

**Conferencia Internacional *Seguridad y justicia en democracia.*
*Hacia una política de Estado en los albores del tercer milenio***

Junio 10, 2011, Ciudad de México

**Intervención de Jorge Carpizo,
presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional**

Señor doctor don José Narro Robles,
rector de la Universidad Nacional Autónoma de México,
Licenciado Luis Raúl González Pérez,
abogado general,
Señoras y señores ponentes y moderadores,
Señoras y señores representantes de universidades, organismos públicos y sociales,
Señoras y señores,

En primer lugar, nuestro más profundo agradecimiento a los ponentes y moderadores de las mesas de trabajo, al equipo de apoyo y al personal de este recinto. Todos contribuyeron al éxito de esta Conferencia Internacional.

Asimismo, nuestro reconocimiento a los medios de comunicación que han cubierto este evento y que han llevado las ideas y propuestas del mismo a sus auditorios y lectores.

Las 18 mesas programadas del seminario se llevaron a cabo con un alto nivel académico y de acuerdo con el programa, el cual se desarrolló totalmente. Los participantes realizaron propuestas. Entre ellos se realizó un intercambio de ideas y, como es natural, existieron coincidencias y discrepancias. No obstante, las coincidencias fueron mayores.

La Comisión Redactora del Proyecto de Propuesta de Estado sobre Seguridad y Justicia en Democracia se compromete con usted, señor rector, a entregárselo lo antes que sea posible, con la finalidad que usted lo examine y pueda realizar las consultas del caso, si lo considera conveniente. Sólo le solicitamos considere que no es fácil incluir en un documento armónico las propuestas de 70 ponentes, 18 moderadores y sus discusiones.

El Seminario concluyó hace menos de una hora. Ayer la Comisión Redactora del Proyecto de la mencionada Propuesta de Estado revisó algunas de las propuestas que los ponentes realizaron y me encargó que, en esta ocasión, le exponga a usted, a los señores ponentes, a los participantes y asistentes, así como a la sociedad, algunas de las grandes

líneas que se expresaron y en las cuales se alcanzó un alto consenso entre los ponentes. Todo el material expuesto habrá de ser revalorado y precisado en el proyecto que se le entregará.

La seguridad es uno de los derechos humanos. Entre ellos no es posible que existan enfrentamientos, o que se deba privilegiar a uno sobre el otro. Una eficaz política de seguridad es cien por ciento compatible con una estupenda protección a los derechos humanos y con pleno respeto al Estado de derecho.

La Comisión Redactora del proyecto considera que la primera ponencia del Seminario fue el discurso de inauguración del rector Narro, el cual hace suyo, porque coincide con sus planteamientos, tales como que la comprensión de todos los fenómenos antisociales tienen causas múltiples que están interrelacionadas y que el problema de la inseguridad pública tiene mucho que ver con la desigualdad social que padecemos, con la carencia de políticas públicas efectivas para abatirla y con la insuficiencia de nuestros logros educativos.

En la Conferencia Internacional estuvo presente la preocupación profunda de que en seguridad pública existen muchos discursos y declaraciones y se carece de políticas públicas, lo cual implica diagnósticos acertados como práctica real, estrategias adecuadas para resolver esos problemas públicos y la evaluación periódica y constante de los resultados.

En esta ocasión sólo enunciaré algunas de las grandes líneas, las más importantes del evento, y de las principales propuestas:

1. La cuestión de seguridad y justicia en democracia no es un asunto sencillo ni simple. Su agenda debe ser contemplada de manera integral; es decir, no es posible tratar de resolver un problema tan complejo atacando una parte del mismo, en virtud de que la problemática presenta aspectos jurídicos, sociales, económicos, políticos y de colaboración regional e internacional. Es un problema transversal, que afecta los más diversos ángulos de la sociedad y del Estado.
México debe abandonar un enfoque sectorial de la seguridad policial y privilegiar el paradigma de la seguridad humana —en los términos referidos por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo— a través de la seguridad de políticas públicas.

