

Desigualdad social e inseguridad en México 2007-2020

*Elena Azaola*¹

Introducción

Este trabajo tiene un doble propósito: por un lado, el de dar cuenta de la situación que guarda la desigualdad social en México y, por otro, mostrar que la crisis de seguridad y de derechos humanos que desde 2007 hasta la fecha enfrenta el país no puede entenderse sin tomar en cuenta las profundas desigualdades sociales, ya que estas contribuyen de manera importante al incremento en la incidencia delictiva en general y al de la violencia en particular.

En este marco cabe preguntarse qué es la justicia social. Durante el 62° periodo de sesiones, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas aprobó establecer el 20 de febrero como el “Día Mundial de la Justicia Social”. De acuerdo con esta Resolución, “el desarrollo social y la justicia social son indispensables para la consecución y el mantenimiento de la paz y la seguridad en las naciones y, entre ellas, y que, a su vez, ambos temas no pueden alcanzarse si no hay paz y seguridad o si no se respetan todos los derechos

¹ Investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) e Investigadora Emérita del Sistema Nacional de Investigadores. Ha desarrollado numerosos estudios sobre la criminalidad y la violencia en México y ha publicado más de 200 trabajos tanto en México como en otros 17 países por los cuales ha recibido diversos premios y reconocimientos.

humanos y las libertades fundamentales”.² Como también lo afirmó el expresidente Barack Obama en su último discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2016: “un mundo en el que el 1 % de la humanidad controla tanta riqueza como el 99 % más pobre nunca será estable”.³

Injusticia social en México

Por su número de habitantes en 2020, México ocupa el 10º lugar en el mundo con una población de 129 millones de habitantes.⁴ A pesar de que entre 1999 y 2003 México había logrado colocarse entre las 10 economías más grandes del mundo, en 2020 el Fondo Monetario Internacional estima que pasará del lugar 15 al 16 en el ranking mundial de acuerdo con el PIB entre 193 países, siendo su peor puesto desde 1989.⁵ Asimismo, en 2019 ocupó el lugar 74 en el Índice de Desarrollo Humano.⁶

México se encuentra entre los 25 países con mayores niveles de desigualdad, a pesar de ser la segunda economía en Iberoamérica. De acuerdo con datos de CONEVAL de 2019, 78 por ciento de la población presenta carencias de ingreso o sociales; 58 por ciento carece de seguridad social; 49 por ciento carece de ingreso suficiente para adquirir la canasta básica; 88 por ciento de la población se encuentra ocupada en empleos precarios; 60 por ciento participa en la economía informal; 21 por ciento de los jóvenes se encuentra fuera de la escuela y sin trabajo mientras que el 44 por ciento tiene empleos precarios y 49 por ciento de quienes nacen en los hogares más pobres permanecen en esa condición. Para 2020 se prevé que, debido a la pandemia, habrá 12 millones de personas desempleadas mientras que una parte de quienes habrían logrado mantener su empleo obtendrán menos ingresos, por lo que se estima que habrá 10 millones más de personas en situación de pobreza. En suma, lo que este y otros estudios han señalado con insistencia es que el nivel de pobreza en México no corresponde a su nivel económico.⁷

2 Organización de las Naciones Unidas: Asamblea General, *Día Mundial de la Justicia Social* (Resolución, Naciones Unidas, 18 de diciembre de 2007), <http://envejecimiento.cscic.es/documentos/documentos/Dia-Mundial-JusticiaSocial-02-2013.pdf>

3 Oxfam, *Pobreza y desigualdad en México* (México: Oxfam, 2017), <http://www.oxfamMexico.org/wp-content/uploads/2017/01/bp-economy-for-99-percent-160117-es.pdf>

4 “Lista de países ordenados por población”, Population Pyramid, <https://www.populationpyramid.net/es/poblaci%C3%B3n-por-país/2020/>

5 “Por COVID, México pasa del 15 al 16 en ranking del PIB”, *El Universal*, 10 noviembre de 2020.

6 “El IDH ha subido en México a 0,779”, *Expansión*, 2019, <https://datosmacro.expansion.com/idh/mexico>

7 Acción Ciudadana Frente a la Pobreza, “Por un nuevo modelo de desarrollo para un auténtico régimen de bienestar”, consultado en 2020, www.frentealapobreza.mx

Otros estudios socioeconómicos señalan que “en las últimas décadas, México ha experimentado un crecimiento de la desigualdad extrema mientras la economía se ha estancado. El crecimiento económico es magro, los salarios promedios no crecen, la pobreza persiste, pero la fortuna de unos cuantos sigue expandiéndose”. De hecho, mientras que el PIB per cápita crece a menos del 1 % anual, la fortuna de los 16 mexicanos más ricos se ha multiplicado por cinco.⁸

De acuerdo con la Standardized World Income Inequality Database, México ocupa el lugar 87 de 113 países por su desigualdad de ingreso. De hecho, se trata del país de la muestra en el que al 1 por ciento más rico le corresponde un mayor porcentaje del ingreso total (21%) mientras que el promedio en otros países fluctúa alrededor del 10 por ciento.⁹

El empleo productivo y el trabajo decente son elementos clave para lograr una globalización justa y la reducción de la pobreza. Por ello se han convertido en objetivos universales integrados en las más importantes declaraciones de derechos humanos; entre ellas, la Conferencia sobre el Desarrollo Sostenible de 2011 y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.¹⁰

“El trabajo decente implica que todas las personas tengan oportunidades para realizar una actividad productiva que aporte un ingreso justo, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias; que ofrezca mejores perspectivas de desarrollo personal y favorezca la integración social”. Sin embargo, de acuerdo con datos de INEGI de 2017, en México la tasa de informalidad laboral es de 57.4 por ciento. Esto quiere decir que más de la mitad de las personas ocupadas trabaja por cuenta propia o en negocios pequeños no registrados, por lo que no cuentan con seguridad social. En cuanto a la jornada laboral, 28.4 por ciento de la población ocupada trabaja más de las 48 horas a la semana, que es la máxima jornada laboral legal.¹¹

Con respecto a los ingresos, es importante destacar que solo 4.5 por ciento de las mujeres ocupadas y 7 por ciento de los hombres ocupados perciben

8 Gerardo Esquivel, *Desigualdad Extrema en México. Concentración del Poder Económico y Político* (México: Oxfam, 2015), p. 6.

9 *Ibidem*, pp. 12-15.

10 “Objetivos del desarrollo sostenible”, Organización de las Naciones Unidas, <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

11 Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Estadísticas a propósito del Día Mundial de la Justicia Social (*Boletín informativo* INEGI, 17 de febrero de 2017): pp. 2-5.

más de cinco salarios mínimos, mientras que hace una década el porcentaje era del doble.¹² También es importante considerar que casi la mitad de las personas que trabajan, el 47 por ciento, perciben ingresos menores a 5000 pesos. Por ello, la precarización laboral se considera uno de los más graves problemas de la economía mexicana, probablemente el más grave. Así lo manifiesta el hecho de que el 62.5 por ciento de la población ocupada no cuente con acceso a instituciones de salud como parte de una prestación laboral.¹³

Por otro lado, uno de los aspectos de la desigualdad que más preocupan tanto en México como en otros países es la falta de oportunidades para el desarrollo que enfrentan los jóvenes. Vale la pena considerar que la exclusión social consiste en una serie de procesos socioeconómicos y políticos que se vinculan con la ciudadanía plena, de manera que los grupos excluidos no disfrutan de sus derechos y libertades fundamentales. Así lo señala un estudio de Save the Children, que ubica a los adolescentes mexicanos como un grupo excluido que no se está beneficiando de los progresos del desarrollo “y, por el contrario, la combinación tóxica de la pobreza y la discriminación les está llevando a tomar una serie de decisiones que afectan de manera negativa sus oportunidades de desarrollo presente y futuro, así como el ejercicio pleno de sus derechos”. Esta exclusión está impidiendo que millones de adolescentes accedan a la salud, la educación, el empleo y la protección que requieren.¹⁴ Baste señalar que 65 por ciento de los adolescentes carecen de protección social y 20 % no tienen acceso a servicios de salud.¹⁵

En cuanto a la educación, de acuerdo con la organización Mexicanos Primero, de cada 100 niños que entran a la primaria, 76 ingresan a la secundaria, 48 al bachillerato y 21 a la universidad, aunque solamente 13 logran titularse. Del total de los adolescentes en México, solo 54 % están inscritos en el sistema educativo, lo que constituye el promedio más bajo entre los países de la OCDE.¹⁶ Adicionalmente, hay que tomar en cuenta que casi 3 millones de niños

12 Ver: Rubén Migueles, “Se achica cifra de trabajadores con salarios elevados” *El Universal Querétaro*, 17 de mayo 2017, <https://www.eluniversalqueretaro.mx/cartera/17-05-2017/se-achica-cifra-de-trabajadores-con-salarios-elevados>

13 INEGI, *Op. Cit.*, pp.7-8.

14 Save the Children, *Las y los adolescentes que México ha olvidado* (México: Fundación Mexicana de Apoyo Infantil A. C., Save the Children, 2016), <https://www.savethechildren.mx/sci-mx/files/d7/d797cdaa-914f-4068-8bfc-0ef299feb2c7.pdf>

15 UNICEF-CONEVAL, *Análisis sobre pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México* (México: UNICEF-CONEVAL, 2016).

