 22 de agosto de 2008, disponible en www.proceso.com.mx/noticia.html?sec=0&nta=61589.

⁷⁵ Ver IKV Pax Christi, *El Secuestro es un Negocio Explosivo* (2008), 20-21, disponible en www.ikvpaxchristi.nl/tempaans.htm.

⁷⁶ Ricardo Ravelo, *Firman acuerdo nacional por la justicia*, EL PROCESO, 22 de agosto de 2008, disponible en www.proceso.com.mx/noticia.html?sec=0&nta=61589.

⁷⁷ Ver, por ejemplo, Emir Olivares Alonso, *Preocupa la ausencia de derechos en pacto sobre seguridad*: ONG, LA JORNADA, 23 de agosto de 2008, disponible en www.jornada.unam.mx/ultimas/2008/08/23/preocupante-ausencia-de-derechos-en-pacto-sobre-seguridad.

⁷⁸ Ver *Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad*, DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 25 de agosto de 2008, disponible en www.dof.gob.mx. En respuesta a una marcha de protesta masiva impulsada por la campaña anti-delincuencia Iluminemos México a finales de agosto de 2008, el gobierno ha acordado la creación de un Instituto Ciudadano para octubre de 2008 con el objetivo de monitorear la implementación

mexicanos se abstendrán de hacer apologías de la delincuencia y, en vez de ello, darán cobertura a casos en los cuales las autoridades logran detener a supuestos delincuentes denunciados por ciudadanos.⁷⁹ Este punto cabe dentro de una línea de discurso público en la cual Felipe Calderón ha acusado a los medios de no jugar su papel apropiado en la lucha contra la delincuencia, e incluso, de ser cómplices de la delincuencia organizada por no dar cobertura positiva suficiente a los operativos gubernamentales contra delincuentes.⁸⁰

Al Centro Prodh le preocupa la posibilidad de que en el ambiente actual, caracterizado por propuestas orientadas a respuestas de estilo *mano dura* a los problemas de inseguridad en el país, algunas de las iniciativas referidas en la presente sección den paso a más reformas regresivas en el sistema de justicia penal. En particular, cualquier propuesta encaminada a restringir aún más los derechos procesales o incluso restablecer la pena de muerte sería equivocada desde la perspectiva de la seguridad y violentaría abiertamente las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos. Mientras el Congreso mexicano estudia las variadas iniciativas de reforma presentadas, así como las que serán promovidas por el Ejecutivo en concordancia con el Acuerdo Nacional, el Centro Prodh insiste en que la manera adecuada de proteger la vida y el bienestar de la ciudadanía es invertir el sentido de las ineficaces tendencias *mano dura*, que han marcado las acciones del sistema de justicia penal, y fortalecer las instituciones civiles en un marco de respeto a los derechos humanos de todos los mexicanos.

del Acuerdo Nacional, así como para hacer recomendaciones encaminadas a fortalecer las acciones del gobierno contra la delincuencia. Ver Claudia Guerrero, *Construyen símil de IFAI en seguridad*, REFORMA, 1 de septiembre de 2008.

⁷⁹ Ver *Acuerdo Nacional*, nota 78 *supra*.

⁸⁰ Ver Claudia Herrera Beltrán, *El “¡ya basta!” exige “a todos” no ser cómplices de la ilegalidad: Calderón*, LA JORNADA, 13 de mayo de 2008, disponible en www.jornada.unam.mx/2008/05/13/index.php?section=politica&article=003n1pol.

Capítulo 3

Uso excesivo de la fuerza por la policía mexicana

Un tema final que merece mayor consideración respecto de la necesidad de profesionalizar los cuerpos policiales y adecuar los marcos legales – con el doble fin de proteger los derechos humanos y reducir los obstáculos que impiden una mayor seguridad pública – es el habitual uso excesivo de la fuerza pública por los cuerpos de seguridad mexicanos. El uso desproporcionado de la fuerza por parte de la policía comprende amenazas y abuso físico hasta tortura, y ha incluido numerosas violaciones arbitrarias del derecho a la vida.

