

Alejandro Martí

Balance de una iniciativa desde la sociedad civil. La Agenda México 12.18

SUMARIO: I. Introducción. II. La Agenda México 12.18, alcances, compromisos y expectativas. III. Las expectativas en política de seguridad y justicia bajo el nuevo gobierno. IV. Los logros obtenidos. V. El nudo crítico y los grandes pendientes. VI. Bibliografía.

I. Introducción

Realizar un diagnóstico sobre el estado que guardan la seguridad y la justicia en nuestro país no es tarea sencilla y demanda mucha responsabilidad sobre los juicios que se emitan. Al no ser experto en la materia la presente reflexión la realizo desde la óptica de un ciudadano que, siendo víctima de la delincuencia e impunidad que aún privan en nuestra sociedad, se remite a comentar las aportaciones de una iniciativa ciudadana de la que México SOS, a quien me honro en presidir, y mi propia persona formamos parte y que pretende mejorar las políticas de seguridad y justicia que se aplican en México; asimismo, me remito a señalar los pendientes que la realidad y los mexicanos le demandamos resolver a los sistemas de seguridad pública y la administración e impartición de justicia de manera urgente.

* Activista social y Presidente de México SOS.

En abril de 2012, en el contexto de las campañas electorales, un grupo de 70 organizaciones de la sociedad civil y especialistas en seguridad y justicia que dedicamos nuestros esfuerzos a promover la transformación y fortalecimiento de las instituciones del país para contar con un eficaz sistema de impartición y administración de justicia y un modelo de seguridad pública eficiente presentamos, a los entonces candidatos a la Presidencia de la República, la Agenda México 12.18, Seguridad y Justicia.

Producto de un ejercicio de reflexión, investigación y evaluación colectiva sobre las condiciones que privaban en el país en materia de seguridad y justicia este documento contiene las condiciones sin las cuales, de acuerdo a lo que este grupo de la sociedad civil y la academia, será imposible revertir tanto las obsolescencias del viejo sistema de justicia penal inquisitivo como las de un disfuncional sistema de seguridad pública que aún no ofrece las garantías de seguridad jurídica, de acceso expedito a la justicia a todo aquel ciudadano que se vea implicado en cualquier tipo de delito ya sea en calidad de víctima o indiciado, ni las mejores condiciones para enfrentar las causas que generan la violencia criminal y la crisis de seguridad; propiciando una dinámica de elevados índices de incidencia delictiva que impiden contar con las condiciones de estabilidad y paz social que requerimos los mexicanos para el ejercicio de nuestros derechos.

Por tal motivo, nos dimos a la tarea de integrar y demandar la aprobación y puesta en marcha de un conjunto de iniciativas gubernamentales que, consideramos, deben ser implementadas a cabalidad para consolidar los imperativos que fueron establecidos en la Reforma constitucional sobre justicia penal y seguridad pública que se promulgó en 2008.

Como sabemos, la Reforma al sistema de justicia penal y seguridad pública sienta las bases para transitar de un sistema penal inquisitivo a un modelo acusatorio que incluye, entre otras cosas, la realización de juicios orales, de carácter público y contradictorio, ante un tribunal que garantiza la realización del debido proceso, la protección de los derechos de las víctimas, de los imputados y de quienes estén cumpliendo una sentencia penal. Asimismo, mediante la Reforma del 2008 se eleva a rango constitucional el derecho a la presunción de inocencia, se promueve una profunda transformación institucional a nivel federal y estatal que comprende la construcción de infraestructura judicial específica (salas de juicios orales), la incorporación de tres nuevos tipos de jueces (de control de garantías, de juicio oral y ejecución de penas), de prácticas innovadoras entre quienes conforman el sistema (jueces, agentes del ministerio público, policías, defensores, peritos y abogados) y la integración de un factor fundamental que se espera, una vez que se ponga en marcha, contribuya a eficientar la operación de todo el sistema de justicia penal y a descongestionar y reformar el sistema penitenciario.

II. La Agenda México 12.18, alcances, compromisos y expectativas

Como hemos señalado, mediante un acto público inusual, el pasado 2 de abril de 2012, por vez primera, en un ambiente de cordialidad y propicio para un diálogo entre pares, los cuatro candidatos recibieron de manos de las organizaciones promotoras la Agenda México 12.18, misma que se comprometieron a incluir en sus proyectos de gobierno en caso de ganar la contienda electoral. De manera simbólica pero contundente, con este evento se establece una simetría en el discurso entre ciudadanos y autoridades.

Bajo dos líneas estratégicas (Sistema de Justicia Penal y Seguridad Ciudadana), la Agenda México 12.18 integra 25 temas de trabajo.

Cabe destacar que, de abril a finales de junio, durante el periodo legal establecido para el desarrollo de las campañas, los cuatro candidatos incorporaron a sus propuestas de gobierno el tema de la seguridad y el combate al crimen organizado.

