

# **BALANCE DE LA GESTIÓN A CARGO DE VICENTE FOX QUESADA: REFLEXIONES SOBRE ALTERNANCIA POLÍTICA Y CULTURA DE LA LEGALIDAD, JUSTICIA PENAL Y DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO**

**Marcos Pablo Moloeznik\***

## *Sumario*

I. Alternancia política y cultura de la legalidad; II. Justicia penal y derechos humanos; III. A manera de conclusión: alternancia política y cultura de la legalidad, justicia penal y derechos humanos en México, 2000-2006.

Tras seis años de gestión, el gobierno de alternancia -encabezado por el presidente Vicente Fox Quesada (2000-2006)- cierra una nueva etapa en la vida política mexicana. De ahí que valga la pena preguntarse si, durante ese periodo sexenal, se verifican transformaciones significativas en la cultura de la legalidad, el sistema de justicia penal y la situación de los derechos humanos en México; de esto, precisamente, se intenta dar cuenta a continuación.

## **I. ALTERNANCIA POLÍTICA Y CULTURA DE LA LEGALIDAD**

Durante los últimos quince años, el escenario político de la República Mexicana se encuentra signado por la alternancia en los gobiernos municipales y estatales, cuyo corolario es el fin del monopolio que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ejerció a lo largo de 71 años en el poder. Se trata del fenómeno de los gobiernos divididos y del pluralismo político que alcanza su máxima expresión en el proceso electoral del 2 de julio de 2000 con el triunfo del candidato del Partido Acción Nacional (PAN), Vicente Fox Quesada, quien asume la primera magistratura el 1° de diciembre de ese año.

Sin embargo, más allá de este hito histórico que da al traste con la hegemonía política del PRI, los resultados de una encuesta levantada por la dependencia responsable de ejecutar la política interior en México, reflejan un desencanto generalizado por la democracia: sólo el 6% de las personas encuestadas reconoce estar “muy satisfecho”; frente a un 30% “poco satisfecho” (26% de los cuales porque “no es una democracia total”, 20% porque “no hay cambio” y 15% porque “el gobierno no trabaja bien”); y al 26% que se declara “nada satisfecho”.<sup>1</sup>

### ***Cultura de la legalidad***

En este marco de tránsito del autoritarismo a la democracia y a la vigencia del Estado de Derecho, conviene explorar si a nivel social se verifica una aceptación de la ley como reguladora de la vida colectiva; es decir, si las mayorías nacionales están dispuestas a respetar las reglas de juego consagradas normativamente.

Dicho en otras palabras, revisar la situación que guarda “[...] la cultura de la legalidad <que> puede entenderse entonces como el conjunto de representaciones sociales acerca

---

\* Profesor-Investigador del Departamento de Estudios Políticos y miembro del Cuerpo Académico Derechos Humanos y Estado de Derecho, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara.

1 Secretaría de Gobernación, Dirección General de Desarrollo Político (2002): Resultados Preliminares de la Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001; en, <http://www.gobernacion.gob.mx>

de la ley, combinadas con alguna noción de la justicia y la valoración y legitimidad de las instituciones encargadas de velar por la observancia y respeto al orden jurídico”.<sup>2</sup>

Así, para un reconocido tratadista, “En México priva ya entre los ciudadanos, a nivel de mentalidad [...] una cultura de la legalidad embrionaria [...]”<sup>3</sup> puesto que, de conformidad con los resultados de la Encuesta Nacional sobre Cultura de la Constitución, para la mayoría de la población lo más importante es *una sociedad donde se apliquen y respeten las leyes*; entendidas éstas como el medio para la convivencia social y alcanzar la justicia.

**Tabla 1**  
**¿Qué es más importante para Usted? (Porcentajes)**

<b>Una sociedad donde se apliquen y respeten las leyes</b>	<b>47.4</b>
Una sociedad con menos desigualdades entre ricos y pobres	22.8
Una sociedad sin delincuencia	20.8
Una sociedad más democrática	8.7

Fuente: Hugo Concha, *et.al.*, Encuesta Nacional sobre Cultura de la Constitución, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, 2003; el subrayado es nuestro.

Además, la justicia constituye lo más sagrado para toda sociedad organizada; cualquier ciudadano puede discernir entre lo justo y lo injusto; de ahí, la vigencia de la célebre frase acuñada por el jurista prusiano Rudolph von Ihering (1818-1892) que textualmente reza: “Yo no se fabricar zapatos, pero se si me quedan bien”,<sup>4</sup> es decir, no es necesario ser experto en derecho para tomar conciencia de la situación de impunidad o, por el contrario, de respeto y observancia a la ley en el seno social.

En contraste, México aparece como un país altamente corrupto por acercarse a “0”, de acuerdo con el índice de percepción de la corrupción (IPC); lo que pone en entredicho la disposición a respetar el orden legal vigente. Incluso, como se observa en el siguiente cuadro, durante el desempeño del gobierno de alternancia el estado de la corrupción se mantiene incólume: es por demás evidente que, bajo la gestión de Vicente Fox Quesada, no se verifica mejoría alguna; antes bien, de 2001 a 2006 se conserva el IPC, disminuyendo -inclusive- en los dos últimos años de su administración, lo que significa un incremento de la percepción de la corrupción en el imaginario colectivo.

**Tabla 2**  
**Índice de Percepción de la Corrupción (Escala 10-0)**

Conceptos	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Índice de percepción de la corrupción	3.7	3.6	3.6	3.6	3.5	3.3
Posición de México	51	57	64	64	65	70

Fuente: Transparency International (The Global Coalition Against Corruption); en, <http://www.transparency.org/>

<sup>2</sup> Marco Antonio Cortés Guardado, “Cultura de la Legalidad en México: Creencias sobre la Justicia, la Ley y las Instituciones”, página 2; en, Revista *Acta Republicana*, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara, N° 5, Año 5, 2006, página 42.

<sup>3</sup> *Ibidem*, página 44.

<sup>4</sup> Se sugiere consultar; Rudolph von Ihering, “La lucha por el derecho”, Ediciones Doncel, Madrid, 1976.

Nota: mientras 10 significa “altamente limpio”, 0 implica “altamente corrupto”.

Y si bien la corrupción constituye un flagelo cuyo desarrollo descansa en las espaldas del tejido social en su conjunto, no es menos cierto que en el poder público reside la responsabilidad de su combate y sanción, en tanto árbitro y orientador de los conflictos sociales y detentador del monopolio legítimo de la fuerza.

Además, difícilmente se puede esperar de los funcionarios públicos mexicanos una garantía de velar por la observancia del orden jurídico y de sancionar a los transgresores, ya que -siguiendo los resultados de la encuesta *Latinobarómetro*- son los más sobornables de América Latina, tal como puede apreciarse a continuación.

**Tabla 3**  
**¿Qué probabilidades hay en un país de poder sobornar a...?**  
**(“Muchas” más “bastantes”)**  
**(Porcentajes)**

Países	Alguien en un ministerio	Un policía	Un juez
<b>México</b>	<b>56</b>	<b>65</b>	<b>58</b>
Paraguay	56	58	55
Argentina	50	57	46
Brasil	39	52	36
Ecuador	44	52	47
República Dominicana	44	49	38
Venezuela	42	46	40
Bolivia	32	45	34
Guatemala	37	45	37
Honduras	35	41	38
Costa Rica	37	39	23
Perú	30	38	36
Uruguay	30	37	25
Panamá	36	33	27
Nicaragua	32	33	33
Colombia	28	30	24
Chile	19	22	20
El Salvador	19	20	22

Fuente: Latinobarómetro (opinión pública latinoamericana); en, <http://www.latinobarometro.org/>; el subrayado es nuestro.