En México, los marcos legales existentes, tanto estatales como federales, no regulan puntualmente la utilización de la fuerza por parte de las corporaciones policiales.⁸¹ Dichas omisiones han permitido el desarrollo de un patrón sistemático de actuación en el que la fuerza es usada de forma excesiva o irracional, y dificultan los procesos administrativos o penales que buscan investigar y sancionar las conductas excesivas.

En los últimos años, tales excesos han sido rasgos característicos de la actuación de fuerzas policiales mexicanas en diversas regiones del país. Además del abuso físico cotidiano de detenidos en procesos penales, la policía ha incurrido en diversos actos de abuso y represión de gran escala cuando se le pide mantener el orden público. Para ejemplificar algunos casos reconocidos de lo anterior, en Guadalajara, Jalisco, en el marco de la Tercera Cumbre de América Latina, el Caribe y la Unión Europea, el 28 de mayo de 2004, policías estatales y municipales intervinieron en contra de manifestantes altermundistas, lo que devino en diecinueve casos de tortura, setenta y tres retenciones ilegales y cincuenta y cinco tratos crueles, inhumanos y degradantes.⁸² De igual modo, el 20 de abril de 2006, en Lázaro Cárdenas, Michoacán, policías estatales y federales intervinieron para retirar al grupo de manifestantes que mantenía un plantón en el ingreso de la siderúrgica. El saldo de dicho operativo fue de dos personas muertas, veintiún personas heridas por arma de fuego y treinta y tres trabajadores que presentaron lesiones diversas.⁸³ Posteriormente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos acreditó que hubo un uso excesivo de las armas de fuego en el operativo.⁸⁴

Como un ejemplo de un contexto distinto, en junio de 2008 policías del Distrito Federal desplegaron un operativo masivo para hacer una redada en una discoteca, el *News Divine*, para averiguar si ahí se vendía alcohol a menores de edad. El operativo se caracterizó por abuso físico generalizado, abusos sexuales, amenazas y otras violaciones a los derechos humanos de los clientes de la discoteca. De manera más grave, los policías hicieron que los clientes salieran de la discoteca mientras impedían que pasaran por la puerta de ésta, ocasionando la muerte de doce personas (nueve

⁸¹ Una excepción a esta regla es el Distrito Federal, cuya Asamblea Legislativa aprobó una ley para regular el uso de la fuerza a principios de 2008. Ver *Decreto por el que se expide la Ley que Regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal*, GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL, No. 319, 22 de abril de 2008, 3, disponible en www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/index.php.

⁸² Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos relativo a los hechos de violencia suscitados en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco, el 28 de mayo del 2004, con motivo de la celebración de la III Cumbre de América Latina, el Caribe y la Unión Europea (2004), VII. Conclusiones y Propuestas*, disponible en www.cndh.org.mx.

⁸³ Ver Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 37/2006 (11 de octubre de 2006), § IV.E, disponible en www.cndh.org.mx.

⁸⁴ *Ibid.*

jóvenes y tres policías), quienes fueron aplastadas y asfixiadas en la multitud que quedó atrapada en la discoteca.⁸⁵

Finalmente, pasando a ejemplos de un contexto de represión de largo plazo, la brutalidad policial como respuesta al activismo social en Oaxaca ha sido particularmente grave. El 16 de julio de 2007, una gran cantidad de fuerzas policiales municipales y estatales impidieron el paso a manifestantes en camino a un evento alternativo para celebrar la fiesta oaxaqueña de Guelaguetza en la Ciudad de Oaxaca, utilizando gases lacrimógenos y otros implementos represivos. Observadores internacionales de derechos humanos que acudieron a estudiar los hechos informaron posteriormente que el operativo del 16 de julio se caracterizó por, “denuncias de golpes, torturas y de malos tratos y uso desproporcionado de la fuerza...”⁸⁶ La Comisión Estatal de Derechos Humanos sostuvo que en el caso de Emeterio Merino Cruz, golpeado y torturado por los policías hasta entrar en un estado de coma, a pesar de haberse entregado a las autoridades pacíficamente, “resulta claro que su estado de salud se debe a una evidente y excesiva utilización de la fuerza al momento de su detención y sometimiento por parte de elementos policiacos, quienes lo hicieron víctima de un abuso de autoridad ya que le fueron aplicados tratos crueles, inhumanos y degradantes...”⁸⁷ En el caso de Emeterio existe documentación gráfica que da cuenta de la brutal agresión policial a la que fue sometido. Él permaneció en coma por más de treinta días, y un año después de los acontecimientos informó, en una entrevista, que aún no había recuperado el movimiento en la mano y en el pie derechos y que sufría constantes dolores de cabeza.⁸⁸