16 Save the Children, *Op. Cit.*

y adolescentes de entre 5 y 17 años trabajan, lo que constituye el 9 % de la población total de esa edad.¹⁷

Otro estudio realizado en varias ciudades mexicanas explica que los jóvenes carecen de incentivos para seguir estudiando porque no encuentran oportunidades de empleo calificado. Incluso la precarización del empleo en el sector formal constituye un elemento de desaliento para intentar conseguir un trabajo en ellas. De ahí que el estudio señale que los jóvenes opten por migrar o bien por insertarse en actividades informales o delictivas. Para las nuevas generaciones ya no se concreta la trayectoria de obtener un certificado educativo, ingresar a un empleo formal, obtener los beneficios de la seguridad social y formar una familia.¹⁸

Por su parte, el estudio de Save the Children en torno a las condiciones que enfrenta la adolescencia concluye: deserción escolar, empleos poco dignos, carencia y baja calidad de servicios esenciales, falta de protección social, embarazo adolescente y reproducción del círculo de la pobreza, son solo algunos de los impactos que afectan de por vida a las y los adolescentes, y afectan aún más a quienes, por sus características étnicas, de género y/o de exclusión, sufren de mayores riesgos de caer o perpetuar estas condiciones. Es preciso tener claro, de acuerdo con la misma fuente, que estas condiciones son destructivas, socavan la confianza, la cohesión social, el crecimiento económico y la paz.¹⁹

Algo similar ya había señalado años atrás el Informe Mundial sobre la Violencia cuando hizo notar que existe una clara correlación entre violencia y desigualdad y no entre violencia y pobreza. Observó, también, que los países más igualitarios tienen tasas menores de violencia.²⁰ Del mismo modo, un Informe sobre México del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo constató que no es lo mismo ser pobre en una sociedad parejamente pobre que serlo en sociedades duales donde coexisten niveles de vida como los de Ginebra y Burundi al mismo tiempo. La tensión que en estas últimas socieda-

17 INEGI, *Op. Cit.*

18 Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (CONAVIM), *Primeras conclusiones de los diagnósticos sobre las causas económicas, sociales y culturales de la violencia social y de género en seis ciudades mexicanas* (México: CONAVIM, 2010) pp. 9-10.

19 Sobre las condiciones que enfrenta la adolescencia en México y que propician la violencia, puede también consultarse: Elena Azaola, *Nuestros niños sicarios* (México: Fontamara, 2020).

20 Organización Panamericana de la Salud (ops), *Informe mundial sobre la violencia y la salud* (Washington D. C.: OPS, 2003) p. 40.

des se genera es muy alta y produce una sensación de que no hay un “juego limpio”, lo que impacta en la confianza que se tiene en las instituciones. Las grandes desigualdades son un destructor del capital social: crean desconfianza, cinismo, falta de interés en la asociatividad y apatía. A su vez, la falta de confianza mina la legitimidad y reduce los márgenes de gobernabilidad democrática. De ahí que dicho organismo internacional recomendara crear las condiciones para que la sociedad esté convencida de que vive en un marco de “juego limpio”.²¹

En el mismo sentido, para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos no cabe duda de que los factores socioeconómicos han incidido de manera importante sobre los altos niveles de violencia que hoy experimenta México. Entre estos factores, la CIDH menciona: “la desigualdad y la exclusión social, la pobreza, la estigmatización y los estereotipos, el desempleo (sobre todo de jóvenes), los bajos salarios, la discriminación, la migración forzada, los bajos niveles de educación, las condiciones precarias de la vivienda, los servicios de salud insuficientes, el fácil acceso a las armas y la impunidad, entre otros”.²² En los incisos siguientes analizaremos la crisis de seguridad y de violaciones graves a los derechos humanos que enfrenta México desde 2007 hasta la fecha.

La crisis de seguridad

Como es bien sabido, desde hace poco más de una década México ha venido enfrentando una grave crisis de seguridad. En esta parte analizaremos algunos de los factores que han contribuido a este escalamiento del crimen y la violencia durante el periodo de 2007 a 2020 y proporcionaremos algunos datos que permiten dimensionar la severidad de esta crisis.

De acuerdo con el Informe Mundial sobre la Violencia, ningún factor por sí solo puede explicar por qué algunos individuos tienen comportamientos violentos hacia otros o por qué la violencia es más prevalente en algunas comunidades que en otras. “La violencia es el resultado de la acción recíproca y compleja de factores individuales, relacionales, sociales, culturales y ambientales”.²³

21 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre derechos Humanos. México 2006-2007: Migración y desarrollo humano* (México: PNUD-México, 2007).

22 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Violencia, Inseguridad y Desapariciones en México. Situación de los Derechos Humanos en México* (México: CIDH, 2016), p. 43.

23 Organización Panamericana de la Salud, *Op. Cit.*, p. 13.

Uno de los factores a tomar en cuenta en la crisis de seguridad y los altos niveles de violencia es que México comparte frontera con EEUU., país que gasta alrededor de 130 000 millones de dólares al año en el consumo de drogas ilícitas. “Con estos recursos, el crimen organizado transnacional tiene una enorme capacidad de esparcir violencia y corrupción”.²⁴

De acuerdo con Laura Atuesta, “la lucha contra el crimen organizado no es factible ni produce resultados positivos si no está acompañada de un cambio en las políticas de drogas que disminuya la rentabilidad del mercado”. La autora sostiene que la militarización en temas de seguridad pública, acompañada con el prohibicionismo de las drogas ilícitas, ha producido resultados inesperados y no ha alcanzado sus objetivos propuestos. De hecho, afirma, “esta combinación genera la situación perfecta para que el crimen organizado crezca, evolucione y sea cada vez más difícil de controlar”.²⁵

Por su parte, Fernando Escalante considera que México debería revisar el compromiso que mantiene con Estados Unidos en relación con la política de interdicción en la producción, tráfico y venta de drogas, sobre todo sabiendo que esta política ha fracasado en todo el mundo y que ha tenido un costo que México debería considerar impagable. En palabras de este especialista: “hemos pagado con una sangría de 200 000 mexicanos la ‘buena vecindad’ que ya no existe”.²⁶

México es también un país de origen, tránsito, destino y retorno de personas migrantes. El corredor migratorio entre México y Estados Unidos es el de mayor flujo a nivel mundial. Asimismo, 70 % de las armas que ingresan a México de manera ilegal provienen de Estados Unidos.²⁷

El Informe Armed Conflict Survey 2017 que publicó el International Institute for Strategic Studies del Reino Unido, señaló que, después de Siria, México fue el país más violento del planeta en 2016. Apuntó que, el conflicto en México en aquel año arrojó 23 000 muertes violentas, cifra solo superada por las 50 000 que dejó el conflicto armado en Siria. Uno de los expertos que elaboró el Informe, Antonio Sampaio, explicó que una de las principales causas de este incremento en la violencia en México se asocia con la adopción de tácticas militares utilizadas por algunos cárteles de la droga. “Por un lado

24 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Op. Cit.*, p. 33.