De esta manera, la probabilidad de poder sobornar a un funcionario, a un juez y a un policía en México es tres veces mayor que en Chile o El Salvador. Paradójicamente, los empleados al servicio del Estado en México responsables de respetar y hacer respetar la ley, se erigen en sus principales violadores.

A la inobservancia del marco normativo por parte de los funcionarios públicos, se suma la inequidad e ineficiencia del sistema judicial mexicano. Los resultados del Informe anual 2004 de *Economic Freedom of the World* son inequívocos: el sistema mexicano de administración de justicia se encuentra entre los más inequitativos del mundo, puesto que el índice de igualdad de acceso a la justicia equivale a cero, en una escala de 10-0.

**Tabla 4**  
**Índice de igualdad de acceso a la justicia (Escala 10-0)**

Países	Índice
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nueva Zelanda, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Holanda, Noruega, Suiza, Suecia</li> <li>• Malta</li> <li>• Benin</li> </ul>	10
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estados Unidos, Canadá, Australia, Japón, Austria, Alemania, Irlanda, Italia, Gran Bretaña, Francia</li> <li>• Barbados, Belice, Costa Rica, Trinidad y Tobago</li> <li>• Bulgaria, Chipre, Polonia, Portugal, Eslovenia</li> <li>• Hong Kong</li> <li>• Botswana, Sudáfrica</li> </ul>	7.5
<ul style="list-style-type: none"> <li>• España</li> <li>• Bahamas, Chile, Uruguay</li> <li>• Croacia, Grecia, Israel, Letonia, Rumania, Eslovaquia, Ucrania</li> <li>• Bangladesh</li> <li>• Malawi, República Centroafricana, Tanzania</li> </ul>	5.0
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Argentina, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú</li> <li>• Albania, Jordania, Omán, Rusia</li> <li>• India, Malasia, Filipinas</li> <li>• Ghana, Madagascar, Mali, Congo, Gabón, Senegal, Zambia, Zimbabwe</li> </ul>	2.5
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>México</b></li> <li>• Brasil, Colombia, República Dominicana, Guatemala, Haití, Venezuela</li> <li>• Bahrain, Egipto, Irán, Siria, Turquía</li> <li>• China, Indonesia, Nepal, Paquistaní, Singapur</li> <li>• Kenia, Argelia, Burundi, Camerún, Chad, Nigeria, Rwanda, Sierra Leona, Somalia, Togo, Túnez, Uganda, Zaire</li> </ul>	0

Fuente: Economic Freedom of the World, 2004 Annual Report; <http://www.freetheworld.com/release.html>, el subrayado es nuestro.

Del mismo modo, destaca el papel del abogado, en cuyo cuarto mandamiento o código deontológico puede leerse: “Tu deber es luchar por el derecho pero el día en que encuentres en conflicto el derecho con la justicia, lucha por la justicia <...> El derecho no es un fin sino un medio. En la escala de los valores no aparece el derecho. Aparece, en cambio, la justicia, que es un fin en sí y respecto de la cual el derecho es tan sólo un medio de acceso. La lucha debe ser, pues, la lucha por la justicia...”<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Eduardo J. Couture, “Los Mandamientos del Abogado”, Miguel Angel Porrúa, México, 1992, página 18.

En México la precariedad de la profesión jurídica afecta desfavorablemente a la calidad de la administración de justicia; porque en términos generales debe considerarse al abogado auxiliar de la justicia.<sup>6</sup>

El papel del abogado subordinado a los fines de la justicia se recoge, incluso, en el concierto de las naciones, de donde destacan entre otros los siguientes principios rectores: “Los abogados mantendrán en todo momento el honor y la dignidad de su profesión en su calidad de agentes fundamentales de la administración de justicia. Los abogados, al proteger los derechos de sus clientes y defender la causa de la justicia, procurarán apoyar los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidas por el derecho nacional e internacional, y en todo momento actuarán con libertad y diligencia, de conformidad con la ley y las reglas y normas éticas reconocidas que rigen su profesión. Las asociaciones profesionales de abogados cooperarán con los gobiernos para garantizar que todas las personas tengan acceso efectivo y en condiciones de igualdad a los servicios jurídicos y que los abogados estén en condiciones de asesorar a sus clientes sin injerencias indebidas, de conformidad con la ley y con las reglas y normas éticas que se reconocen a su profesión. La legislación o la profesión jurídica, por conducto de sus correspondientes órganos, establecerán códigos de conducta profesional para los abogados, de conformidad con la legislación y las costumbres del país y las reglas y normas internacionalmente reconocidas”.<sup>7</sup>

Pero, en uno de los más recientes Informes sobre la situación de los Derechos Humanos en México, se reconoce que: “Es un hecho notorio el problema de la gran cantidad de abogados y abogadas que trabajan sin sujetarse a principios éticos profesionales e, incluso, que desarrollan actividades delictivas en contra de los intereses de sus propios clientes”.<sup>8</sup>

Tratándose del Estado de Jalisco -entidad federativa de la República Mexicana, en una investigación pionera de la Universidad de Guadalajara, ya se advertía que: “El abogado o litigante, en general, emplea formalidades o recursos puramente dilatorios que entorpecen o prolongan el procedimiento judicial; retardando innecesariamente un procedimiento persigue elevar el cobro de honorarios, presionar al contrario y engañar al cliente sin que esté ejerciendo su función de servir a la justicia [...] en la jerga forense es común referirse a los abogados más exitosos como aquellos que “ordeñan a sus clientes”: y esa es la realidad del abogado en Jalisco”.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Siguiendo al reconocido tratadista Fix-Zamudio, en México los abogados deben realizar una función pública, estrechamente vinculada a la prestación jurisdiccional; motivo por el cual, debe considerarse comprendido dentro de la función judicial, entendida en sentido amplio. Ver, Héctor Fix-Zamudio, “La Administración de Justicia”; en, José Ovalle Favela <Coordinador>, “Temas y Problemas de la Administración de Justicia en México”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1982, páginas 129-159.

<sup>7</sup> Organización de Naciones Unidas, “Principios Básicos sobre la Función de los Abogados”, VIII Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente.

<sup>8</sup> Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, 8 de diciembre de 2003; en particular, Capítulo 2 – Derechos Civiles.

<sup>9</sup> Marcos Pablo Moloeznik y Rubén Jaime Flores Medina, “Sistema Jurídico del Estado de Jalisco”; en, Centro de Estudios Estratégico para el Desarrollo, Proyecto “Jalisco a Tiempo”, Universidad de Guadalajara, junio de 1994, páginas 93 y 94.

Recapitulando, si por un lado, el ciudadano mexicano tiene conciencia de la importancia de la aplicación y observancia del orden jurídico; por el otro, el elevado IPC del que no escapan los funcionarios públicos mexicanos (incluyendo jueces y policías), la desigualdad de acceso a la justicia y el papel real de los abogados como auxiliares de la justicia, atentan contra la incipiente cultura de la legalidad. En ese sentido, en México la alternancia política no logra alterar o modificar -de manera positiva- las actitudes de los funcionarios públicos y el desempeño del sistema judicial y sus órganos auxiliares.