2. Si se examina con cuidado el problema de la seguridad no se le puede desvincular de otros graves problemas que tiene México, varios de ellos provienen de siglos atrás, como la desigualdad social, la pobreza, el desempleo, la falta de oportunidades y la calidad en la educación, el desaliento en muchos jóvenes que no tienen la oportunidad de un empleo ni de educación. No obstante, algunos de ellos se han agravado en los últimos años.

3. El problema de los jóvenes fue uno de los que más se trató en virtud de que si no se les ofrecen oportunidades de realización personal, son los más susceptibles de caer en problemas de drogadicción o de ser reclutados por organizaciones del crimen organizado.

Los jóvenes actualmente padecen diversos aspectos de la violencia, entre ellos, discriminación, desempleo o subempleos que no les ofrecen ninguna perspectiva para el futuro. La situación económica de sus padres les impide tener una nutrición adecuada, lo cual trae consigo, con frecuencia, entre otros aspectos, una elevada deserción escolar.

Todos debemos estar conscientes de que los jóvenes no representan peligro alguno; sino que son los jóvenes los que están en peligro.

Respecto a los jóvenes hubo muchas propuestas. Entre algunas de ellas destaco educadores populares no formales en el barrio; parlamentos de jóvenes para que ellos discutan, y atención psicosocial a los docentes para que enfrenten su realidad.

En relación con los jóvenes, no voy a repetir en esta ocasión las propuestas que diversos organismos sociales ya han realizado, sólo hago énfasis en la idea que se expresó de que en los programas para los jóvenes si éstos no son involucrados, en ellos existe un cincuenta por ciento de posibilidades de fracaso; a los jóvenes no hay que justificarlos, hay que entenderlos.

El Estado tiene una gran responsabilidad hacia los jóvenes, que son el futuro del país. No se puede permitir que por falta de oportunidades lícitas, su destino sea: drogadicción y el sicariato.

4. De igual manera, la seguridad y la justicia deben aliviar la discriminación y llevar al centro de la agenda el bienestar de los grupos que se encuentran en situación de mayor riesgo o vulnerabilidad: niños y niñas, mujeres, pobres, migrantes, personas con discapacidad, así como los funcionarios invisibles —policías y soldados.

5. El Estado mexicano necesita contar con mayores recursos fiscales para invertir más en aspectos sociales. En las mesas de debate se puso de relieve que en los últimos años el número de contribuyentes ha aumentado en forma considerable y que se han realizado esfuerzos para obtener mayores ingresos fiscales. Sin embargo, aún lo que falta por hacer es mucho: la evasión fiscal sigue siendo muy alta, los grupos empresariales más fuertes y los sectores de más altos ingresos del país pagan pocos impuestos comparados con otros países similares a México, porque las exenciones fiscales son muy altas, porque existe gran impunidad tributaria y, generalmente, cuando a un contribuyente se le exige legalmente el cumplimiento de su obligación fiscal, se trata de un contribuyente menor. Se resaltó que si existiera un combate frontal a la corrupción pública y privada, el Estado mexicano contaría con mayores recursos para inversiones sociales urgentes en el país.

6. El problema de la drogadicción es muy diferente al del narcotráfico. A la primera hay que contemplarla como una enfermedad. No se trata de meter enfermos a la cárcel; si se les recluye en una prisión, saldrán de ella con su mismo problema de drogadicción y con otras aptitudes. Nuestras cárceles son escuelas del crimen. El problema de la drogadicción hay que atacarlo con prevención y con tratamiento. Siempre será mejor y más barato, desde todos los aspectos, prevenir que remediar. Quedó claro que México cuenta con instituciones para el tratamiento de las adicciones, como la labor que está realizando el Instituto Nacional de Psiquiatría. Ese esfuerzo hay que multiplicarlo. Dicho Instituto Nacional debe ser apoyado con mayores recursos económicos.

7. El consumo y la adicción a las drogas es un problema universal. Ciertamente es que México no está considerado uno de los grandes consumidores de droga, pero su uso ha aumentado grandemente y la edad de inicio es cada vez menor en los últimos 15 años en nuestro país.

8. Una gran cantidad de los delitos que se cometen no son obra de ni están vinculados a la delincuencia organizada. Las políticas y las intervenciones penales deben distinguir los formatos delictivos y atenderlos de manera diferenciada en sus causas y consecuencias.