25 Laura Atuesta, “Las cuentas de la militarización”, *Revista Nexos* 471 (marzo de 2017): pp. 42-46.

26 Fernando Escalante, “Apuntes para lidiar con Washington”, *Revista Nexos* 471 (marzo de 2017): pp.14-18.

27 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Op. Cit.*, pp. 45-46.

estamos viendo una militarización de la estrategia de los cárteles de la droga y, por otro, muchas de las intervenciones realizadas por las fuerzas policíacas y militares terminan resolviéndose en tiroteos y duros enfrentamientos. Estamos ante una situación muy violenta, ante un conflicto de elevada intensidad”.²⁸

De manera similar, el Institute for Economics and Peace señaló que, de 163 países evaluados, México alcanzó el lugar 140 en el Índice Global de Paz 2016. Entre los factores que este Índice mide se encuentran: conflictos internos e internacionales, desigualdad, confianza en las autoridades, corrupción, equidad de género, acceso a educación y salud, cantidad de refugiados y desplazados por violencia, militarización y presencia policíaca. De hecho, México retrocedió 47 posiciones desde 2008, cuando ocupó el lugar 93. El impacto total de la violencia en el país se cuantificó en casi 273 000 millones de dólares, cifra que equivale al 14 por ciento del PIB.²⁹

El último Índice publicado en 2019 muestra que la paz en México tuvo un retroceso de 4.9 por ciento ya que el nivel de paz mejoró en 10 estados, pero se deterioró en 22. La razón principal de ese deterioro fue el recrudecimiento de la tasa de homicidios, que se elevó 14 por ciento. En 2018 esta tasa alcanzó en México niveles históricamente altos: 27 muertes por cada cien mil habitantes, con más de 34 000 víctimas. Este grado de violencia supera el punto álgido de muertes violentas que hubo en 2011. El incremento en la tasa de homicidios en 2018 se acompañó de un aumento considerable en la tasa de violencia con armas de fuego que creció 16 por ciento y provocó que 24 de los 32 estados reportaran crecientes tasas de delitos cometidos con ese tipo de armas.

El principal hallazgo del reporte del Índice de Paz relativo a 2018 es que, ante la escalada de violencia, el gobierno ha invertido en el sistema judicial menos de lo que se requiere. Actualmente el gasto del gobierno en las fuerzas policíacas y el sistema judicial como porcentaje del PIB es apenas la mitad del promedio de los demás países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Aunado a ello, únicamente en 7 por ciento de los delitos se abrieron carpetas de investigación y menos del 3 por

²⁸ Como se cita en: Inder Bugarín, “México: segundo más violento – informe”, *El Universal*, 9 de mayo de 2017, <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2017/05/9/mexico-segundo-mas-violento-informe>

²⁹ Institute for Economics and Peace, Índice de Paz México 2015 (México: IEP, 2015).

ciento terminaron en una sentencia, lo que arrojó una tasa de impunidad de 97 por ciento.³⁰

La crisis de seguridad que México ha experimentado ha tenido, ante todo, un costo muy elevado y lamentable con la pérdida, en números redondos, de cerca de 350 000 vidas humanas durante el periodo de 2007 a 2020. Asimismo, se han incrementado la incidencia delictiva y la proporción de personas que han sido víctimas de delitos. Sin embargo, el porcentaje de delitos que logran ser sancionados ha disminuido, así como también han descendido los índices de confianza en las autoridades y las instituciones encargadas de brindar seguridad y justicia a los ciudadanos. Aunque sería difícil trazar una relación causa/efecto, este incremento de la violencia y la inseguridad tuvo lugar de manera paralela a la decisión por parte del Gobierno de lanzar una “guerra contra las drogas”. Desafortunadamente, esta guerra no ha logrado contener el avance de la delincuencia y sí, en cambio, ha traído consigo otra crisis igualmente grave que es la del incremento en las violaciones graves a los derechos humanos.³¹

A pesar de esta coincidencia entre el incremento de la violencia y la política de la “guerra contra las drogas”, en realidad los cuatro componentes de la crisis de seguridad a la que nos referimos estaban presentes de tiempo atrás. Estos componentes son: 1) la existencia de grupos delictivos con la capacidad de representar una amenaza para el estado; 2) la fragilidad o la incompetencia de las instituciones del estado para contenerlos; 3) la descomposición social que se manifiesta en el creciente número de personas capaces de cometer delitos y 4) la falta de controles eficaces frente a los abusos y la violación de derechos por parte de las instituciones del estado. Estos componentes suponen la existencia de procesos sociales, económicos, políticos y culturales que se han ido construyendo a lo largo de décadas con los lamentables resultados que ahora conocemos. Bajo esta perspectiva, la guerra emprendida por el gobierno del presidente Felipe Calderón (2006-2012) en contra del narcotráfico

30 Institute for Economics and Peace, Índice de Paz México 2019 (México: IEP, 2019), <https://reliefweb.int/report/mexico/ndice-de-paz-m-xico-2019-identificar-y-medir-los-factores-que-impulsan-la-paz>

31 Elena Azaola y Gareth Newham, “Violencia y justicia penal en México y Sudáfrica”, en *Potencias del Sur Global en Transición: un análisis comparativo entre México y Sudáfrica*, ed. por Huberto González y Deon Geldenhuys (México: CIESAS, 2020): pp. 429-483.

habría sido solo uno de los factores desencadenantes que propició la emergencia de una crisis que en realidad venía gestándose desde mucho tiempo atrás.³²

Ente los factores que habrían contribuido a dicha crisis se encuentra el no haber podido superar la histórica debilidad e incompetencia de las instituciones de seguridad y de justicia. Es decir, estas instituciones no lograron prevenir, atender y sancionar distintas formas de violencia que fueron ignoradas o toleradas y que, al no ser atendidas y al no recibir la respuesta que requerían en su momento, propiciaron que hoy tengamos que enfrentar sus efectos acumulados. Estos efectos se manifiestan en espirales de violencia difíciles de contener y cuyas repercusiones habremos de padecer por muchos años. Por detrás de los actuales niveles de violencia incontrolada, lo que encontramos son procesos sociales, económicos y políticos de larga data que fueron incubando, de manera imperceptible pero certera, el germen de la violencia. Como lo expresara acertadamente Carlos Pascual, exembajador de los Estados Unidos en México, “la seguridad no puede ser un fin en sí mismo, sino que debe ser una condición que permita a las comunidades lograr normalidad y prosperidad [...] Los programas de seguridad deben estar integrados con programas sociales y económicos, y el éxito debe medirse con indicadores sociales, además de la reducción de la violencia y el crimen”.³³

Coincido con el enfoque del exembajador, aunque desafortunadamente la política que ha mantenido durante la última década el gobierno mexicano ha sido la de privilegiar el uso de la fuerza y acudir a la fuerza militar para enfrentar al crimen organizado en lugar de llevar a los responsables ante la justicia. El despliegue de elementos militares continúa siendo el componente principal de la política de seguridad, especialmente a partir de la creación de la Guardia Nacional en 2019. Si bien esta institución es de carácter civil —de acuerdo con la Ley que la creó—, en los hechos tanto sus integrantes como su formación y sus mandos son de carácter militar.

En contraste con la política del despliegue militar y el uso de la fuerza, el Informe mundial sobre la violencia y la salud destaca que la calidad de las condiciones de buen gobierno en un país, en relación con el marco legal y las políticas que ofrecen protección social, son un factor determinante de los niveles de violencia. En particular, el grado en que una sociedad hace cumplir

³² *Ibidem*.