## II. JUSTICIA PENAL Y DERECHOS HUMANOS

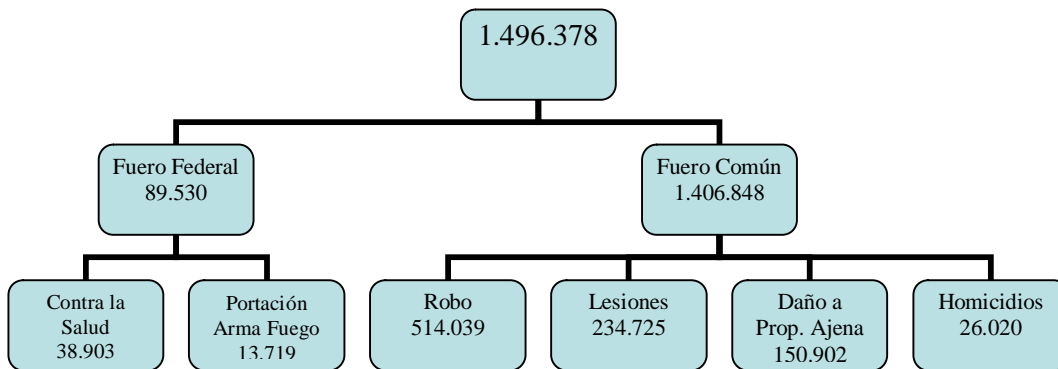
Por otra parte, al más alto nivel de conducción política se reconoce que:

“Los resultados en el combate a la delincuencia que hasta ahora se han alcanzado son insatisfactorios tanto para la sociedad como para el Gobierno Federal. Ambos, han podido ser testigos de que se ha registrado un incremento en actividades delictivas por organizaciones criminales con mayor complejidad operativa; de que la persecución del delito en los ministerios públicos es insatisfactoria y el número de consignados es mínimo en comparación con las denuncias presentadas; de que la atención a los ciudadanos en los ministerios públicos es deficiente y desincentiva la denuncia de los delitos. En suma, la justicia y la seguridad pública necesaria para la estabilidad y la paz social son visiblemente insuficientes y de baja calidad”.<sup>10</sup>

### *Incidencia delictiva*

Dicho reconocimiento se centra en la incidencia delictiva, o sea, en los posibles hechos delictivos denunciados o que llegan a conocimiento de las autoridades, de alrededor de un millón y medio por año.

### Posibles Hechos Delictivos Denunciados, 2005



Fuente: Elaborado con base en, [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx); Anexo del Sexto Informe de Gobierno, Vicente Fox Quesada, 1° de septiembre 2006, página 579.

Mientras el narcotráfico y la portación de arma de fuego de uso reservado y exclusivo de las fuerzas armadas son los delitos más numerosos del fuero federal (competencia del gobierno central), el robo en sus diferentes modalidades y las lesiones, junto con daño a

<sup>10</sup> Ver: [http://www.htm.pgr.gob.mx/inf\\_labores/4to\\_inf\\_2004.pdf](http://www.htm.pgr.gob.mx/inf_labores/4to_inf_2004.pdf)

la propiedad ajena, ocupan los primeros lugares en las estadísticas delictivas del fuero común (competencia de las entidades federativas).

A estos fríos números de posibles hechos delictivos denunciados del fuero común y federal, se suma la denominada cifra negra: es decir, la masa de delitos que no llega a conocimiento de las autoridades y que, por ende, no queda registrada en la estadística oficial, que en promedio nacional se estima del orden de 88 por ciento;<sup>11</sup> en otros términos, de cada cien delitos que se cometen en México, sólo doce llegan a conocimiento de las autoridades. Asimismo, en promedio, el 54 por ciento de la población en México se siente insegura.<sup>12</sup>

### ***Composición y destino del gasto en seguridad***

En tanto que, para hacer frente al crimen, el gobierno encabezado por Vicente Fox Quesada ensaya diferentes respuestas; pero basta analizar el criterio de distribución de los recursos en materia de seguridad pública para tomar conocimiento de las prioridades establecidas por la administración de la alternancia durante los seis años de mandato.<sup>13</sup>

A lo largo del sexenio, el rubro Orden, Seguridad y Justicia mantiene un crecimiento permanente, incluso en el último año de gobierno:

“Para 2006, la Honorable Cámara de Diputados aprobó recursos por 25.907 millones de pesos para las funciones de Orden, Seguridad y Justicia, monto superior en 15.9 por ciento real al ejercido en 2005. De enero a junio de 2006 se han ejercido 11.587.6 millones de pesos, lo que representó un incremento de 12.8 por ciento en términos reales a lo observado en los primeros seis meses de 2005 [...] Los recursos aprobados para la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de la República para 2006, ascendieron a 18.825 millones de pesos, lo que representó un incremento real de 29.4 por ciento con relación a 2005”.<sup>14</sup>

Cabe destacar que aproximadamente el 50% de estos recursos se destinan a la policía, ya que de cada cuatro funcionarios del sistema de justicia penal, tres son policías.<sup>15</sup>

En cuanto a la política criminal de la gestión a cargo de Vicente Fox Quesada, se privilegia la lucha contra la distribución y comercio minorista de drogas y sustancias psicotrópicas, tal como se desprende de su más reciente rendición de cuentas:

“En enero de 2006, el Ejecutivo Federal puso en marcha el Programa Frente Integral Contra las Adicciones y Narcomenudeo y estableció que el 20 por ciento de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública fuera destinado para combatir el fenómeno, mismo que se aplicará a través de las Unidades Mixtas de Atención al Narcomenudeo, a cargo de la Procuraduría General de la República [...] En la vigésima sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública se acordó como prioridad el combate al narcomenudeo”.<sup>16</sup> Por lo tanto, en opinión de un experto, los recursos se destinan

---

11 Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2005 (ENSI-3), México, septiembre 2005; en, <http://www.icesi.org.mx>

12 *Ibidem*.

13 Ver; Destino de los recursos del Sistema nacional de seguridad pública, en, Vicente Fox Quesada, Anexo del Sexto Informe de Gobierno 2006, México, 1° de septiembre de 2006, página 586.

14 Vicente Fox Quesada, Sexto Informe de Gobierno, México, 1° de septiembre de 2006, página 324.

15 Guillermo Zepeda Lecuona, Conferencia Magistral, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara, 8 de septiembre de 2006.

16 Sexto Informe de Gobierno, *Op. Cit.*, páginas 328 y 329.

principalmente contra la delincuencia menor y el crimen organizado goza de cabal salud.<sup>17</sup>

**Tabla 5**  
**Financiamiento conjunto para los Programas de Seguridad Pública, 2006**

<i>Rubros seleccionados</i>	<i>Porcentajes de participación</i>
Infraestructura y equipamiento	22.2
Combate al narcomenudeo	17.9
Red nacional de telecomunicaciones (*)	15.7
Profesionalización	9.5
Participación de la comunidad	1.5

Fuente: Elaboración propia; con base en, Vicente Fox Quesada, Sexto Informe de Gobierno, 3. Seguridad, Orden y Respeto, 3.3 Promoción de la Justicia y de la Seguridad Pública, página 335. (\*) Incluye sistema nacional de emergencias y denuncia anónima.

La Tabla 5 refleja una concepción de la seguridad pública que pone en primer lugar la infraestructura y equipamiento (lo que incluye la construcción y conservación de cuarteles y cárceles), estimula el combate al narcomenudeo y premia la delación (sistema nacional de emergencias y denuncia ciudadana), en detrimento de la profesionalización (intangibles o factores cualitativos) y la participación ciudadana, cuyos porcentajes de participación son de 9.5 y 1.5, respectivamente. Los rubros profesionalización y participación de la comunidad son, desde el punto de vista del gasto público y a todas luces, de carácter marginal.