Otro caso que ejemplifica el uso excesivo de la fuerza en Oaxaca es el homicidio de José Alberto López Bernal, el 29 de octubre de 2006, cuando elementos de la Policía Federal Preventiva (PFP) le lanzaron un proyectil de gas lacrimógeno desde cerca, aunque tales armas no debe apuntarse directamente al cuerpo en distancias cortas.⁸⁹

Mediante el trabajo del Centro Prodh en Oaxaca, podemos afirmar que en varios casos es patente un uso excesivo de la fuerza pública por parte de las distintas corporaciones policiales. Pese a ello, el gobierno federal ha negado siempre que la PFP haya cometido violaciones a los derechos humanos en los diversos operativos realizados. La misma actitud ha tenido el gobierno estatal respecto a la actuación de sus agentes en los mismos operativos.

⁸⁵ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 11/2008, *disponible en* www.cd hdf.org.mx/index.php?id=reco1108.

⁸⁶ Diakonie y Comisión Internacional de Juristas, *Informe de la Visita de la Comisión Internacional de Juristas y la Obra Diacónica Alemana a Oaxaca, México (agosto 2007)*, noviembre de 2007, 13.

⁸⁷ Comisión Estatal de Derechos Humanos de Oaxaca, *Informe Preliminar* (19 de julio de 2007), 7, *disponible en* <http://www.cedhoax.org/notas/informepre.pdf>.

⁸⁸ Octavio Vélez Ascencio, *Víctima de la brutalidad policiaca en Oaxaca reclama indemnización*, LA JORNADA, 16 de julio de 2008, *disponible en* www.jornada.unam.mx/2008/07/16/index.php?section=estados&article=040n1est.

⁸⁹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 15/2007, (23 de mayo de 2007), § IV.L, *disponible en* www.cndh.org.mx.

Uso excesivo de la fuerza y tortura sexual: el caso de San Salvador Atenco

Otro caso paradigmático que ejemplifica el uso excesivo de la fuerza y la brutalidad policial, documentado y defendido por el Centro Prodh como un caso de defensa integral, es el de las violaciones a derechos humanos cometidas en el marco de un operativo policiaco llevado a cabo por fuerzas estatales y federales en el municipio de San Salvador Atenco (estado de México) en mayo de 2006. En este caso, un uso desproporcionado e irracional de la fuerza y de las armas de fuego se convirtió en un caso de tortura, incluida la tortura sexual de decenas de detenidas.

Los días 3 y 4 de mayo de 2006 sobrevino un conflicto entre un pequeño grupo de vendedores de flores y las fuerzas de seguridad pública en el municipio de Texcoco, cerca del municipio de San Salvador Atenco, en el estado de México. Los vendedores de flores e integrantes de un movimiento social local, el Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra (FPDT) afirmaron que el día 2 de mayo habían acordado con las autoridades municipales que las autoridades permitieran a los vendedores instalar sus puestos en el centro de Texcoco el 3 de mayo. Sin embargo, el 3 de mayo las autoridades locales, con el apoyo del gobierno estatal, ordenaron a la policía impedir la instalación de los vendedores. De ahí sobrevinieron varias confrontaciones entre las autoridades y los ciudadanos de la zona el día 3 de mayo. En respuesta, la noche del 3-4 de mayo de 2006, 2,500 elementos policiales y estatales cercaron el pueblo de San Salvador Atenco y desplegaron un operativo de escala masiva en contra de los que se encontraban ahí.