³³ Carlos Pascual, “México en una Encrucijada” (conferencia, El Colegio de México, documento inédito, 24 de noviembre de 2010).

las leyes existentes sobre la violencia al detener y encausar a los delincuentes puede actuar como factor disuasivo contra la violencia.³⁴

Por su parte, Carlos Flores plantea que el monopolio de la violencia por parte del Estado solo se hace tolerable cuando este da muestras claras de proteger al menos un umbral básico de intereses públicos. En su opinión, la violencia que se observa en México “no es sino la derivación más grave de un problema más profundo: la disfuncionalidad estructural de un Estado en el que sus premisas y mecanismos esenciales de funcionamiento se encuentran desprovistos de contenidos básicos de interés público”.³⁵

Por lo que se refiere a las estadísticas relacionadas con los homicidios — principal indicador sobre la violencia —, M. Molloy de la Universidad Estatal de Nuevo México señala que, de acuerdo con las cifras oficiales, entre 2008 y 2016 ha habido un total, en números redondos, de 200 000 homicidios en México. En su opinión, este elevado número de homicidios es el resultado de la “guerra contra las drogas” decretada por el presidente Calderón, no obstante que durante este periodo ninguna agencia en los Estados Unidos ha señalado que hubiera caído la cantidad de drogas disponible en el mercado o que su precio se hubiera incrementado como consecuencia del flujo menor de estas sustancias. Si estos eran los objetivos manifiestos de la “guerra contra las drogas”, Molloy se pregunta: ¿qué sentido han tenido estas muertes? Asimismo, dicha autora muestra que entre 2008 y 2016 los homicidios sufrieron un incremento de 63 por ciento.³⁶

Siguiendo las cifras sobre causas de mortalidad de INEGI, si a estos datos agregamos los cerca de 35 000 homicidios que se registraron en 2017, más los 36 685 de 2018, los 36 661 de 2019 y los casi treinta mil que se han producido hasta octubre de 2020, nos aproximamos a la cifra antes señalada de casi 350 000 homicidios durante el periodo de 2008 a 2020. Es importante agregar que los homicidios son la principal causa de muerte para la población de entre 15 y 44 años y que en 70.6 por ciento de estos crímenes se emplearon armas de fuego. Asimismo, que la tasa de homicidios por cien

34 Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Informe mundial sobre la violencia y la salud* (Washington DC: OPS, 2003).

35 Carlos Flores, “Un asunto de impunidad: la colusión entre delincuencia organizada y la política y su efecto en la crisis de violencia en México”, *Gestión y Política Pública*. Número Especial sobre Seguridad Pública (enero de 2014): pp. 43-82.

36 Como se cita en Jorge Carrasco, “La violencia cobró más de 208 000 vidas”, *Proceso* 2105 (5 de marzo de 2017): pp. 10-13.

mil habitantes pasó de 8 a 29 por cien mil habitantes entre 2007 y 2019, un incremento de 362 por ciento.³⁷

Otros datos que resulta importante tomar en cuenta son que, del total de personas asesinadas en 2019, 3874 eran mujeres y 1494 eran menores de 18 años. Igualmente, que 60 por ciento de las personas asesinadas no superaban la educación básica.³⁸ Los datos anteriores implican que hoy en día se cometen, en promedio, 99 asesinatos cada día de los cuales 11 tienen por víctimas a mujeres y 4 a menores de edad.

Es igualmente relevante considerar que la impunidad en los homicidios en México ha crecido y se ha colocado en su nivel más alto en los últimos 15 años al situarse en 89.6 por ciento, según datos de Guillermo Zepeda en el estudio “Impunidad en homicidio doloso y feminicidio. Reporte 2020”. En 2007, el nivel de impunidad en homicidios dolosos se ubicó en 54.7 por ciento, es decir, que casi la mitad de los asesinatos no fueron castigados. A nivel internacional, México está ubicado entre los países que tienen mayor grado de impunidad, ya que la impunidad promedio a nivel internacional es de 35 por ciento.³⁹

Por otro lado, se calcula que aproximadamente la mitad de los homicidios ocurridos en el periodo 2008-2020 ha tenido lugar como resultado de enfrentamientos entre grupos del crimen organizado entre sí o entre estos y fuerzas del Estado.⁴⁰ No obstante, dado que muchas veces se utilizó la fuerza antes de que se hubiera investigado, es difícil saber cuántas personas de entre las que murieron estaban realmente involucradas en actividades delictivas y cuántas fueron víctimas circunstanciales. Aún más, la mayoría de los homicidios cometidos no han sido investigados y permanecen impunes, como ya señalamos. Esto último resulta especialmente preocupante ya que la impunidad constituye un factor más que contribuye al escalamiento de la violencia.

A pesar de que se han invertido cuantiosos recursos para incrementar el estado de fuerza y fortalecer a las instituciones encargadas de la seguridad,

37 “Defunciones por homicidio. 1990-2019”, INEGI, 2020, <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est>

38 Arturo Ángel, “60% de las personas asesinadas en 2019 no superaban la educación básica”, *Animal Político*, 24 de septiembre de 2020.

39 “Quedan impunes 9 de 10 homicidios”, *Reforma*, 11 de noviembre de 2020.

40 Las últimas estadísticas oficiales de la llamada Base de Datos de Fallecimientos Ocurridos por Presunta Rivalidad Delincuencial cerraron el 30 de septiembre de 2011 con un total de 47 515 muertos. *Reforma*, 15 de agosto de 2013.

ello no se ha traducido en una mayor eficacia para contener la crisis de inseguridad y la violencia que afecta al país. Un factor importante ha sido la incapacidad para transformar en profundidad a las instituciones de policía que padecen múltiples deficiencias entre las que destacan su escasa autonomía de las autoridades en turno y el estar orientadas más hacia el servicio de estas últimas que a proteger a los ciudadanos y sus derechos. Casi la totalidad de las cerca de dos mil instituciones de policía que existen en el país cuentan con elementos con muy bajos niveles de educación y profesionalización, con bajos salarios, con poca capacidad de controlar a sus agentes, con normas poco claras o que no se aplican y con altos niveles de incertidumbre, de abusos por parte de sus superiores y de corrupción. Siendo así, no es de extrañar que la policía cuente con muy bajos niveles de confianza por parte de los ciudadanos ya que, como reportan distintas encuestas, 90 por ciento de los mexicanos opina que la policía es corrupta.⁴¹

El primer obstáculo que existe es que la gran mayoría de los delitos ni siquiera son denunciados ante las autoridades. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, el porcentaje de delitos que permanecen sin denunciar ha ido creciendo año con año. En la última encuesta se reporta que en 93.2 por ciento de los delitos no hubo denuncia o no se inició alguna Carpeta de Investigación. Ello se debe, principalmente, a que las víctimas lo consideran una pérdida de tiempo y a que no tienen confianza en las Fiscalías.⁴²

Para poner este porcentaje de no denuncia en el contexto internacional, habría que tomar en cuenta que en 2013, de acuerdo con datos oficiales de cada país, en Estados Unidos fueron denunciados el 46 por ciento de los delitos, en Inglaterra el 41 por ciento y en Chile el 44 por ciento, lo que permite poner en perspectiva los datos que arrojan las encuestas en México que son del doble.⁴³

Ahora bien, de los delitos que sí son denunciados, apenas una pequeña parte (6 por ciento) logra ser investigada y otra parte aún más pequeña (2 por

41 Institute for Economics and Peace, Índice de Paz México 2015 (México: IEP, 2015).

42 Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019. Principales resultados”, 24 de septiembre de 2019, https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/envipe2019_presentacion_nacional.pdf

43 Pedro Gerson, “Impunidad: la desigualdad fundamental en México” *Este País* 287 (marzo de 2015): pp. 7-9.

ciento) logra ser sancionada. A ello hay que agregar que la percepción de inseguridad de la población de 18 años o más se ubicó en 2018 en 69 por ciento. Ello quiere decir que, en promedio, 7 de cada 10 ciudadanos no se sienten seguros en México, independientemente de la localidad en donde viven.⁴⁴

Otros datos que provienen del Índice de Paz México señalan que los crímenes de la delincuencia organizada (extorsión, secuestro y delitos contra la salud) se incrementaron 73 por ciento durante el periodo 2003-2013 mientras que el tráfico de armas se triplicó y 90 por ciento de las extorsiones no fueron denunciadas.⁴⁵

Dado el panorama de inseguridad que hemos venido describiendo, no es de extrañar que al concluir la administración del presidente Calderón, quien inició la estrategia de confrontación con el crimen organizado, 55 por ciento de la población considerara que su estrategia de seguridad fue un fracaso. Si al inicio de aquel sexenio 84 por ciento de la población opinaba que era adecuado el uso del Ejército para combatir el crimen organizado, al final 69 por ciento lo seguían considerando de esa manera, pero 54 por ciento opinaba que la guerra contra el narcotráfico la había ganado el crimen organizado y solo 18 por ciento pensaba que la había ganado el gobierno.⁴⁶