Con ello, se incumple -entre otras- con la recomendación formulada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), para que se adopten iniciativas concretas para educar y formar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, sobre la prohibición absoluta de los actos de tortura, de tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.<sup>18</sup>

#### ***Debilidades del sistema de justicia penal***

Más allá de la dimensión política y la transición a la democracia que presenta México, es posible identificar en el plano de su sistema de justicia criminal los siguientes rasgos o características esenciales, que permanecen inalterables no obstante los vientos de cambio político:

- Incumplimiento de la ley: existe un abismo o contraste entre la realidad y la legalidad en México. En la mayoría de los casos, los factores reales de poder se imponen sobre las reglas de juego establecidas, que son transgredidas sistemáticamente.
- Ministerio Público dependiente del Poder Ejecutivo: la procuración de justicia (a cargo de la persecución del delito) carece de autonomía, puesto que se encuentra integrada al Poder Ejecutivo y presenta una doble naturaleza al pretender representar y defender, al mismo tiempo, los intereses sociales y estatales. Esto significa que no

---

<sup>17</sup> Zepeda Lecuona, *Vid Supra*.

<sup>18</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, *Compilación de recomendaciones a México de los mecanismos internacionales y comités de derechos humanos de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos*, México, septiembre de 2003, página 20.



existe la imparcialidad en sus actuaciones y sus resoluciones favorecen al Estado en detrimento de la sociedad civil.

Esto explica que el Comité para Aplicación del Pacto de Derechos Civiles y Políticos: “[...] considera motivo de suma preocupación [...] que no exista un órgano independiente para investigar el importante número de quejas sobre actos de tortura y de tratamientos crueles, inhumanos o degradantes. También es motivo de preocupación que los actos de tortura, las desapariciones forzadas y las ejecuciones extrajudiciales que se han llevado a cabo no hayan sido investigadas, que las personas responsables de estos actos no hayan sido sometidas a juicio y que las víctimas o sus familias no hayan sido indemnizadas [...]”<sup>19</sup>

Al tiempo que el CIDH recomienda “Que se fortalezca la autonomía e independencia del Ministerio Público”.<sup>20</sup>

- Corrupción y justicia penal: la justicia tiene su precio y todo se puede comprar. El delincuente con recursos puede, además de contratar a los mejores abogados para su defensa, recurrir a la corrupción de fiscales y jueces.

Por ello, el Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “[...] recomienda que el Estado Parte tome medidas efectivas para intensificar sus esfuerzos en la lucha contra la corrupción, pues este problema afecta negativamente a la plena realización de los derechos protegidos por el Pacto, incluidas las actuaciones judiciales contra los responsables de actos de corrupción”.<sup>21</sup>

- Sanciones selectivas: de esta manera, la mayoría de la población penitenciaria está integrada por pobres o miembros de los sectores sociales más vulnerables. Resulta paradójico que el sistema de justicia criminal penalice a los sectores de menores ingresos y a las minorías étnicas. La mayoría de los presos del sistema penitenciario se encuentran confinados por cometer el delito de robo, y en especial de menor cuantía. Esto se explica porque en México no todos son iguales ante la ley y el sistema judicial sanciona a los pobres.

Adicionalmente, no se debe soslayar que el 42.9 por ciento de los reos o personas privadas de su libertad en México son procesados a la espera de su sentencia,<sup>22</sup> con lo que se quebranta el principio universal de presunción de inocencia.

Otro aspecto digno de mención es que, como resultado de la política punitiva del gobierno de alternancia, la población penitenciaria aumenta de 165,687 internos en 2001 a 212,774 a junio de 2006, reconociéndose oficialmente una sobrepoblación de 33.9%.<sup>23</sup>

---

19 *Ibidem*, página 15.

20 *Ibidem*, página 34.

21 *Ibidem*, página 37.

22 Ver; Vicente Fox Quesada, Sexto Informe de Gobierno, 3. Seguridad, Orden y Respeto, 3.3. Promoción de la Justicia y de la Seguridad Pública, México, 1° de septiembre de 2006.

23 Vicente Fox Quesada, Anexo Sexto Informe de Gobierno, *Vid Supra*.

- Mediocridad del factor humano a cargo de la justicia: los agentes de Ministerio Público, jueces y magistrados del Poder Judicial no son los mejores abogados de México. Si bien por ley existen concursos de oposición para acceder a estos cargos, en la praxis las relaciones de poder, parentesco y amistad imponen a los menos aptos.
- Excesivo formalismo y lentitud en los procedimientos: la lentitud de la justicia responde, en gran medida, a procesos anacrónicos u obsoletos y a una justicia escrita por excelencia. Se trata de la supervivencia de un proceso inquisitivo, cuyos rasgos son similares a los del Código Criminal francés de 1670.
- Limitaciones de las Comisiones de Derechos Humanos: los organismos públicos protectores de los derechos fundamentales sólo pueden emitir “recomendaciones” no vinculatorias y por ende de carácter no obligatorio. Lo que implica que las Comisiones se limitan a apelar a la conciencia pública.
- Impunidad e injusticia, entendiéndose por tal: a) la incapacidad del Estado (debilidad institucional) para resolver crímenes y sancionar a los delincuentes; actualmente, el índice de impunidad promedio en México es de 97.9 por ciento, lo que significa que de cada 100 delitos que llegan a conocimiento de las autoridades sólo se resuelven y se sanciona en el 2.1 por ciento de los casos; b) las violaciones cotidianas a los derechos humanos cometidas por las instituciones y autoridades responsables de velar por el Estado de Derecho y la legalidad (es especial, las procuradurías de justicia), ante la falta de controles y rendición de cuentas; y, c) la existencia de un sector social de privilegiados que detenta el poder (político, económico o ambos) y cuyos integrantes gozan de inmunidad y, por tanto, que jamás serán procesados por la justicia.

Por ello, la Relatora Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, recomienda “Erradicar la impunidad de ciertas categorías y clases de personas privilegiadas”.<sup>24</sup>

- Politización del sistema de justicia criminal, incluyendo la seguridad pública: el brazo largo de los partidos políticos se extiende al sistema de justicia penal en su conjunto, ya que todo es susceptible de politización e intervención de los partidos políticos, desde los nombramientos de los funcionarios, hasta el diseño y ejecución de las políticas sectoriales. Las necesidades y coyuntura políticas se imponen sobre los criterios e indicadores basados en la ley y en los resultados organizacionales.

La falta de voluntad política del presidente Vicente Fox Quesada se pone de manifiesto con su ambicioso paquete de transformación de la justicia criminal, contenido en la iniciativa de reformas al sistema de justicia penal, enviado tardíamente al Congreso de la Unión en mayo de 2004.<sup>25</sup> Es evidente la ausencia de un interés real en introducir cambios al sistema penal, por lo avanzado de su gestión al remitir las propuestas, a la vez que pone al desnudo el déficit de oficio político al no negociar *ex ante* con los legisladores de la oposición la conveniencia de su aprobación, con lo que en la praxis son marginadas de la agenda del Poder Legislativo.