9. El narcotráfico es realmente un flagelo para la sociedad y el Estado mexicano, porque tiene un poder corruptor inmenso, en razón de las enormes cantidades de dinero que maneja. Ese poder corruptor ha venido debilitando a varias instituciones del país, así como la confianza de la sociedad hacia el Estado y sus instituciones. En el problema del crimen organizado no pueden dejarse a un lado situaciones tan graves como: la trata de personas, el secuestro, la extorsión, el tráfico de armas y los crímenes contra los migrantes, tanto en la frontera norte como en nuestra frontera sur.

10. Al crimen organizado, en sus diversas manifestaciones, hay que atacarlo frontalmente, sin titubeo alguno, pero con respeto a los derechos humanos y al sistema democrático. Este ataque no debe generar olas de violencia. El delito jamás puede ser combatido con otro delito. Las estrategias para combatir al crimen organizado deben ser diversas, complementarias, constantes, que periódicamente se evalúen resultados y se hagan las rectificaciones del caso. En el proyecto sobre una Política de Estado, que se le entregará, señor rector, la Comisión Redactora se referirá a ellas. No obstante, en esta ocasión, se enuncian varias:

11. Lucha frontal contra el lavado de dinero. Lo que hasta ahora se ha realizado al respecto es pequeño en comparación con la gravedad de dicho delito: las huellas de dicho lavado quedan en diversas instituciones como bancos y aseguradoras, en algunas grandes constructoras e inmobiliarias, notarios, empresas, y hasta ahora los resultados son magros. En 2007 se dictaron cuatro sentencias; 28 en 2008; 19 en 2009, y la mayoría de los casos no fueron muy relevantes. En cambio, a pesar de que no existe una cifra indiscutible del probable lavado de dinero, expertos del gobierno federal aceptaron que puede oscilar en alrededor de 40,000 millones de dólares anuales. No se desconoció que para ser efectivo en contra del lavado de dinero es indispensable conocer cómo operan las estructuras financieras del crimen organizado en México, Estados Unidos y Centroamérica.

Se expresó y se conoce que éste es un problema muy grave que puede afectar a la economía mexicana en el plazo inmediato, porque puede desestimular las inversiones extranjeras y nacionales, porque puede sacar del sistema financiero mexicano recursos cuantiosos, porque es enfrentarse a intereses muy poderosos; pero, a mediano y a largo plazo, esta sería una de las medidas más eficaces contra el crimen organizado, secarles, lo más posible, los inmensos recursos financieros y económicos que manejan, lo cual a su vez traería consigo efectos benéficos contra la corrupción, la impunidad y la desconfianza hacia las instituciones del Estado.

Dichos recursos se emplearían, además de lo que actualmente señala la ley, en inversiones sociales indispensables, a las cuales me he referido.

12. La sociedad exige que se cuente con los agentes del Ministerio Público y de las policías que México necesita. No viene al caso repetir aspectos en los cuales ya se está actuando o se dice que se está. Enuncio únicamente algunos aspectos que se expusieron en las mesas y que deben realizarse: hay que crear mecanismos de control ciudadano para los cuerpos policiales. Si los más importantes cuerpos policiales del país fracasan en la lucha contra el narcotráfico, el fracaso de México va a ser fenomenal y el Estado se va a debilitar.

Es indispensable que en las labores ministeriales y policiales no intervenga ningún aspecto político sino que se aplique la ley en forma estricta, clara y transparente. Además, la cohesión que es indispensable en las fuerzas políticas del país para enfrentar el crimen organizado, se puede debilitar a tal grado que sea una de las causas del fracaso del Estado en su lucha contra él.

Con claridad se expuso que existen evidencias incuestionables en otros países que cuando a los ministerios públicos o a los agentes de las policías se les dan instrucciones políticas, se ejerce una gran presión hacia ellos, disminuye grandemente su eficacia y entienden que su labor no es perseguir el crimen, sino obedecer órdenes políticas; entonces, su único interés consiste en subsistir.

13. Esta es una de las razones, entre muchas otras, para que las procuradurías, tanto la federal como las de las entidades federativas, deban convertirse en órganos constitucionales autónomos.