Durante el enfrentamiento, elementos policiales golpearon y detuvieron de manera indiscriminada tanto a manifestantes como a individuos ajenos al conflicto. Entre otros ejemplos del uso excesivo de la fuerza en el marco del operativo, elementos policiales ultimaron a dos jóvenes, Javier Santiago de catorce años de edad y Alexis Benhumea de veinte años de edad (el primero fue matado a tiros y el segundo falleció después de que un elemento policial le disparó un proyectil de gas lacrimógeno directamente contra él).⁹⁰ Aunado a ello, las fuerzas policiales detuvieron arbitrariamente a más de 200 personas, quienes fueron golpeados severamente. Una estudiante de veintidós años de edad narró los hechos de su detención en los términos siguientes:

El 4 de mayo, alrededor de las 8.30am, nos encontrábamos escondidos en una casa, 7 hombres, dos mujeres, y un niño de 14 años. Llegaron como 15 granaderos [policías antimotines] y entraron a la casa, llegaron insultándonos, golpearon al niño que estaba tratando de cambiarse su camisa porque estaba impregnada con gas lacrimógeno, lo golpearon entre varios hasta que lo dejaron ensangrentado. Nos ordenaron hincarnos frente a una pared con las manos en la nuca y la camisa tapándonos el rostro, empezaron a golpearnos con las macanas en la cabeza y nos llevaron detenidos.⁹¹

⁹⁰ Ver Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Síntesis de la Recomendación 38/2006 (16 de octubre de 2006), § 8, *disponible en* www.cndh.org.mx.

⁹¹ Centro Prodh, la Organización Mundial Contra la Tortura (OMCT) y el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM), *Violencia de Estado contra Mujeres en*

Entre las víctimas se encontraban cuarenta y siete mujeres, de las cuales muchas fueron torturadas sistemáticamente por los policías, quienes las violaron, abusaron sexualmente y golpearon mientras viajaban apiladas una encima de otra con los ojos vendados durante el traslado al penal. Algunas de las víctimas fueron violadas por más de un policía seguido, mientras otros policías las manoseaban y las insultaban durante las violaciones; una narra que los policías le dijeron que iban a encontrar y abusar a su familia; y muchas de ellas reportaron que los policías las amenazaron de muerte mientras las abusaban sexualmente.⁹² En condiciones normales, el trayecto al penal al cual llevaron a las detenidas y a los detenidos no debería durar más de dos horas; sin embargo, en el caso de los y las detenidos de Atenco el traslado duró al menos cuatro horas, hecho que nos lleva a suponer que los miembros de las fuerzas de seguridad tomaron una ruta indirecta para extender el tiempo en el que pudieran violar y torturar a las personas detenidas.

Un aspecto grave y continuo de los abusos brutales cometidos en Atenco es la impunidad que caracteriza el caso, junto con las justificaciones por parte de funcionarios del gobierno por el uso excesivo de la fuerza en esos días. A partir de los días posteriores a los hechos, funcionarios del gobierno estatal formularon una serie de declaraciones para descalificar las denuncias de tortura hechas por las víctimas. En junio de 2006, el gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto, tachó de probables fabricaciones las denuncias por violación de las mujeres y afirmó que las mujeres pertenecientes a 'grupos radicales' son entrenadas para alegar que han sido violadas por la policía.⁹³ Respecto al operativo policiaco en general, dos años después de los hechos el gobernador Peña Nieto afirmó que estaba orgulloso de la manera de la que la policía de su estado había reprimido a los manifestantes en mayo de 2006 y "advirtió que volvería a actuar de la misma forma si se diera el caso de restablecer el orden y la paz social."⁹⁴

En los meses posteriores a los abusos cometidos en Atenco, el Centro Prodh y catorce de las mujeres víctimas de tortura sexual perpetrada por los policías entregamos diversas pruebas a la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (Fevimtra), solicitando que la Fiscal atrajera la jurisdicción sobre la investigación del caso. Sin embargo, dicha fiscalía, actualmente a cargo de la Sra. Guadalupe Morfín (antigua comisionada estatal de derechos humanos), hasta la fecha no ha consignado a ningún elemento. La falta de acción en este caso resulta aún más preocupante puesto que el abuso sexual por policías en el momento de detener a mujeres es una problemática de gran escala. Por ejemplo, mujeres víctimas del violento operativo policiaco, en el marco de la Tercera Cumbre de América Latina, el Caribe y la Unión Europea (referido *supra*) también denunciaron abusos sexuales.⁹⁵ Para dar otro

México: *El Caso San Salvador Atenco*, informe alternativo entregado al Comité CEDAW, agosto de 2006, 18, disponible en http://www.omct.org/pdf/VAW/2006/CEDAW_36th/CEDAW_alt_report_Mexico_esp.pdf.