---

24 Secretaría de Relaciones Exteriores, *Vid Supra*, página 37.

25 Para mayores detalles; ver, Vicente Fox Quesada, Cuarto Informe de Gobierno, México, 1° de septiembre de 2005.

## ***Derechos Humanos*** <sup>26</sup>

Uno de los principios fundamentales de la administración bajo Vicente Fox Quesada es conceder la mayor importancia a una política integral en materia de derechos humanos, como parte esencial de la consolidación democrática del país; en palabras del titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores:

“Congruente con su firme compromiso con los derechos humanos, el Gobierno de México ha promovido y hecho suyos los instrumentos internacionales en la materia. Del mismo modo ha formulado una invitación abierta a los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos para que visiten el país y contribuyan con sus observaciones a complementar los esfuerzos nacionales en esta esfera”.<sup>27</sup>

“El gobierno de México renovó su compromiso con la protección y promoción de los derechos humanos dentro y fuera del país [...] En el segundo año de gobierno del presidente Fox, la política interna se centró en la armonización de la legislación nacional con el derecho internacional, la cooperación con organizaciones internacionales y el diálogo con la sociedad civil”.<sup>28</sup>

Este compromiso del gobierno de alternancia es reconocido, incluso, por las organizaciones no gubernamentales (ONG's):

“El gobierno mexicano mantuvo su compromiso de proteger y promover los derechos humanos”.<sup>29</sup>

“El gobierno del presidente Fox sostuvo que tenía adquirido el compromiso de aplicar los tratados y normas internacionales de derechos humanos”.<sup>30</sup>

“México ratificó el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y resistió las presiones para que firmase un acuerdo bilateral ilícito de inmunidad con Estados Unidos. También ratificó el Protocolo Facultativo de la Convención de la ONU contra la Tortura y presentó una serie de informes atrasados a diversos mecanismos temáticos de la ONU. El gobierno desempeñó, asimismo, un rol positivo en la promoción de la reforma de la ONU para fortalecer la protección de los derechos humanos”.<sup>31</sup>

Por un lado, Vicente Fox Quesada enarbola la bandera de la vigencia y preservación de los derechos humanos; pero, por el otro, la realidad mexicana continúa signada por el quebrantamiento sistemático de los mismos.

“[...] hubo informes generalizados sobre detenciones arbitrarias, torturas y malos tratos en todo México [...] A pesar de la política y las iniciativas adoptadas por el gobierno

---

<sup>26</sup> Amnistía Internacional, Informe, *Estados Unidos Mexicanos*; en, <http://www.amnistiainternacional.org>; Secretaría de Relaciones Exteriores 2003 (SRE), *Vid Supra* referencia 12; Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) sobre el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad pública en nuestro país, 2006; en, <http://www.cndh.org.mx>. En lo sucesivo, se citarán como Informe y año correspondiente; SRE 2003 y CNDH 2006, respectivamente.

<sup>27</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, *Op.Cit.*, página 9.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> Amnistía Internacional, Informe 2004, EDAI, Madrid, 2004, “México”.

<sup>30</sup> Amnistía Internacional, Informe 2006, EDAI, Madrid, 2006, “México”, página 305.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

federal, todavía no se habían abordado las causas subyacentes de las violaciones de derechos humanos”.<sup>32</sup>

“[...] No obstante, sus iniciativas no fueron suficientes para frenar las frecuentes y generalizadas violaciones de estos derechos. Los fallos estructurales del sistema de justicia penal siguieron siendo una de las causas clave de las violaciones de derechos humanos y la impunidad”.<sup>33</sup>

“La detención arbitraria, la tortura y los malos tratos por parte de la policía continuaron siendo prácticas generalizadas [...] Las autoridades no combatieron estas prácticas de manera efectiva ni garantizaron que las víctimas obtuviesen reparación judicial”.<sup>34</sup>

“[...] en la esfera nacional hubo pocos avances en lo relativo a poner fin a las violaciones de derechos humanos y a la impunidad [...] Se continuaron recibiendo informes de detenciones arbitrarias, malos tratos y tortura”.<sup>35</sup>

El desempeño institucional deja mucho que desear bajo la gestión de Vicente Fox Quesada que se asume como “gobierno del cambio”, al decir de las ONG’s: “Instituciones clave del ámbito estatal y federal, como la policía, el ejército, el ministerio público y la judicatura, con frecuencia fueron responsables directas de violaciones de derechos humanos o cómplices al no prevenir o investigar eficazmente los abusos”.<sup>36</sup>

“[...] La falta de imparcialidad de la judicatura y de las procuradurías de justicia tuvo como resultado procesamientos maliciosos y procedimientos judiciales injustos”.<sup>37</sup>

“[...] El sistema judicial fue nuevamente una importante fuente de violaciones de derechos humanos <...> Sus deficiencias tuvieron un efecto desproporcionado sobre los sectores más desposeídos y desfavorecidos de la sociedad”.<sup>38</sup>

“La función de las fuerzas armadas en operaciones de control policial continuó siendo motivo de preocupación. Altos cargos militares seguían desempeñando un papel clave en la Procuraduría General de la República, y el fuero militar continuaba evitando el procesamiento de oficiales del ejército por violaciones de derechos humanos”.<sup>39</sup>

Tal como se desprende de los informes de Amnistía Internacional, en el México de la alternancia ni siquiera se respetan los derechos humanos de primera generación:

“[...] En países como Brasil y México el uso de la tortura para obtener confesiones sirve a menudo para sustituir de hecho las técnicas de investigación modernas”.<sup>40</sup>

---

<sup>32</sup> Amnistía Internacional, Informe 2003, EDAI, Madrid, 2003, “México”.

<sup>33</sup> Amnistía Internacional, Informe 2004, *Vid Supra.*

<sup>34</sup> Amnistía Internacional, Informe 2005, EDAI, Madrid, 2005, “México”.

<sup>35</sup> Amnistía Internacional, Informe 2006, *Op.Cit.*

<sup>36</sup> Amnistía Internacional, Informe 2003, *Vid Supra.*

<sup>37</sup> Amnistía Internacional, Informe 2005, *Op.Cit.*

<sup>38</sup> Amnistía Internacional, Informe 2006, *Op.Cit.*

<sup>39</sup> Amnistía Internacional, Informe 2003, *Vid Supra.*

<sup>40</sup> Amnistía Internacional, Informe 2002, EDAI, Madrid, 2002, “México”.

“En México, Digna Ochoa y Plácido, abogada de derechos humanos, fue asesinada en su oficina en octubre” (de 2001)<sup>41</sup> “En julio (de 2002) la fiscal especial asignada a la investigación del caso de Digna Ochoa <...> concluyó que ésta se había suicidado. El caso se cerró oficialmente [...]”<sup>42</sup> Esto significa que “Los defensores de los derechos humanos continuaron siendo blanco de amenazas, intimidación y campañas de difamación”.<sup>43</sup>

En síntesis, en México no se da cumplimiento con una de las condiciones para que exista Estado de Derecho: el respeto por los derechos y libertades fundamentales.<sup>44</sup>

En las estadísticas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y de los organismos estatales de protección de los derechos fundamentales, los policías judiciales, los militares, los efectivos encuadrados en los cuerpos de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno y los agentes de Ministerio Público de los fueros federal y común son los funcionarios públicos en contra de los cuales se interpone el mayor número de quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos.

En su reporte sobre derechos humanos y seguridad pública, la CNDH destaca que “El gobierno de México reconoció, desde 2001, que la seguridad pública, la prevención del delito, el combate frontal a la impunidad y la corrupción, y la procuración de justicia, con pleno respeto a los derechos humanos y dentro del marco del derecho, son prioridades por convicción y exigencias ciudadanas. Los grandes desafíos para garantizar la seguridad pública, la procuración de justicia y el combate a la corrupción, a fin de abatir los índices delictivos y de criminalidad, respetando los derechos humanos, permanecen como parte de una agenda pendiente”.<sup>45</sup>

Este organismo público defensor de los derechos humanos insiste que lo ha podido acreditar “[...] en las investigaciones que ha realizado desde su creación, en contra de servidores públicos de las diversas dependencias encargadas de brindar seguridad pública; que no obstante encontrarse obligadas a hacer efectivo el derecho a la seguridad pública de las personas, por determinación expresa de los ordenamientos previstos en el orden jurídico mexicano, y por formar parte del Sistema Nacional de la Seguridad Pública en nuestro país, en el combate a la impunidad, la corrupción y a la delincuencia, incurren en prácticas con las que se quebranta no solamente el Estado de derecho, sino también los derechos fundamentales de las personas”.<sup>46</sup>

Entre las diez primeras autoridades más señaladas por presuntas violaciones de los derechos humanos se encuentran la Procuraduría General de la República (segundo lugar), el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Seguridad Pública (tercera posición), y la Secretaría de la Defensa Nacional (novena).<sup>47</sup>

---

<sup>41</sup> *Ibidem.*

<sup>42</sup> Amnistía Internacional, Informe 2004, *Op.Cit.*

<sup>43</sup> Amnistía Internacional, Informe 2005, *Op.Cit.*

<sup>44</sup> Ver, por ejemplo, Elías Díaz, “Estado de Derecho y sociedad democrática”, Madrid, 1985, 4ª reimpresión, Taurus.