14. Los juicios orales podrían contribuir en alguna medida al mejoramiento de la justicia penal pero no abatirán por sí mismos el problema de inseguridad pública.
El proceso penal implica un intenso debate entre diversos participantes: fiscales, policías, inculpados, defensores, víctimas, asesores de estas. Es preciso brindar atención y preservar los derechos de víctimas e inculpados. Por otra parte, los fiscales y policías al ser cuestionados por los defensores de los acusados y de las víctimas, mejorarían sus funciones. Por ejemplo, serían cuidadosos de no fabricar pruebas. Se puso de relieve que en relación con este aspecto, México va caminando con la implantación de los juicios orales. Después de escuchar el panorama que se expuso de cómo las entidades federativas están implantando los juicios acusatorios, queda la impresión de que es preferible hacerlo muy bien, con pasos firmes y no privilegiar la celeridad, siempre y cuando se respete la *vacatio legis* que señala la Constitución.
15. Se expresó la inquietud de que no todos los poderes legislativos federal y locales han reglamentado con oportunidad y suficiencia las últimas reformas constitucionales, e incluso están violando los términos constitucionales para la aprobación de esas leyes.
16. Diversos ponentes expusieron su respeto a nuestras Fuerzas Armadas y a los fiscales y policías eficientes y honestos.
No obstante, es claro que las Fuerzas Armadas no fueron instruidas para funciones de seguridad pública. Están realizando labores que no le son propias en una situación delicada, porque muchos de los cuerpos policiales y ministeriales fueron infiltrados por el crimen organizado, y han mostrado una gran ineptitud para hacer frente a este problema.
Nuestras Fuerzas Armadas deben regresar a los cuarteles apenas sea posible y mientras más pronto mejor.
17. La intervención de las Fuerzas Armadas en contra del crimen organizado está teniendo un alto costo en su prestigio social, en cuanto a aspectos de corrupción, violación de derechos humanos, sentencias internacionales en las que se les condena, inquietudes sobre su propia eficacia. Todo lo cual es preocupante. Las fuerzas armadas son el último baluarte del país para asegurar su seguridad,

soberanía, el orden jurídico y constitucional, y el sistema democrático en contra de sus enemigos.

18. Las Fuerzas Armadas saben bien que castigar a uno o algunos de sus elementos, que no hacen honor a la institución, no las debilita ni desprestigia sino las fortalece. Estamos de acuerdo con el Artículo 13 de nuestra Constitución cuando ordena que subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar, pero que los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Es claro que el Artículo 57 del Código de Justicia Militar contraría este precepto constitucional y la Convención Americana sobre los Derechos Humanos que obliga a México. Por tal motivo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha condenado a nuestro país en varias resoluciones sobre este asunto. México deberá cumplir con dichas resoluciones, las cuales bien entendidas no lesionan a nuestras Fuerzas Armadas que tienen una tradición de institucionalidad y de respeto a la Constitución. La lucha que las Fuerzas Armadas están dando contra el crimen organizado se reforzará con el pleno cumplimiento del Artículo 13 constitucional.
19. Se deben ponderar pros y contras de la creación de un *ombudsman* especializado en delitos cometidos por miembros de las Fuerzas Armadas, quien se coordinaría con la Procuraduría de Justicia Militar.
20. Cualquier Ley es perfectible, pero es probable que en la actualidad, más que perfeccionar nuestras leyes, urge que se apliquen, lo cual queda muy claro en lo que respecta a corrupción, impunidad y rendición de cuentas. Todas las estadísticas serias, tanto nacionales como internacionales, muestran los graves problemas que tenemos en corrupción e impunidad. La rendición de cuentas es casi inexistente en nuestro país.
21. En gran parte la situación actual que México vive de inseguridad y de deterioro de algunas áreas del sistema de justicia penal se debe a la corrupción, a la impunidad y a la falta de rendición de cuentas. En las mesas de trabajo quedó claro que dichos problemas no son exclusivos del sector público y que para superarlos habrá de contarse con el sector privado y la sociedad en su conjunto. No puede

desconocerse que la sociedad mexicana ha sido muy tolerante con el fenómeno de la corrupción. Al respecto es indispensable un viraje ético de la sociedad y de las instituciones hacia los valores éticos —laicos, que se encuentran en nuestra Constitución y en nuestro devenir histórico. Se propuso que se revisen los planes de estudio de la materia de civismo y que en la primaria y secundaria se cree una materia sobre valores éticos laicos, pero lo más importante son los hechos y los ejemplos. No a la impunidad, cero tolerancia a la corrupción y real rendición de cuentas.