⁹² En mayo de 2008, el Centro Prodh lanzó un documental en el que aparecen nueve de las mujeres víctimas de Atenco, quienes narran los hechos de mayo de 2006 y establecen la impunidad contra la que están luchando. El documental, titulado *Llamado urgente por la justicia: La voz de las mujeres de Atenco*, está disponible en <http://mx.youtube.com//DenunciaDH>.

⁹³ *Desestima Peña abusos en Atenco*, REFORMA, 16 de junio de 2006.

⁹⁴ Silvia Chávez González, *Peña Nieto, orgulloso del caso Atenco*, LA JORNADA, 15 de mayo de 2008, disponible en www.jornada.unam.mx/2008/05/15/index.php?section=politica&article=018n2pol.

⁹⁵ Centro Prodh, la Organización Mundial Contra la Tortura (OMCT) y el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM), *Violencia de Estado contra Mujeres en México: El Caso San Salvador Atenco*, informe alternativo entregado al Comité CEDAW, agosto de 2006, 31, disponible en http://www.omct.org/pdf/VAW/2006/CEDAW_36th/CEDAW_alt_report_Mexico_esp.pdf.

ejemplo, en enero de 2003, policías de la Ciudad de México detuvieron a Nadia Ernestina Zepeda Molina, de dieciocho años de edad, a quien acusaron por comercializar drogas, con base en pruebas falseadas. Además de golpear a Nadia y a dos jóvenes más detenidos junto con ella, los policías la violaron durante el trayecto del lugar de detención a las oficinas del Ministerio Público.⁹⁶

Hasta la fecha, ninguno de los policías que participó en el operativo de Atenco ha sido consignado por tortura ni por violación. En lugar de ello, las autoridades estatales han consignado a unos cuantos policías por delitos no graves como ‘abuso de autoridad’. La única sentencia condenatoria emitida en relación con las graves violaciones cometidas en Atenco es la condena de un policía por el delito no grave de ‘actos libidinosos,’ por la cual él puede evitar pisar la cárcel pagando el monto de \$8,427 pesos mexicanos (aproximadamente EU\$800). Dada la participación de cientos de policías que agredieron y torturaron a decenas de personas durante el operativo, queda claro que las autoridades han incumplido con su deber de realizar una investigación eficaz y sancionar a los responsables directos de dichos abusos. Menos aun se ha sancionado a los altos mandos que planearon y supervisaron el operativo y que, según informan policías posteriormente entrevistados por el Centro Prodh, dieron la orden de detener a “todo lo que se moviera” y de golpear a la gente cuando no hubiera medios en la zona.⁹⁷ Los policías siguen gozando de la impunidad a pesar de las fuertes críticas tanto del Comité contra la Tortura (CAT) como del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW),⁹⁸ además de los gobiernos extranjeros y de la comunidad internacional más amplia.⁹⁹

Dada la falta de justicia en el ámbito nacional, el 29 de abril de 2008, once de las víctimas de tortura en Atenco interpusieron una petición sobre el caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en conjunto con el Centro Prodh y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL). En el documento se responsabiliza al Estado Mexicano por violaciones a los derechos de las mujeres: a no ser sometidas a torturas, a la libertad personal y a la justicia, entre otros. Se denuncia igualmente el uso excesivo de la fuerza en este caso y la falta de legislación en el marco legal mexicano para regular el uso de la fuerza, como violaciones a los artículos 5 y 2 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, respectivamente.

⁹⁶ *Ibíd.*, 32.

⁹⁷ Centro Prodh y el Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde), *De Atenco a la Reforma Policial Democrática: Una mirada propositiva en clave de reforma policial democrática y derechos humanos* (2006), 48-50.

⁹⁸ Estos son los Comités a los cuales el Centro Prodh, la Organización Mundial Contra la Tortura (OMCT) y el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM) habían entregado un informe alternativo sobre el caso Atenco en 2006. Centro Prodh, la Organización Mundial Contra la Tortura (OMCT) y el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM), *Violencia de Estado contra Mujeres en México: El Caso San Salvador Atenco*, informe alternativo entregado al Comité CEDAW, agosto de 2006, 31, *disponible en* http://www.omct.org/pdf/VAW/2006/CEDAW_36th/CEDAW_alt_report_Mexico_esp.pdf.