<sup>45</sup> Comisión Nacional de Derechos Humanos, Informe de Actividades del 1º de enero al 31 de diciembre de 2005, México, 2006.

<sup>46</sup> *Ibidem*

<sup>47</sup> *Ibidem*

### **Indicadores de desempeño institucional**

La principal causa por la cual las víctimas no denuncian ilícitos, es considerar la denuncia una pérdida de tiempo, seguida de desconfianza en la autoridad y miedo al agresor.<sup>48</sup> Lamentablemente, la “pérdida de tiempo” en denunciar un delito se corresponde con la realidad, al iniciarse -en promedio en México- sólo dos averiguaciones previas por cada diez delitos hechos del conocimiento de las autoridades.

**Tabla 6**

<b>DENUNCIA DISTRIBUCIÓN POR ENTIDAD FEDERAL DE AVERIGUACIONES PREVIAS NO INICIADAS</b>	
A nivel nacional sólo se inician 2 Averiguaciones Previas por c/10 delitos	
Puebla	95%
Guerrero	91%
San Luis Potosí	90%
Tabasco	87%
Jalisco	80%
<b>Nacional</b>	<b>80%</b>

Fuente: [www.icesi.org.mx](http://www.icesi.org.mx); Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2005 (ENSI-3), septiembre 2005; el subrayado es nuestro.

Precisamente, la Relatora Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias concluye que “La ineficacia de la justicia ha permitido que se violen los derechos humanos [...]”.<sup>49</sup>

Es más, el sistema jurídico mexicano no presenta mejorías o transformaciones positivas con el proceso de democratización: el Informe Anual más reciente del *Economic Freedom of the World* deja claro que con calificaciones reprobatorias por debajo de 5, la situación mexicana se caracteriza por la ausencia de jueces independientes, de tribunales imparciales, de protección de la propiedad intelectual y de integridad del sistema legal. Se trata de una evaluación por demás negativa, a la que se suma la intromisión de los militares, a la luz del proceso de militarización de la seguridad pública.

**Tabla 7**

### **Estructura legal y derechos de propiedad en México (Escala 10-1)**

Conceptos	1995	2000	2001	2002	2003	2004
Independencia de los jueces	3.9	3.3	3.0	3.8	4.0	4.2
Imparcialidad de los tribunales	5.1	5.2	3.4	4.0	3.3	4.1
Protección de la propiedad intelectual	5.2	4.4	3.4	4.7	3.8	3.8
Interferencia de los Militares	5.4	5.0	5.0	5.0	5.0	5.4
Integridad del sistema legal	7.0	3.3	3.3	3.3	3.3	4.9
<b>Sistema legal y seguridad de los derechos de propiedad</b>	<b>5.3</b>	<b>4.2</b>	<b>3.6</b>	<b>4.2</b>	<b>3.9</b>	<b>4.5</b>

Fuente: Economic Freedom of the World, 2006 Annual Report; <http://www.freetheworld.com/release.html>, el subrayado es nuestro.

<sup>48</sup> Ver; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano*, México, 2004.

<sup>49</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, *Vid Supra*, página 27.

### ***Militarización de la Seguridad Pública***

Y es que la insatisfacción por los magros resultados obtenidos por el sistema de justicia penal, sumada a la propia realidad, impone la participación de los militares en la materia:

“En México los militares sirven de paliativo para solucionar temporalmente los problemas causados por la ausencia de una burocracia administrativa y de liderazgo policial, así como por el favoritismo político; en este país, la policía tiene una reputación negativa, debida a la casi inexistencia de formación de sus miembros, a su ineficiencia y a la corrupción”.<sup>50</sup>

La participación de los militares en los ámbitos de la justicia penal y la seguridad ciudadana responden a la debilidad institucional de aquellas dependencias estatales a las que el soberano confía la disuasión y persecución del delito, pero cuyos magros resultados obligan al Poder Ejecutivo a recurrir a una de las escasas instituciones confiables en la República Mexicana: el brazo armado del Estado, que dicho sea de paso, encabeza las preferencias en el imaginario colectivo mexicano.

**Tabla 8**  
**Opinión de Instituciones**

**Dígame si Usted tiene una muy buena, buena, mala o muy mala opinión de:**

<b>Institución</b>	<b>Muy Buena</b>	<b>Ni buena, ni mala</b>	<b>Mala/Muy Mala</b>
Iglesia	64	21	12
IFE	61	26	9
<b>Ejército</b>	<b>60</b>	<b>26</b>	<b>7</b>
CNDH	50	27	15
IMSS	33	27	36
PGR	33	32	27
SCJN	33	32	23
Cámara de Diputados	19	28	43

Fuente: Ipsos – Bimsa. 2004. “Encuesta Nacional en Vivienda: Imagen del Ejército”. México. Erubiel Tirado, a cargo de su diseño, proporcionó la base de datos; el subrayado es nuestro.

Vitrina metodológica: Encuesta levantada del 13 al 17 de agosto de 2004; tipo de entrevista: personal (cara a cara); tamaño de la muestra: 1.000 entrevistas; selección de la muestra: se seleccionaron 83 secciones electorales de todo el país y se realizaron aproximadamente 12 entrevistas por sección; público objetivo: hombres y mujeres de 18 años o más; intervalo de confianza: 95%

Siglas: IFE, Instituto Federal Electoral; CNDH: Comisión Nacional de los Derechos Humanos; IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social; PGR: Procuraduría General de la República; SCJN: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Nota: es muy probable que, como consecuencia de su errático desempeño durante el proceso electoral del 2 de julio de 2006, la opinión positiva sobre el IFE haya sufrido un descalabro.

La interferencia de los militares en el sistema legal mexicano, al decir del *Economic Freedom of the World*, alcanza su punto de inflexión con el gobierno de alternancia:

50 José M. Rico, “Justicia Penal y Transición Democrática en América Latina”, Siglo XXI Editores. México, 1997, página 86

“El Presidente Fox recurrió a una fórmula ya ensayada y fracasada: militarizar las estructuras de gobierno en funciones ajenas a la naturaleza del Ejército, como nunca antes había ocurrido con los gobiernos priístas. Esto tiene implicaciones importantes para el desarrollo de las relaciones civiles-militares, ya que han adquirido carta de naturalización en las funciones castrenses la lucha contra el narcotráfico y contra el crimen organizado, así como las tareas en materia de seguridad pública”.<sup>51</sup>

Este señalamiento, coincide con las advertencias del Informe de la Organización de Naciones Unidas (ONU):

“En 1996, el gobierno invitó a los altos cargos militares del país a incorporarse al Consejo Nacional de Seguridad Pública, concediendo así a las Fuerzas Armadas un papel directo en el establecimiento de la política de seguridad pública. El gobierno del presidente Vicente Fox aumentó la participación de los mandos del Ejército, Fuerza Aérea y la Armada de México en dicha política, a través de los grupos de coordinación interinstitucional de cada estado de la República [...] Igualmente, los militares participan en actividades de formación y selección de policías...”<sup>52</sup>

Por lo demás, se verifica una correspondencia entre la percepción de la población y la jerarquía de las misiones de las Fuerzas Armadas; en especial, con respecto al combate a la delincuencia y al narcotráfico.