Como veremos en el inciso siguiente, la decisión de emplear al Ejército en labores de seguridad pública, que no son de su competencia de acuerdo con nuestra Constitución Política, ha tenido un fuerte impacto en el incremento y la severidad de las violaciones a los derechos humanos durante el periodo de 2008 a 2020. Baste señalar que, si en 2007 había 45 000 integrantes del Ejército que ejercían labores de seguridad pública, en 2016, había más de cien mil militares desplegados en el territorio ejerciendo estas funciones.⁴⁷

A ello hay que agregar que la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública se incrementó aún más a partir de 2019 por efecto de la Ley que creó a la Guardia Nacional, así como por el Acuerdo Presidencial publicado en 2020 mediante el cual tanto la Guardia Nacional como el Ejército y la Marina fueron facultadas, de manera extraordinaria hasta marzo de 2024, para realizar labores de seguridad pública que incluyen las que co-

44 INEGI, *Op. Cit.*, 2019.

45 Institute for Economics and Peace, *Op. Cit.*, 2015.

46 Datos de la Onceava Encuesta Nacional sobre la Percepción de Seguridad Ciudadana. Ver: "Narcotráfico: Fracaso del plan anticrimen", *Reforma*, 22 de noviembre de 2012.

47 David Saúl Vela, "En este sexenio se redujo en 93.6 % las deserciones en el Ejército", *El Financiero*, 25 de diciembre de 2016.

responden a las policías. Entre estas labores destacan: realizar detenciones, ejecutar órdenes de aprehensión, asegurar bienes y resguardar y procesar escenas del crimen.⁴⁸ En mayo de 2020 se reportó que, de los 321 000 elementos que integran la Guardia Nacional y las Fuerzas Armadas, 174 361 se hallan desplegados en el territorio nacional realizando distintas tareas de seguridad pública, por lo que a este número se le considera como “fuerza operativa”.⁴⁹

El papel preponderante que hoy en día desempeñan las Fuerzas Armadas puede también apreciarse en el presupuesto de egresos de 2021 recientemente aprobado por el Congreso. Cabe destacar que los montos otorgados a la Secretaría de Defensa, la Guardia Nacional y la Secretaría de Marina suman un total de 183 704 millones de pesos, cantidad que solo se compara con la que dispondrá la Secretaría de Bienestar para el pago de los programas sociales. Asimismo, la cantidad destinada a la Secretaría de Defensa es tres veces mayor a la que le otorgó el expresidente Felipe Calderón en 2010.⁵⁰

Las graves violaciones a los derechos humanos

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México es una República representativa, democrática y federal integrada por 31 Estados y la Ciudad de México. A partir de 2011, la Constitución elevó a jerarquía constitucional todas las normas de Derechos Humanos contenidas en los tratados suscritos por el Estado Mexicano. Asimismo, México cuenta con uno de los sistemas públicos más amplios de protección a los derechos humanos, ya que lo integran: una Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 31 comisiones estatales y otra para la Ciudad de México. A pesar de la amplia cobertura con la que cuenta dicho sistema, durante el periodo de la llamada “guerra en contra de las drogas”, las violaciones a los derechos humanos se han incrementado de manera sustantiva. Este hecho también ha tenido un impacto importante en organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que ha recibido más quejas de

48 Ver: Ley de la Guardia Nacional (Diario Oficial de la Federación, 27 de mayo de 2019), http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGN_270519.pdf. Ver también: Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria (Diario Oficial de la Federación, 11 de mayo de 2020), https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020

49 Reporte sobre el estado de la seguridad presentado por el presidente de la República y publicado en: “Despliegue Militar”, *Reforma*, 21 de mayo 2020, p. 1.

50 Mathieu Tourliere, “AMLO consiente a la SEDENA: Le ofrece el mayor presupuesto de su historia”, *Proceso* 2299 (22 de noviembre de 2020): pp. 12-14.

México durante la última década que de cualquier otro país del Continente Americano.

También otros organismos internacionales se han pronunciado a este respecto. Así, por ejemplo, al terminar su visita a México en octubre de 2015, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, señaló que

...hay un amplio consenso nacional, regional e internacional sobre la gravedad de la situación de los derechos humanos en México”. Agregó que el caso de los 43 estudiantes desaparecidos de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa “es un microcosmos de problemas crónicos que subyacen a la implacable ola de violaciones de derechos humanos que está teniendo lugar a lo largo de México.⁵¹

De manera similar, el Relator de Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias o Sumarias, Christof Heyns, en el Informe sobre su visita realizada a México en 2013 señaló: “el derecho a la vida es violado a grados intolerables en México y el cambio de discurso gubernamental en el presente sexenio en el sentido de hablar menos de la violencia, no cambia esta realidad”. Hizo también un llamado para que “las tareas de seguridad pública sean realizadas por autoridades civiles que cuenten con directrices claras sobre el uso de la fuerza”. Asimismo, recomendó “tomar todas las medidas necesarias para evitar que las autoridades alteren las escenas delictivas y garantizar que las autoridades que obstruyan las investigaciones rindan cuentas de ello”.⁵²

Por su parte, el Informe del Departamento de Estado norteamericano de junio de 2015 advirtió que “en México persisten serios problemas en materia de derechos humanos en los que están involucrados elementos de seguridad que incluye tanto a policías como a fuerzas armadas”. Entre los abusos más graves destacó las ejecuciones extrajudiciales, la tortura y las desapariciones forzadas. Agregó que “la impunidad en violaciones a Derechos Humanos persiste como un problema a lo largo del país, con tasas extremadamente bajas o inexistentes de enjuiciamientos para todo tipo de crímenes”.⁵³

51 Silvia Garduño y Diana Baptista, “Encuentra intolerante la ONU al Gobierno”, *Reforma*, 8 de octubre de 2015, p. 7.

52 Agenda General de las Naciones Unidas, “Informe del Relator sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias o Sumarias, Christof Heyns” (informe, Consejo de Derechos Humanos, 28 de abril de 2014), http://hchr.org.mx/images/doc_pub/G1413997.pdf

53 José Díaz Briseño, “Exhibe Estados Unidos abusos a los derechos humanos en México”, *Reforma*, 4 de marzo de 2017, p. 3.

Algunos informes, como el elaborado por Open Society, han argumentado que las ejecuciones extrajudiciales, las desapariciones forzadas y la tortura no constituyen prácticas aisladas de los cuerpos de seguridad en México, sino que constituyen un patrón indiscriminado de uso de la fuerza y, por tanto, pueden ser tipificados como delitos de lesa humanidad. Al referirse a este reporte, un artículo del New York Times señaló:

They are killed at military checkpoints, vanish inside navy facilities or are tortured by federal police officers. Seldom are their cases investigated. A trial and conviction are even more rare. But are these cases just regrettable accidents in the course of a decade-long government battle against drug violence? A new report by the Open Society Justice Initiative, *Undeniable Atrocities*, argues that they are not. Instead, the study says, they point to a pattern of indiscriminate force and impunity that is in an integral part of the state's policy. And, in the framework of international law, the study argues, the killings, forced disappearances and torture constitute crimes against humanity.⁵⁴

En relación con el delito de tortura, una práctica frecuente en México, el reporte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la Situación de los Derechos Humanos en México refiere que la Procuraduría General de la República informó que en 2015 tenía 2420 investigaciones en trámite por el delito de tortura, mientras que solo tenía 15 sentencias condenatorias por este mismo delito. La Comisión añade que, inclusive en una investigación tan relevante y sujeta al escrutinio público nacional e internacional como lo es el caso de los 43 estudiantes desaparecidos en Ayotzinapa, 77 por ciento de las personas detenidas por este delito dijeron haber sido torturadas. De igual manera, tampoco existía ni una sola sentencia condenatoria por el delito de desaparición forzada.⁵⁵

Debido a los continuos señalamientos tanto por parte de organismos nacionales como internacionales en relación con la participación indebida del Ejército en labores de seguridad pública, las Fuerzas Armadas ejercieron una fuerte presión para que se modificara el marco constitucional y se les permitiera ejercer con pleno respaldo legal lo que *de facto* habían venido realizando durante la última década. Como antes señalamos, estas modificaciones legales tuvieron lugar en 2019 y 2020. Sin embargo, en 2017 el Instituto

54 Elisabeth Malkin, "Report Accuses Mexico of Crimes Against Humanity in Drug War", *The New York Times*, 6 de junio de 2016, <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/undeniable-atrocities-esp-20160602.pdf>

55 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Op. Cit.*, pp. 13, 14 y 48.