⁹⁹ Activistas y ciudadanos de diversas partes del mundo se han sumado al llamado por la justicia para las mujeres de Atenco. En mayo de 2008, alrededor de 5,000 personas, en más de 45 países, firmaron cartas dirigidas al Procurador General de la República, Eduardo Medina Mora, solicitando que las autoridades federales consignen a los presuntos responsables de los actos de tortura sexual cometidos en San Salvador Atenco. Ese mismo mes, noventa y seis congresistas de los Estados Unidos firmaron una carta abierta al Procurador General de la República, pidiéndole que asegure que las autoridades federales atraigan la jurisdicción del caso y que se haga justicia para las víctimas.

Finalmente, notamos que, en un suceso potencialmente útil en el caso Atenco, la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió ejercitar su facultad investigadora para examinar las graves violaciones a los derechos humanos ocurridas en mayo de 2006 en San Salvador Atenco, con miras a establecer los estándares que deben limitar el uso de la fuerza pública. Discutimos el papel de la Suprema Corte en la siguiente sección.

La necesidad de un marco legal que regule el uso de la fuerza

A partir del caso Atenco nos hemos dado a la tarea de dimensionar la problemática del exceso en el uso de la fuerza por parte de las corporaciones policiales. Como resultado de esta actividad hemos encontrado cifras y casos que nos permiten demostrar que la actuación violatoria por parte de las fuerzas de seguridad es una constante en encuentros en policías y ciudadanos.

La información estadística generada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) a partir de las quejas recibidas por ésta, da cuenta de que, de junio de 1990 a diciembre de 2005, fueron recibidas en total 3,928 quejas relacionadas con el uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego, de las cuales 2,081 corresponden a cateos y visitas domiciliarias ilegales; 617 como violación al derecho a la integridad personal; 466 como violación al derecho a la vida; 304 como intimidación; 291 como amenazas; setenta y seis como empleo arbitrario de la fuerza pública; cincuenta y siete como atentados a la propiedad; veinticinco como violación al derecho de la integridad de los menores; seis como ejecución sumaria o extrajudicial y cinco como violación a los derechos a la libertad de reunión y de asociación.¹⁰⁰

La CNDH señala que:

[A] concluir la integración de los expedientes respectivos, durante el periodo comprendido de junio de 1990 al 31 de diciembre de 2005, emitió 42 Recomendaciones, en las cuales se evidenciaron violaciones al derecho a la vida; el empleo arbitrario de la fuerza pública; el ataque a la propiedad privada; cateos y visitas domiciliarias ilegales; la intimidación, y la violación al derecho a la libertad de reunión y asociación... Además, esta Comisión Nacional ha presentado tres informes especiales: Caso Agua Fría, del 30 de agosto de 2002; Caso de la Región Loxicha, del 31 de enero de 2003, y el relativo a los hechos de violencia suscitados en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, el 28 de mayo de 2004, con motivo de la celebración de la III Cumbre de América Latina, El Caribe y la Unión Europea, en los que se acreditó que algunos funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley hicieron uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego en perjuicio de personas.¹⁰¹

¹⁰⁰ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Recomendación General número 12. Sobre el uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios o servidores encargados de hacer cumplir la ley*, 26 de enero de 2006, disponible en www.cndh.org.mx.

¹⁰¹ *Ibíd.*

El mismo documento afirma que “los organismos públicos de Derechos Humanos de 31 estados y del Distrito Federal, durante diversos periodos comprendidos entre 1993 y septiembre de 2005, en rangos que varían de uno hasta 12 años, han recibido 26,563 quejas y emitido 2,124 Recomendaciones” en este tema.¹⁰²

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado, respecto del uso de fuerza por parte de miembros de cuerpos de seguridad:

...los Estados deben adoptar las medidas necesarias para crear un marco normativo adecuado que disuada cualquier amenaza al derecho a la vida... De manera especial los Estados deben vigilar que sus cuerpos de seguridad, a quienes les está atribuido el uso legítimo de la fuerza, respeten el derecho a la vida de quienes se encuentren bajo su jurisdicción.