22. En varias ponencias se insistió en la importancia de ejecutar un programa nacional de profundo fortalecimiento institucional que haga operativos los mecanismos de rendición de cuentas, sumando los controles internos y externos con estructuras innovadoras de auditoría ciudadana.
23. Se reconocieron los méritos de la llamada reforma del sistema de justicia penal de 2008, pero se externaron las preocupaciones que existen en relación a varias de sus instituciones, entre otras, la ambigüedad en la definición de delincuencia organizada, el arraigo —que puede ser hasta de 80 días—, la alta discrecionalidad del Ministerio Público para solicitarle al juez una orden de aprehensión y la reducción de estándares probatorios en el ejercicio de la acción penal. En síntesis, la gran preocupación es que en la actualidad existen dos sistemas penales: uno garantista y otro autoritario.
24. El caso del arraigo se discutió mucho porque es muy polémico. Uno de los ponentes sostuvo que no debe superar los 15 días, ya que su duración actual es exagerada en el contexto del derecho comparado.
25. Es pertinente y oportuno llevar adelante una deliberación sobre la política que deberá seguirse en materia de regulación de drogas, tomando en cuenta las diversas posiciones existentes en este ámbito y las circunstancias actuales de nuestro país.
26. La lucha contra el crimen organizado necesita de la colaboración regional e internacional. México fue uno de los países más activos en proponer en los foros

internacionales, como Naciones Unidas, la discusión de mecanismos de colaboración entre los países para afrontar esta lucha, así como de la discusión de asuntos tan delicados como el intercambio de información, el tráfico de armas, el lavado de dinero y la posibilidad de la legalización de algunas drogas. Es necesario que México retome esta bandera, y en unión de otros países, vuelva a proponer foros internacionales para la discusión y acuerdos de colaboración sobre los puntos anteriores.

27. La coordinación de los poderes públicos en los tres niveles de gobierno es indispensable pero no es suficiente, hay que involucrar más a todo el sector público, al social y al privado. En algunos casos la coordinación debe comenzar por las propias dependencias del Ejecutivo Federal, como en el caso de las diversas policías federales y las fuerzas armadas, o en el caso de lavado de dinero entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Procuraduría General de la República. También se escuchó que en este último caso dicha colaboración ya ha comenzado. La lucha contra el crimen organizado necesita una visión de Estado, que sea compartida por los diversos partidos políticos, los medios de comunicación, los organismos no gubernamentales, que pueda llevar a un gran pacto político, en el cual más allá de las diversas y legítimas diferencias, se coincida en lo que nos une como partes de la misma Nación.

En dicho pacto político se establecerían diversas políticas públicas conectadas entre sí, que contarían con sistemas de información adecuados, con valoraciones periódicas de los resultados y con las rectificaciones necesarias, si fuera el caso. Dichas políticas públicas tendrían que responder a los intereses del país, por encima de grupos, partidos e ideologías.

28. Debe emprenderse una reforma de las instituciones de inteligencia para que la legislación establezca los fines de todos los servicios de inteligencia con mayor claridad; así como su estructura, los mecanismos formales para su coordinación y las herramientas claras de su responsabilidad política y jurídica: así como su operación inicial desde el enfoque local, al regional y al nacional.

Las operaciones de inteligencia son indispensables para el éxito en la lucha contra el crimen organizado y deben corresponder a los mandatos de la democracia, ella debe estar sometida en todo momento al imperio de la Ley y al respeto a los

derechos humanos, debe quedar sujeta a normas que rijan con precisión el ámbito y alcance de sus facultades y actividades, deben delimitarse con claridad las responsabilidades y facultades de cada uno de los que integran la estructura de la inteligencia, y en cada uno de sus procesos.