Belisario Domínguez del Senado de la República había emitido la siguiente opinión:

Incrementar las atribuciones de las Fuerzas Armadas para atender cuestiones de seguridad, significa dar sustento legal a acciones que, de facto, suceden todos los días en el territorio nacional. Pero esta opción mantendría los problemas que ahora nos aquejan como elevados niveles de violencia e impunidad, falta de capacidad por parte de los policías y autoridades civiles, poca o nula información para la toma de decisiones, ocurrencia de lesiones graves a derechos humanos.⁵⁶

En el mismo sentido, se pronunció la organización no gubernamental WOLA (Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos) en un reporte que elaboró en torno al Proyecto de Ley sobre la Seguridad Interior en México.⁵⁷ En este reporte señalan que, de acuerdo con información proporcionada por el Ejército Mexicano en octubre de 2016, soldados participaban en operaciones de combate a la delincuencia en 23 de los 31 estados de la República. Destacan que el Proyecto de Ley sobre Seguridad Interior que se discute en el Congreso Mexicano busca ampliar y normalizar la presencia militar en la seguridad pública, no obstante que, después de más de una década, la presencia militar no ha logrado reducir la violencia ni la delincuencia organizada. En opinión de dicha organización, la discusión de esta Ley en el Congreso debe tomar en cuenta los costos que en derechos humanos ha tenido la participación del Ejército en labores de seguridad pública. “Algunos delitos y violaciones de derechos humanos cometidos por soldados han sido investigados y sancionados; sin embargo, comparado con la gravedad de los delitos y los resultados limitados de las investigaciones criminales, estos avances son insuficientes”, como lo muestra el Cuadro 1.⁵⁸

Con base en los datos anteriores, el reporte de WOLA concluyó que: “las investigaciones de la PGR sobre delitos cometidos por soldados son lentas, burocráticas y poco transparentes”. También señala que: “La investigación y persecución de delitos en México está altamente politizada” y que “México necesita urgentemente un sistema de justicia penal funcional y capaz de

56 Instituto Belisario Domínguez, “Seguridad Interior. Elementos para el Debate” (boletín, Senado de la República. 2017).

57 Ximena Suárez y Maureen Meyer, “La Ley de Seguridad Interior de México: Pasando por Alto los Abusos Militares en Operaciones de Seguridad Pública”, *WOLA*, 8 de febrero de 2017, <https://www.wola.org/analysis/mexicos-law-internal-security-turning-blind-eye-military-abuses-public-security-operations/>

58 *Ibidem*.

Cuadro 1. Violaciones de Derechos Humanos cometidas por integrantes de las Fuerzas Armadas entre enero de 2012 y agosto de 2016

Quejas en organismos de Derechos Humanos	Investigaciones	Juicios en curso	Resultados
Quejas por violaciones de derechos humanos registradas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos	Averiguaciones previas iniciadas por la Procuraduría General de la República por violaciones de derechos humanos	Juicios penales en juzgados federales	Sentencias definitivas
5541	284	357	29

Fuente: WOLA, 2017. Con base en solicitudes de acceso a la información a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y a la Procuraduría General de la República.

investigar y llevar a juicio a soldados implicados en delitos y violaciones de derechos humanos”.⁵⁹

Como hemos visto, estas recomendaciones fueron desestimadas y las Fuerzas Armadas continúan desempeñando tareas relacionadas con la seguridad pública, obteniendo resultados poco alentadores. Por un lado, no ha logrado reducirse el elevado número de homicidios que, de acuerdo con el Reporte Mensual del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, es de 23 471 homicidios hasta el mes de agosto de 2020. Por otro lado, según estimaciones del diario Reforma, el acumulado anual de ejecuciones en 2020 es de 10 596 y el acumulado sexenal sería de 26 918 hasta el mes de septiembre de 2020. Por su parte, la organización Causa en Común señala que, con base en reportes periódicos, entre enero y septiembre de 2020 han ocurrido 3564 atrocidades entre las que menciona: 764 hallazgos de fosas clandestinas o desintegración de cuerpos; 607 casos de tortura; 533 masacres; 519 descuartizamiento y 407 calcinamientos.⁶⁰

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ Ver: “Ejecutómetro”, *Reforma*, 19 de septiembre, 2020, p. 10. Ver también: “Aumenta el número de masacres en México, reporta Causa en Común”, *News Report MX*, 6 de octubre de 2020, [https://newsreportmx.com/2020/10/06/aumentan-las-victimas-de-masacres-en-mexico-reporta-causa-en-comun/#:~:text=En%20el%20mismo%20periodo%20Causa,\)y%20calcinamiento%20\(407\)](https://newsreportmx.com/2020/10/06/aumentan-las-victimas-de-masacres-en-mexico-reporta-causa-en-comun/#:~:text=En%20el%20mismo%20periodo%20Causa,)y%20calcinamiento%20(407))

Habría que recordar que desde 2016, tanto el Relator de Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Christoph Heyns, como el Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Hussein, habían recomendado a México transitar de un modelo de seguridad de corte militar a uno de seguridad ciudadana, mediante el retiro paulatino de las Fuerzas Armadas de tareas que son ajenas a su naturaleza.⁶¹

Otro de los problemas más graves de violación a los derechos humanos durante el periodo al que hemos hecho referencia es el gran número de personas que han sido reportadas como desaparecidas. De acuerdo con la Comisión Nacional de Búsqueda, entre 2008 y hasta julio de 2020 se tiene registro de 73 218 personas desaparecidas; de estas 58 por ciento son hombres y 42 por ciento mujeres y alrededor de diez mil han desaparecido en 2019 y 2020.⁶²

Igualmente grave y preocupante es el hallazgo de numerosas fosas clandestinas con cuerpos que no han sido identificados. De 2006 a julio de 2020 se han encontrado 3978 fosas clandestinas y han sido exhumados un total de 6625 cuerpos. La mayor parte de los restos humanos encontrados, no han sido identificados.⁶³

Otra de las violaciones más frecuentes es la de las detenciones arbitrarias. De acuerdo con la CNDH, en el periodo de 2004 a 2014 recibió un total de 58 381 quejas por detenciones arbitrarias de las cuales 17 000 también incluían también alegatos de tortura y malos tratos.⁶⁴

No obstante el panorama de violaciones graves a los derechos humanos hasta aquí referido, quizás la violación más grave y frecuente es la que tiene que ver con la ausencia de instituciones de seguridad y de procuración de justicia que actúen de manera eficaz, competente, igualitaria y que sean respetuosas de las leyes y los derechos humanos. Así lo reconoce un Informe que en 2017 envió la Procuraduría General de la República al Senado, en el que señala que enfrenta problemas de corrupción, rezago y contratación de personal sin seguir los procedimientos establecidos. “Entre las conductas irregulares

61 Mario Patrón, “Debatir el Modelo de Seguridad”, *El Universal*, 5 de diciembre de 2016, p. 7.

62 “Gobernación y la cnb presentan el informe relativo a la búsqueda, identificación y registro de personas desaparecidas y no localizadas” (boletín, Secretaría de Gobernación, 13 de julio de 2020), <https://www.gob.mx/segob/prensa/gobernacion-y-la-cnb-presentan-el-informe-relativo-a-la-busqueda-identificacion-y-registro-de-personas-desaparecidas-y-no-localizadas>

63 *Ibidem*.