El uso de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad estatales debe estar definido por la excepcionalidad, y debe ser planeado y limitado proporcionalmente por las autoridades. En este sentido, el Tribunal ha estimado que sólo podrá hacerse uso de la fuerza o de instrumentos de coerción cuando se hayan agotado y hayan fracasado todos los demás medios de control.¹⁰³

Además, la Corte Interamericana se ha pronunciado respecto de los criterios que determinan el uso legítimo de la fuerza por parte de miembros de cuerpos de seguridad del Estado, tales como: 1) la excepcionalidad, necesidad, proporcionalidad y humanidad del conducto; 2) *la existencia de un marco normativo que regule el uso de la fuerza*; 3) la planificación del uso de la fuerza, incluida la capacitación y entrenamiento a los miembros de los cuerpos armados y organismos de seguridad estatales, esencialmente sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos y sobre los límites a los que debe estar sometido en toda circunstancia el uso de las armas por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley; y 4) el control adecuado y verificación de la legitimidad del uso de la fuerza.¹⁰⁴

Por su parte, la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México ha recomendado que el marco regulatorio aplicable a las corporaciones policíacas se base en los lineamientos internacionales en materia de uso de la fuerza, los cuales consisten en el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.¹⁰⁵

¹⁰² *Ibíd.*

¹⁰³ *Zambrano Vélez et al. v. Ecuador*, Corte IDH (Ser. C) No. 166 (2007)(Fondo), párrs. 81 y 83.

¹⁰⁴ *Ibíd.*, párrs. 82-90.

¹⁰⁵ Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México* (2003), 45, disponible en www.hchr.org.mx/diagdh.htm.

Como ya se ha mencionado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reconociendo que se habían cometido graves violaciones a los derechos humanos en el caso San Salvador Atenco, ha iniciado su propia investigación sobre los hechos del caso. El nombramiento por la Suprema Corte de una Comisión Investigadora dedicada a esta tarea representa una oportunidad para la Corte en términos de establecer estándares para regular el uso de la fuerza en todo el territorio nacional. De acuerdo con los objetivos planteados en el Acuerdo del Tribunal del Pleno del 6 de febrero de 2007, que establece la Comisión Investigadora, uno de los objetivos de la misma es “que esta Suprema Corte establezca criterios sobre los límites de la fuerza pública...”¹⁰⁶

Teniendo en cuenta dicho mandato, el Centro Prodh, el Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde) y el Dr. Gustavo Fondevila, del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), entregamos a la Suprema Corte un memorial *amicus curiae* que contiene criterios para el uso de la fuerza basados en los estándares internacionales de los derechos humanos. El objetivo del memorial es proporcionar elementos técnicos a la Corte e impulsarla para que recomiende que el Estado mexicano regule el uso de la fuerza de acuerdo con los requisitos puntuales del derecho internacional.

En particular, en el memorial destacamos la necesidad de que todo uso de la fuerza se someta a los principios de necesidad, racionalidad, legalidad, proporcionalidad, preservación de la vida cada vez que sea posible, el empleo de las armas de fuego como último extremo cuando todos los demás niveles de fuerza son insuficientes, la capacitación de los elementos policiales en el uso de la fuerza y sanciones a los funcionarios que hacen un uso excesivo de la fuerza contra la ciudadanía. Recurriendo a los estándares internacionales tales como el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, ofrecemos directrices con referencia a niveles y tipos específicos de la fuerza, como por ejemplo, armas de impacto y agentes químicos. Con base en marcos regulatorios comparativos, planteamos varios modelos vigentes utilizados para determinar qué tipo de fuerza pública es el adecuado para responder a diversas situaciones (por ejemplo, resistencia pasiva, resistencia agresiva, enfrentamiento violento que pone en peligro la vida de los demás, etc.) para proporcionar asistencia técnica a la Corte en establecer un marco práctico para el uso de la fuerza por policías mexicanos. Dichas propuestas se encuentran bajo estudio por parte de la Suprema Corte y estamos en espera de su sentencia en el caso.