**Tabla 9**  
**Prioridad del Ejército**  
**En su opinión, de la siguiente lista, ¿cuál debe ser la prioridad número uno del Ejército? (Porcentajes)**

Combate a la Delincuencia	39
Combate al Narcotráfico	19
Defensa del país frente a Amenazas Externas	18
Ayudar en Situaciones de Desastres Naturales como Inundaciones o Terremotos	13
Ayudar en Proyectos Sociales como Alfabetización, Construcción de carreteras, puentes y escuelas	6
Lucha contra el Terrorismo	4
Lucha contra la Guerrilla	1

Fuente: Ipsos – Bimsa. 2004. “Encuesta Nacional en Vivienda: Imagen del Ejército”. México; *Vid Supra*.

Vicente Fox Quesada va más allá al designar a un general de brigada, Marcial Rafael Macedo de la Concha como Procurador General de la República, cargo que ocupa hasta fines de abril de 2005; con ello, extiende el proceso de militarización del área de seguridad pública al ámbito del Ministerio Público, responsable de la persecución de los delitos y conductas antisociales.<sup>53</sup>

51 Erubiel Tirado, “Ahí vienen los militares”; en, Revista *Proceso*, Número 1472, México, 16 de enero de 2005, página 10.

52 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *Diagnóstico sobre los Derechos Humanos en México 2003*, Grupo Mundi-Prensa, México, página 44.

53 Sobre el proceso de militarización de la seguridad pública en México; ver, Marcos Pablo Moloeznik, “La naturaleza de un instrumento militar atípico: las fuerzas armadas mexicanas”; en, Revista *Fuerzas Armadas y Sociedad*, FLACSO Chile, Año 19, N°1, enero-junio 2005, páginas 169-212; en, <http://www.fasoc.cl>.



Nuevamente, se hace oír la voz del Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas, en este caso, para proponer el establecimiento de un “[...] programa para sustituir a todo el personal militar y naval en toda la estructura jerárquica de la Procuraduría General de la República [...]”.<sup>54</sup>

De la mano de los nuevos roles confiados a los militares, el personal de la Secretaría de la Defensa Nacional pasa de 102,975 efectivos en 1980; a 124,497 en 1985; 151,178 en 1990; 171,952 en 1995; 185,143 en 2001 y, 191,143 en 2006, al cierre de la Administración.<sup>55</sup>

Frente a este incremento permanente de uniformados, el Comité para Aplicación del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, hace pública su preocupación “[...] por la creciente intervención de los militares en la sociedad, especialmente en los Estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca donde desarrollan actividades propias de las fuerzas policiales. El mantenimiento del orden dentro del territorio del país debe realizarse por medio de las fuerzas de seguridad civiles”.<sup>56</sup>

En el mismo sentido se pronuncia tanto el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, al “[...] insistir en la necesidad de que se observe una estricta separación entre tareas militares y tareas policiales en funciones de orden público”; como la Relatora Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, al recomendar “[...] la desmilitarización de la sociedad y evitar la designación de las fuerzas armadas para mantener la ley y el orden o para erradicar el crimen”.<sup>57</sup>

### ***Privatización de la Seguridad Pública***

Otra tendencia insoslayable en México es el surgimiento y desarrollo de empresas privadas prestadoras de servicios de seguridad: se trata de la privatización de la seguridad pública ante la impotencia del aparato público por lograr los resultados organizacionales que la ciudadanía le demanda.

De esta manera, “El Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública cuenta con 481,899 registros completos de personal activo de las 32 entidades federativas que incluyeron 50,244 elementos de empresas de seguridad privada” [...] “De enero a junio de 2006, en el Registro Nacional de Empresas de Servicios de Seguridad Privada se inscribieron 61 compañías, de las cuales 51 fueron en el ámbito federal y 10 en el local. Actualmente, 374 empresas privadas cuentan con autorización federal vigente, esto es 10 por ciento más que las 340 autorizadas en el mismo periodo de 2005 [...] Asimismo, se dio de alta en el Registro Nacional de Elementos de Empresas de Seguridad Privada a 20,696 personas, cifra muy superior a 12,999 del mismo lapso de 2005, y se dieron de baja 19,119 elementos que no cumplían con la normatividad aplicable; cantidad muy por encima a los 1,207 elementos dados de baja en el mismo periodo de 2005 [...]”<sup>58</sup>

Esta tendencia a la privatización de la seguridad pública puede tener dos lecturas o interpretaciones: de un lado, lo que los empresarios mexicanos denominan *costo país*,

---

<sup>54</sup> Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, *Op. Cit.*, página 45.

<sup>55</sup> Vicente Fox Quesada. Anexo del Sexto Informe de Gobierno. México, 1º de septiembre de 2006, página 604.

<sup>56</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, *Op. Cit.*, página 39.

<sup>57</sup> *Ibidem*, página 40.

<sup>58</sup> Vicente Fox Quesada, Sexto Informe de Gobierno. *Vid Supra*, páginas 336 y 337.

que los pone en una situación desventajosa en relación con sus competidores foráneos, al encontrarse el Estado mexicano imposibilitado para garantizar la función y el derecho a la seguridad pública y obligando a incurrir en gastos y contratar los servicios de particulares; del otro, lo que probablemente pueda considerarse el mejor negocio en el México actual: ofrecer a las personas físicas y morales servicios de seguridad privados, con altos márgenes de utilidad. En rigor de verdad, existe suficiente evidencia como para afirmar que el Estado ni siquiera tiene la capacidad para ejercer una supervisión efectiva sobre este tipo de empresas y sus empleados.

### **III. A MANERA DE CONCLUSIÓN: ALTERNANCIA POLÍTICA Y CULTURA DE LA LEGALIDAD, JUSTICIA PENAL Y DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO, 2000-2006**

En lo fundamental, el gobierno de Vicente Fox opta por dar continuidad a las políticas públicas en materia de seguridad iniciadas por su antecesor Ernesto Zedillo Ponce de León del PRI, por lo que hace propio el modelo integral de seguridad pública que subyace en el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Este modelo jerarquiza los aspectos punitivos y los factores cuantitativos del mismo, lo que se refleja en la composición del gasto cuyo destino prioritario es infraestructura carcelaria, construcción de cuarteles y, en general, medios y materiales para las instituciones policiales.<sup>59</sup>

El aparato estatal mexicano -al igual que la mayoría de sus pares latinoamericanos- se caracteriza por la escasa capacidad de gestión y mediación y por una abrumadora intermediación burocrática, que lejos está de resolver problemas. De esta manera, la justicia, y en particular el acceso a la misma, constituye una asignatura pendiente. A lo que se suma el incumplimiento de la ley, es decir, una situación de simulación en la que las reglas de juego, el marco normativo, son transgredidos en forma sistemática, incluso por las propias autoridades responsables de velar por su cumplimiento.

Se descuida, entre otros aspectos, el liderazgo -factor cualitativo no material- tal como puede apreciarse en la siguiente tabla que da cuenta del denominado índice de habilidad directiva: la fundación *Bertelsmann*, a cargo del estudio, clasifica a México como “exitoso con debilidades”.