64 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Op. Cit.*, p. 141.

más frecuentes, se encuentran: extorsiones, tortuguismo, abuso de autoridad, cateos y retenciones ilegales, omisión de diligencias e integraciones indebidas de averiguaciones previas”. El Informe señala que, entre 2015 y 2016, la institución recibió 3165 quejas y denuncias en contra de sus funcionarios por presuntas irregularidades. En cuanto a los niveles de eficiencia, entre 2014 y 2016 la institución inició más de 63 000 carpetas de investigación, de las cuales 41 000 están pendientes de determinación. Asimismo, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública de 2016, 59 por ciento de la población dijo que considera a la PGR como una institución corrupta.⁶⁵

Desde 2008, México inició la transformación de su sistema de justicia penal, que era de corte inquisitorial, hacia uno de corte acusatorio. La transición entre un sistema y otro debió haberse completado en 2016, pero a la fecha todavía opera con muchas deficiencias. Entre ellas, que un estudio reciente consideró las más importantes, se encuentran: a) insuficiente capacitación de los operadores; b) ausencia de un servicio civil de carrera; c) inexistencia de bases de datos y modelos de gestión; d) carencia de evaluaciones y mediciones de la implementación del sistema; e) empleo de sistema informáticos improvisados o sin interconectividad; f) rezago considerable en los casos en trámite o pendientes de determinación; g) deficiencias importantes en las defensorías públicas; h) déficit de 83 por ciento en los asesores jurídicos que se requieren; i) falta de seguimiento y evaluación del desempeño.⁶⁶

Por lo que se refiere al principio de igualdad ante la ley, existen también grandes deficiencias. Una reconocida especialista que ha contribuido a la reforma del sistema de justicia penal, Ana Laura Magaloni, señaló:

Uno de los elementos torales de la falta de un Estado de derecho en México es el trato jurídico diferenciado en función de la capacidad económica y el poder de las personas. La ley no es igual para todos, esta nos obliga y nos protege de formas distintas y ello depende de quién eres, a quién conoces y cuánto dinero tienes”. En los hechos, dice la especialista, el Consejo de la Judicatura puede in-

65 Claudia Guerrero y Mayolo López, “Reconoce PGR malas prácticas”, *El Universal*, 17 de febrero de 2017, p. 5.

66 Centro de Investigación para el Desarrollo A. C. (CIDAC), *Hallazgos 2016: Seguimiento y Evaluación de la Operación del Sistema de Justicia Penal en México* (México: CIDAC, 2017), http://cidac.org/wp-content/uploads/2017/06/DOCUMENTO-HALLAZGOS-2016_COMPLETO-digital.pdf

fluir en las sentencias de los jueces. “Gracias a este control, en algunos casos que tienen un valor económico significativo o que afectan a un personaje *importante*, se puede pactar el sentido de la sentencia desde las cabezas del Consejo. El juez sigue estas instrucciones pues de ello depende su permanencia o ascenso en el Poder Judicial.⁶⁷

En el mismo sentido opinó otro especialista, Ricardo Raphael:

El Poder Judicial en México está sometido. Los gobernadores de cada entidad nombran a los jueces y así obtienen lealtad inopinada de quienes imparten justicia. La independencia de este Poder no existe y la política sigue siendo en México más relevante que la ley. El mecanismo de control es sencillo. El gobernador pone al presidente del Tribunal Superior en cada entidad y este, a su vez, nombra a los jueces, a través de su respectivo Consejo de la Judicatura, si el juez se insubordina, será removido como castigo por no obedecer. Es decir que el control político sobre los jueces sigue operando gracias al poder del nombramiento: quien nombra, manda.⁶⁸

Otros especialistas también han destacado que los operadores del nuevo sistema de justicia penal no han sido debidamente capacitados por lo que no cuentan con los elementos que les permitan cumplir con los estándares que este sistema requiere. En este sentido, Alberto Olvera señala:

...en materia de implementación de la reforma penal, observamos que el país experimenta una simulación legal e institucional en gran escala, que en la práctica ha obstaculizado aún más el acceso a la justicia, en lugar de facilitarlo. Tanto las policías como los agentes del ministerio público prefieren evitar que se inicien carpetas de investigación ante la certeza de que las exigencias técnicas de la reforma rebasan sus capacidades reales, dada la falta de capacitación, equipo, personal y liderazgo moral. [...] Los Tribunales Superiores de Justicia del país carecen en su mayor parte de la autonomía política y de la autoridad moral para cumplir con sus funciones.⁶⁹

Un problema adicional para que el sistema de justicia pueda operar adecuadamente son los altos niveles de corrupción que no se han logrado abatir y que incluso en algunos casos se han incrementado. Así lo manifiesta el Índice de Percepción de Corrupción que publica Transparencia Internacional, de

67 Ana Laura Magaloni, “¿Independencia judicial?”, *Reforma*, 4 de marzo de 2017, p. 11.

68 Ricardo Raphael, “No más control sobre los jueces”, *El Universal*, 6 de marzo de 2017, p. 12.

69 Alberto Olvera, “Palabras ante la XL Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública” (conferencia, Palacio Nacional, documento inédito, 20 de diciembre de 2016).

acuerdo con el cual, durante 2016 México tuvo un retroceso de 28 lugares al pasar de la posición 95 a la 123, de entre un total de 176 países.⁷⁰

Para concluir con este breve panorama acerca de la situación de los derechos humanos en México, quisiéramos hacerlo planteando las preguntas que formuló Jan Jarab cuando fungió como Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México: “¿Por qué un país tan fascinante, con tanta riqueza cultural, tanto potencial intelectual, falla tanto en la procuración de justicia? ¿Por qué siguen encarcelados los torturados y no los torturadores? ¿Cómo se puede vivir con una tasa de impunidad tan alta?”⁷¹

Conclusiones

En este capítulo he intentado mostrar que la crisis de seguridad que hoy enfrenta México no puede verse por separado de los grandes rezagos que el país enfrenta en materia de justicia social y que lo ubican como uno de los 25 países más desiguales del mundo. Los datos que hemos expuesto nos permiten concluir que los altos niveles de violencia que hoy padecemos no pueden solamente atribuirse a las actividades y los enfrentamientos entre grupos delictivos, sino que al menos una parte de la responsabilidad también recae sobre las instituciones y las políticas gubernamentales que han intentado contenerlos, pero sin ser capaces de ofrecer soluciones de fondo a los problemas que han venido gestándose por largo tiempo. Adicionalmente, las políticas implementadas para hacer frente a la criminalidad han sobrepasado los límites impuestos por la legalidad, provocando una severa crisis de violaciones a los derechos humanos.

En síntesis, el saldo que ha dejado la violencia delictiva, así como la provocada por las políticas que han intentado contenerla de manera infructuosa, es muy grave, tanto por el número como por el tipo de daños —las más de las veces irreparables—, que han sufrido las víctimas directas e indirectas. Los daños que han sufrido los huérfanos, las viudas y otros familiares y allegados apenas comienzan a ser visibilizados, mientras que las respuestas que han recibido las víctimas por parte del Estado han sido insuficientes, inapropiadas, inexistentes o les han provocado nuevos daños. Las consecuencias que todo ello ha arrojado perdurarán en la sociedad por muchos años más.

70 “Corruption Perceptions Index 2016”, Transparency International, 25 de enero de 2017, http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016