¹⁰⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Engrose de la resolución sobre la solicitud de Ejercicio de Facultad de Investigación No. 03/2006, 6 de febrero de 2007, 68-69.

Conclusión

Ante los crecientes índices de delincuencia violenta, la administración de Felipe Calderón ha desplegado una estrategia reactiva centrada en muestras vistosas de la fuerza del Estado, a menudo en la forma de operativos militarizados de seguridad que prometen luchar contra los narcotraficantes en un combate frontal, pero que no han logrado disminuir los niveles nacionales de violencia criminal. El gobierno también ha promulgado y propuesto reformas penales para debilitar los derechos procesales y endurecer las penas ya severas para ciertos delitos. Las violaciones generalizadas a los derechos humanos que resultan de dichas estrategias se pretenden justificar por un discurso público fundado en una falsa dicotomía entre la seguridad pública y los derechos humanos, y generalmente permanecen en la impunidad por funcionarios que muchas veces no tienen imparcialidad ni independencia de las autoridades a las cuales deben investigar. La aplicación del fuero militar en casos de violaciones a derechos humanos cometidas por las fuerzas militares es un factor estructural que contribuye con este patrón de impunidad.

Por otra parte, el gobierno no ha impulsado prácticamente ninguna acción eficaz frente a la manera disfuncional con que los elementos policíacos interactúan con la ciudadanía, sobre todo en cuanto al uso generalizado de fuerza desproporcionada, lo que caracteriza la respuesta de la policía mexicana ante detenidos en casos penales así como ante participantes en la protesta social.

El uso excesivo de la fuerza es tan solo uno de los muchos problemas institucionales y sociales que la administración calderonista no ha abordado de manera seria en su lucha contra la delincuencia. Al reducir la compleja problemática de la seguridad a una lucha entre buenos y malos, entre agentes del Estado y la delincuencia organizada, se han dejado de lado aspectos fundamentales que deben ser atendidos con la misma, o con mayor prioridad, que los enfrentamientos entre las fuerzas de seguridad y los narcotraficantes. Entre ellos, destacamos la falta de voluntad política para solucionar la desigualdad socioeconómica extrema que actualmente caracteriza a México, un contexto social que no se puede separar de los altos índices de delincuencia que vive el país.

Teniendo en mente dichas consideraciones, así como los casos y las estadísticas registradas en el presente informe, el Centro Prodh recomienda al gobierno que:

- Retire a las fuerzas armadas de las tareas de seguridad pública que legalmente corresponden a las corporaciones policiales civiles del país;
- Garantice que los casos de violaciones a los derechos humanos cometidas por elementos militares sean investigadas y procesadas por las autoridades civiles;
- Impulse una reforma integral al sistema de justicia penal que verdaderamente incorpore los estándares internacionales de debido proceso sin discriminación, eliminando de la Constitución las figuras del arraigo, de la prisión preventiva obligatoria y del régimen de excepción en materia de delincuencia organizada, y transitando hacia un sistema marcadamente acusatorio fundado en el principio de presunción de inocencia;
- Legisle, teniendo en cuenta los estándares internacionales en la materia, para regular el uso de la fuerza por los cuerpos de seguridad e instrumente programas eficaces de capacitación para dichos cuerpos en el uso de la fuerza;

- Asegure la justicia integral a las víctimas de los casos de violaciones a derechos humanos mencionadas en el presente informe, consignando los responsables directos e indirectos de dichas violaciones, reparando el daño causado y adoptando medidas de no repetición para evitar que tales abusos se repitan en el futuro.

El Centro Prodh afirma que la ilegalidad no puede ser combatida desde la ilegalidad. Mientras las autoridades mexicanas pretendan combatir a los grupos del crimen organizado con estrategias que violan los derechos humanos, éstas también harán caso omiso a obligaciones legales diseñadas para proteger la vida humana y la integridad física, en perjuicio de un sinnúmero de víctimas. En este contexto, el Centro Prodh pone énfasis en la responsabilidad urgente del gobierno mexicano de frenar las tendencias preocupantes analizadas en el presente informe y a reconocer que la seguridad pública y los derechos humanos no son mutuamente excluyentes, sino que son dos componentes necesarios de un Estado democrático que se refuerzan uno al otro.