Hay que establecer controles ciudadanos y controles políticos institucionales. En las democracias modernas, el control político sobre la inteligencia se ejerce por el poder legislativo, mediante órganos o instancias específicas tanto de la Cámara de Diputados como de Senadores. De igual forma, la tarea de inteligencia debe estar regida por una rendición de cuentas, para su respectiva evaluación y sanción sociales.

Es de suma importancia la formación de recursos humanos en el campo de la Inteligencia con conocimientos especializados y altamente capacitados.

29. Es urgente contar con policías altamente profesionales —eficaces, honestas y respetuosas de los derechos humanos—, lo cual es impensable si no se otorgan a todos los agentes policiales del país, salario y prestaciones laborales decorosos, que les permitan vivir sin angustias económicas, y si no se instaura una carrera en la que se les capacite profundamente, que deberá ser cursada y aprobada sin excepción por los aspirantes.
30. La Ley del Sistema de Seguridad Pública contiene herramientas conceptuales y un nuevo modelo policiaco, basado en la idea de un Sistema de Desarrollo Integral Policial. Hay que implantarlo y con pleno respeto a los derechos humanos. Deben crearse más observatorios ciudadanos de los cuerpos policiales pero con objetivos claros, indicadores y sistemas para evaluar desempeños. A su vez, deben existir estímulos para los elementos buenos y sobresalientes.
31. Se debe abrir la información hacia la sociedad, salvo en asuntos de seguridad nacional y durante las investigaciones. La tensión que pueda generarse entre transparencia, seguridad nacional y procuración de justicia deberá atenderse en cada caso particular según su contexto, aplicando una ponderación de valores en conflicto y desde luego demostrando la prueba del daño en el caso de reserva de la información. Se consideró que el derecho de acceso a la información se mantiene

en constante riesgo en virtud de que la actitud de los gobiernos federal y locales, en muchos casos, es de abierta indiferencia, cuando no de manifiesta hostilidad.

Resulta incomprensible que exista negativa para informar hasta en materia de estadística criminológica. La falta de transparencia genera impunidad.

32. La crisis de la readaptación social y la reinserción social en México muestra que la política criminológica del endurecimiento de las penas no ha revertido el problema de inseguridad ni ha demostrado una real reinserción social; por el contrario ha colapsado las cárceles. La prisión preventiva debe ser sólo para casos plenamente justificados.

La corrupción imperante al interior de los centros penitenciarios termina volviendo a la sociedad; por ello, debe recuperarse el control de muchos de estos centros por parte de la autoridad. La apuesta debe ser el establecimiento de estándares mínimos e integrales, la aplicación de medidas alternativas, la materialización de las facultades de los jueces de ejecución, el incremento de la supervisión por parte de los *ombudsman*.

Hay que desarrollar una política de prevención donde se articulen los enfoques de desarrollo humano, de género, seguridad ciudadana y cohesión social, y que tenga una fuerte implicación comunitaria de proximidad.

Los problemas y los retos que enfrentan la seguridad y la justicia en democracia son de gran dimensión y complejidad.

No podemos permitir que la inseguridad y la violencia se apoderen de México.

La sociedad y su gobierno deben en conjunto conformar un frente unido, para construir consensos que pongan un alto a las condiciones que sufre nuestro país.

En este importante quehacer, como siempre, la UNAM está con México, atenta a sus problemas para colaborar en su solución con los medios que son los suyos: los académicos. Una Universidad Nacional muy cerca de su país, muy cerca de su nación.

Con base en el análisis, la reflexión, la discusión y los resultados de la Conferencia Internacional, afirmo que:

- Sí se puede encontrar un rumbo de paz y seguridad para México.

- Sí se puede dar una respuesta a las demandas sociales que exigen seguridad y justicia en democracia.
- Sí hay los conocimientos y las experiencias para alcanzar los anteriores fines.
- Sí existe un compromiso democrático con responsabilidad social.
- Sí podemos acabar con la corrupción, la impunidad y la ausencia de rendición de cuentas.
- Sí podemos terminar, desde luego que sí, con la inseguridad y la violencia.

Hoy, como en otras épocas difíciles de México, hay que recordar y actuar de acuerdo con el pensamiento de Vicente Guerrero: “La patria es primero”.