71 Jan Jarab, “Normalicemos los derechos, no las injusticias”, *El Universal*, 13 de junio de 2017, p. 20.

Bibliografía

- Acción Ciudadana Frente a la Pobreza. “Por un nuevo modelo de desarrollo para un auténtico régimen de bienestar”. Consultado en 2020. www.frentealapobreza.mx
- Agenda General de las Naciones Unidas. “Informe del Relator sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias o Sumarias, Christof Heyns”. Informe, Consejo de Derechos Humanos, 28 de abril de 2014. http://hchr.org.mx/images/doc_pub/G1413997.pdf
- Ángel, Arturo. “60% de las personas asesinadas en 2019 no superaban la educación básica”. *Animal Político*, 24 de septiembre de 2020.
- Atuesta, Laura. “Las cuentas de la militarización”. *Revista Nexos* 471 (marzo de 2017): pp. 42-46.
- Azaola, Elena y Newham, Gareth. “Violencia y justicia penal en México y Sudáfrica”. En *Potencias del Sur Global en Transición: un análisis comparativo entre México y Sudáfrica*, editado por Huberto González y Deon Geldenhuys. México: CIESAS, 2020).
- Azaola, Elena. *Nuestros niños sicarios*. México: Fontamara, 2020.
- Bugarín, Inder. “México: segundo más violento – informe”. *El Universal*, 9 de mayo de 2017. <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2017/05/9/mexico-segundo-mas-violento-informe>
- Carrasco, Jorge. “La violencia cobró más de 208 000 vidas”, *Proceso* 2105 (5 de marzo de 2017): pp. 10-13.
- Centro de Investigación para el Desarrollo A. C. (CIDAC). *Hallazgos 2016: Seguimiento y Evaluación de la Operación del Sistema de Justicia Penal en México*. México: CIDAC, 2017. http://cidac.org/wp-content/uploads/2017/06/DOCUMENTO-HALLAZGOS-2016_COMPLETO-digital.pdf
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Violencia, Inseguridad y Desapariciones en México. Situación de los Derechos Humanos en México*. México: CIDH, 2016.
- Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (CONAVIM). *Primeras conclusiones de los diagnósticos sobre las causas económicas, sociales y culturales de la violencia social y de género en seis ciudades mexicanas*. México: CONAVIM, 2010.
- Díaz Briseño, José. “Exhibe Estados Unidos abusos a los derechos humanos en México”. *Reforma*, 4 de marzo de 2017.
- El Universal. “Por COVID, México pasa del 15 al 16 en ranking del PIB”, 10 noviembre de 2020.
- Escalante, Fernando. “Apuntes para lidiar con Washington”. *Revista Nexos* 471 (marzo de 2017): pp.14-18.
- Esquivel, Gerardo. *Desigualdad Extrema en México. Concentración del Poder Económico y Político*. México: OXFAM, 2015.
- Expansión. “El IDH ha subido en México a 0,779”, 2019. <https://datosmacro.expansion.com/idh/mexico>
- Flores, Carlos. “Un asunto de impunidad: la colusión entre delincuencia organizada y la política y su efecto en la crisis de violencia en México”. *Gestión y Política Pública. Número Especial sobre Seguridad Pública* (enero de 2014): pp. 43-82.

- Garduño, Silvia y Baptista, Diana. “Encuentra intolerante la ONU al Gobierno”. *Reforma*, 8 de octubre de 2015.
- Gerson, Pedro. “Impunidad: la desigualdad fundamental en México”. *Este País* 287 (marzo de 2015): pp. 7-9.
- Guerrero, Claudia y López, Mayolo. “Reconoce PGR malas prácticas”. *El Universal*, 17 de febrero de 2017.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). “Defunciones por homicidio. 1990-2019”. 2020. <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est>
- Institute for Economics and Peace. Índice de Paz México 2015. México: IEP, 2015.
- Institute for Economics and Peace. Índice de Paz México 2015. México: IEP, 2015.
- Institute for Economics and Peace. Índice de Paz México 2019. México: IEP, 2019. <https://reliefweb.int/report/mexico/indice-de-paz-mexico-2019-identificar-y-medir-los-factores-que-impulsan-la-paz>
- Instituto Belisario Domínguez. “Seguridad Interior. Elementos para el Debate”. Boletín, Senado de la República. 2017.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). “Estadísticas a propósito del Día Mundial de la Justicia Social”. Boletín informativo INEGI, 17 de febrero de 2017.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019. Principales resultados”. 24 de septiembre de 2019. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/envipe2019_presentacion_nacional.pdf
- Jarab, Jan. “Normalicemos los derechos, no las injusticias”, *El Universal*, 13 de junio de 2017.
- Ley de la Guardia Nacional. (Diario Oficial de la Federación, 27 de mayo de 2019). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGN_270519.pdf.
- Magaloni, Ana Laura. “¿Independencia judicial?”. *Reforma*, 4 de marzo de 2017.
- Malkin, Elisabeth. “Report Accuses Mexico of Crimes Against Humanity in Drug War”. *The New York Times*, 6 de junio de 2016. <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/undeniable-atrocities-esp-20160602.pdf>
- Miguelés, Rubén. “Se achica cifra de trabajadores con salarios elevados”. *El Universal Querétaro*, 17 de mayo 2017. <https://www.eluniversalqueretaro.mx/cartera/17-05-2017/se-achica-cifra-de-trabajadores-con-salarios-elevados>
- News Report MX. “Aumenta el número de masacres en México, reporta Causa en Común”. 6 de octubre de 2020. [https://newsreportmx.com/2020/10/06/aumentan-las-victimas-de-masacres-en-mexico-reporta-causa-en-comun/#:~:text=En%20el%20mismo%20periodo%20Causa,%20y%20calcinamiento%20\(407\)](https://newsreportmx.com/2020/10/06/aumentan-las-victimas-de-masacres-en-mexico-reporta-causa-en-comun/#:~:text=En%20el%20mismo%20periodo%20Causa,%20y%20calcinamiento%20(407))
- Olvera, Alberto. “Palabras ante la XL Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública”. Conferencia, Palacio Nacional, documento inédito, 20 de diciembre de 2016).
- Organización de las Naciones Unidas. “Objetivos del desarrollo sostenible”. <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- Organización de las Naciones Unidas. Día Mundial de la Justicia Social. Resolución, Na-

- ciones Unidas, 18 de diciembre de 2007. <http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/Dia-Mundial-JusticiaSocial-02-2013.pdf>
- Organización Panamericana de la Salud (OPS). *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Washington D. C.: OPS, 2003.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS). *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Washington DC: OPS, 2003.
- OXFAM. Pobreza y desigualdad en México. México: OXFAM, 2017). <http://www.oxfam-mexico.org/wp-content/uploads/2017/01/bp-economy-for-99-percent-160117-es.pdf>
- Pascual, Carlos. “México en una Encrucijada”. Conferencia, El Colegio de México, documento inédito, 24 de noviembre de 2010.
- Patrón, Mario. “Debatir el Modelo de Seguridad”. *El Universal*, 5 de diciembre de 2016.
- Population Pyramid. “Lista de países ordenados por población”. <https://www.populationpyramid.net/es/poblaci%C3%B3n-por-país/2020/>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe sobre derechos Humanos. México 2006-2007: Migración y desarrollo humano*. México: PNUD-México, 2007.
- Raphael, Ricardo. “No más control sobre los jueces”. *El Universal*, 6 de marzo de 2017.
- Reforma. “Despliegue Militar”, 21 de mayo 2020.
- Reforma. “Ejecutómetro”, 19 de septiembre, 2020.
- Reforma. “Narcotráfico: Fracaso del plan anticrimen”. 22 de noviembre de 2012.
- Reforma. “Quedan impunes 9 de 10 homicidios”, 11 de noviembre de 2020.
- Saúl Vela, David. “En este sexenio se redujo en 93.6 % las deserciones en el Ejército”. *El Financiero*, 25 de diciembre de 2016.
- Save the Children. *Las y los adolescentes que México ha olvidado*. México: Fundación Mexicana de Apoyo Infantil A. C., Save the Children, 2016. <https://www.savethechildren.mx/sci-mx/files/d7/d797cdaa-914f-4068-8bfc-0ef299feb2c7.pdf>
- Secretaría de Gobernación. “Gobernación y la CNB presentan el informe relativo a la búsqueda, identificación y registro de personas desaparecidas y no localizadas”. Boletín, Secretaría de Gobernación, 13 de julio de 2020. <https://www.gob.mx/segob/prensa/gobernacion-y-la-cnb-presentan-el-informe-relativo-a-la-busqueda-identificacion-y-registro-de-personas-desaparecidas-y-no-localizadas>
- Suárez, Ximena y Meyer, Maureen. “La Ley de Seguridad Interior de México: Pasando por Alto los Abusos Militares en Operaciones de Seguridad Pública”. *WOLA*, 8 de febrero de 2017. <https://www.wola.org/analysis/mexicos-law-internal-security-turning-blind-eye-military-abuses-public-security-operations/>
- Tourliere, Mathieu. “AMLO consiente a la SEDENA: Le ofrece el mayor presupuesto de su historia”. *Proceso* 2299 (22 de noviembre de 2020): pp. 12-14.
- Transparency International. “Corruption Perceptions Index 2016”, 25 de enero de 2017. http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016
- UNICEF-CONEVAL. *Análisis sobre pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México*. México: UNICEF-CONEVAL, 2016.