**Tabla 10**  
**Índice de habilidad directiva**  
**(países latinoamericanos seleccionados)**

Países	Ranking 2003	Ranking 2006	Índice	Clasificación
Chile	3	2	7.51	Exitoso
Brasil	14	13	6.86	Exitoso
Uruguay	6	14	6.85	Exitoso
Costa Rica	8	19	6.63	Exitoso
El Salvador	37	27	6.24	Exitoso con debilidades

<sup>59</sup> Para profundizar; ver, Marcos Pablo Moloeznik, “Seguridad Pública y Reforma Policial en México: ¿cambio o continuidad?”; en, Lucía Dammert y John Bailey, *Seguridad Pública y Reforma Policial en las Américas, Siglo XXI*, Editores, México, octubre 2005, páginas 273-295; también, Marcos Pablo Moloeznik, “Public Security and Police Reform in Mexico”; en, *Public Security and Police Reform in the Americas*, Edited by John Bailey y Lucía Dammert, University of Pittsburgh Press, Pittsburg PA, 2006, páginas 169-186.

<b>México</b>	<b>31</b>	<b>30</b>	<b>6.03</b>	<b>Exitoso con debilidades</b>
---------------	-----------	-----------	-------------	--------------------------------

Fuente: Bertelsmann Stiftung, Shaping Change – Strategies of Development and Transformation, Management Index Countries, September 6, 2006; en, <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/33.0.html?&L=1>; el subrayado es nuestro.

El informe de esta fundación destaca que en México “la judicatura no es independiente” y que “segmentos del aparato legal están vinculados con el crimen organizado y el narcotráfico”; a lo que se suma “el abuso de autoridad y la impunidad de los funcionarios públicos [que] son parte de la cultura de la legalidad en México”.

En palabras de un experto, todo ello demuestra que “[...] aunque hay indicios de que la cultura de la legalidad está cambiando, ella encuentra obstáculos institucionales que le impiden hacerlo al ritmo que exige la consolidación de la democracia mexicana”.<sup>60</sup>

La gestión de Vicente Fox Quesada no logra superar los escollos de la mano de instituciones, estructuras y prácticas obsoletas enquistadas en el sistema judicial mexicano, lo que impone una reflexión final sobre las siguientes asignaturas pendientes:

- *Consolidar el Estado de Derecho*, que viene dado por el imperio de la ley (lo que significa cumplir y hacer cumplir las leyes); el respeto por los derechos y libertades fundamentales; el principio de la división de poderes; y la vigencia del principio de legalidad de la administración. Lo que obliga también a una profunda reforma judicial que garantice un sistema judicial independiente y eficiente, con jueces probos e imparciales; esa y no otra es la voluntad del pueblo en su calidad de soberano. Adicionalmente, el necesario desarrollo de una cultura de respeto a la ley (cultura de la legalidad), ya que si: “La paz es demasiado importante como para ser confiada sólo a los ejércitos; la legalidad es demasiado importante como para que pueda ser confiada sólo a la estructura judicial”.<sup>61</sup>

**Tabla 11**  
**Para que se fortalezca la democracia en México, ¿qué es lo más importante?**  
**(Porcentajes)**

Que el presidente y los legisladores tengan una buena relación	Que se respeten y apliquen las leyes	Que los ciudadanos exijan cuentas al gobierno	Que el gobierno sea honesto
19.1	<b>34.5</b>	19.5	23.7

Fuente: Hugo Concha, *et.al.*, Encuesta Nacional sobre Cultura de la Constitución, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, 2003; el subrayado es nuestro.

- *Educación en la construcción de la conciencia social:* con el objeto de generar y desarrollar una verdadera cultura de la legalidad o respeto a las normas vigentes. De

<sup>60</sup> Cortés Guardado, *Op.Cit.*, página 49.

<sup>61</sup> Leoluca Orlando, “Hacia una cultura de la legalidad” (La experiencia siciliana), Universidad Autónoma Metropolitana, México 2004, página 220.

lo que se trata es de promover valores de convivencia social y bienestar. De ahí la pertinencia de diseñar programas de “formación de formadores”, de efectos multiplicadores, cuya plataforma viene dada por el sistema educativo en todos sus niveles. En palabras de dos reconocidos internacionalistas, “Como el conocimiento es una de las claves del poder, todas las sociedades contemporáneas [...] deben aplicar el conocimiento a objetivos como el bienestar, la seguridad, la justicia y el poder”.<sup>62</sup>

- *Espacios públicos*: recuperación del territorio nacional cedido a actores no gubernamentales que ponen en entredicho la legalidad y legitimidad de la autoridad, así como el monopolio estatal de la fuerza y son responsables de la violencia endémica y estructural que asola o devasta a Estados débiles como el mexicano (tales como narcotraficantes, guerrilleros y terroristas); es decir, rescate de espacios perdidos o tierra de nadie (“*no man’s land*”), en especial, de lugares y monumentos simbólicos (íconos sociales), para transmitir -desde el poder- un mensaje claro y un sentimiento generalizado de fin o coto a la impunidad y a la erosión del ejercicio efectivo de la soberanía nacional.
- *Rendir cuentas al soberano* ó, lo que es lo mismo, transparencia y combate frontal a la corrupción, y de paso, recuperar la confianza ciudadana en las instituciones fundamentales de la república y de la democracia.
- *Abatir el elevado índice de impunidad*, a partir del diseño, ejecución y evaluación de una estrategia integral de seguridad pública que incluya prevención, disuasión, procuración y administración de justicia, readaptación social (sistema penitenciario) y tratamiento a las víctimas de los delitos o victimología; y que deje de lado a las fuerzas armadas en el desempeño de tareas de naturaleza policial y parapolicial.
- *Indicadores*: construir indicadores para evaluar los avances del proceso, en particular, Estado de Derecho, seguridad, justicia y reconciliación nacional. Bajo el asesoramiento del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), integrar estándares internacionales que permitan llevar a cabo estudios comparados y, de esta manera, dar continuidad o rectificar las políticas públicas en gestación. Asimismo, contar con índices, permite coadyuvar a la transparencia en el manejo y administración de los recursos y a la rendición de cuentas al soberano.
- *Desarrollar un sistema de inteligencia policial* frente al crimen organizado y narcotráfico. La inteligencia permite actuar selectivamente sobre la delincuencia organizada y recuperar la iniciativa estratégica contra esta amenaza real a la seguridad nacional mexicana.
- *Coadyuvar al tránsito hacia una verdadera economía con rostro humano* que sea capaz de reducir las abismales diferencias sociales; de combatir la pobreza y los rezagos sociales: bajo esta concepción la economía debe ser un medio o instrumento para el bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida de las grandes mayorías nacionales. Además, cabe destacar que la política social y la buena marcha de la economía constituyen el mejor antídoto para prevenir y evitar la denominada delincuencia situacional u ocasional, que representa el mayor número de ilícitos y

---

<sup>62</sup> Barry Buzan y Gerald Segal, “El futuro que viene”, Editorial Andrés Bello, Barcelona, 1999, página 182.

conductas antisociales que anualmente se cometen en la América Latina, en general, y en la República Mexicana, en particular.

Por último, se debe hacer hincapié en que *México es una nación en transición*: el México de mañana no se parecerá en nada al de hoy; en las manos de sus propios ciudadanos está contribuir a su transformación responsable en beneficio de los que más lo necesitan. Pero, sobre todo, en la transformación y modernización de su sistema legal reside el germen del cambio. El reto está en superar el obstáculo institucional para que el respeto y la aplicación de las leyes, así como su sanción a quien la quebrante, sienten las bases de una cultura de la legalidad y rompa con los vicios de la corrupción.

Guadalajara, 11 de septiembre de 2007.