La trascendencia que cobraron las demandas que enarbolamos las organizaciones de la sociedad civil en materia de seguridad y justicia se hizo evidente entre los candidatos a la Presidencia; sin soslayar que para ese entonces ya eran y siguen siendo temas de obligada e impostergable atención gubernamental, porque recogen el sentir de la sociedad en su conjunto y la viabilidad de nuestro desarrollo futuro como país. De forma tal que era ineludible que los partidos y candidatos los tomaran como bandera de sus campañas y propuestas al electorado para verse favorecidos con su voto.

III. Las expectativas en política de seguridad y justicia bajo el nuevo gobierno

Después de una intensa campaña y una expectante jornada electoral en donde el candidato de la Coalición Compromiso por México, Enrique Peña Nieto resultó triunfador y cuyo resultado trastocó, de una u otra forma, la legitimidad y confianza de un sector de la sociedad en las autoridades y procesos electorales, generaron una temporal situación de tensión entre los principales actores políticos del país, lo que dio sentido a una serie de acercamientos y negociaciones entre la clase política nacional para garantizar la gobernabilidad del país; dinámica que se verificó durante los meses de agosto a noviembre y que concluyó con la suscripción, el 2 de diciembre de 2012, del llamado Pacto por México.

Es decir, que apenas un día después del inicio de su mandato para el periodo presidencial 2012-2018, se firmó en el Castillo de Chapultepec un acuerdo político en el que los dirigentes de los tres principales partidos políticos y el nuevo Jefe del Ejecutivo asumían la responsabilidad de cumplir con 95 compromisos consensuados para concretar lo que se ha dado en llamar las reformas estructurales, y que fue definido por el secretario de Gobernación “como un acuerdo nacional, integral, profundo y de largo alcance para consolidar a México como una democracia eficaz” (ADNPolítico, 2012).

Cabe destacar dos aspectos: el entonces equipo de transición pidió a México SOS una capacitación al gabinete de seguridad y justicia en el contenido de la Agenda México 12.18, y por otra parte, cada uno de los puntos contenidos en el Pacto por México, estaban ya contemplados en la Agenda México 12.18.

Las expectativas sobre la presente administración federal han sido muy altas, dadas las condiciones que vive el país. Firmeza, respecto a los derechos humanos, pero un sentido muy claro para erradicar la violencia y la inseguridad son lo mínimo que esperamos y hemos demandado los ciudadanos.

IV. Los logros obtenidos

De las propuestas comprometidas por el gobierno de Enrique Peña Nieto, derivadas de la Agenda México 12.18 e incorporadas en el Pacto por México, a dos años de su aplicación y con el Pacto dado por concluido por los partidos políticos en agosto de 2014, encontramos una situación de contrastes, en la que un número determinado de compromisos se han cumplido a cabalidad, otros se encuentran en proceso y algunos están a la espera de implementarse.

A partir de la insistencia de las organizaciones civiles, se logró crear, aprobar y publicar el Código Nacional de Procedimientos Penales; dicho Código es producto de un arduo trabajo de la sociedad civil que generó una manera distinta de relacionarnos con la autoridad, una nueva forma de corresponsabilidad y coordinación para lograr objetivos que benefician a los ciudadanos. Este Código permite que todos los presuntos inculpados en la comisión de un delito lleven un mismo proceso en todo el país y atiende al nuevo sistema de justicia penal.

El tema de los Ministerios Públicos sigue siendo un pendiente pues nosotros estamos convencidos de la necesidad de dotarlo de autonomía.

Por otra parte, si bien se ha girado la instrucción para su instrumentación, quedan aún algunas imprecisiones respecto al Mando Único Policial, en que el que consideramos que es sustantivo diferenciar la unificación de la unicidad. La prime-

ra supone la unificación u homologación de criterios, manuales, capacitación, salarios, prestaciones, equipo, etcétera, sin que necesariamente desaparezcan las policías municipales. La segunda supone la eventual desaparición de las policías municipales, hecho que a nuestro parecer no es viable constitucionalmente.

Con relación a la implementación del nuevo sistema de justicia penal acusatorio y oral, a fin de dar cumplimiento al mandato constitucional derivado de la Reforma al sistema de justicia penal y seguridad pública, se asumió la responsiva de tomar las medidas necesarias, a nivel federal y estatal, para cumplir con las metas establecidas en los tiempos legales.

En este sentido, podemos señalar que al inicio de la gestión del Presidente Peña Nieto y habiéndose cumplido cuatro de los ocho años que se establecieron concluir la tarea, sólo tres estados habían adoptado el nuevo sistema en su totalidad: Chihuahua, el estado de México y Morelos. Sin dejar de advertir que, en algunos casos, no necesariamente se realizó una buena implementación.

Sin embargo, debemos reconocer que, a poco más de un año para que venza el plazo constitucional, se han llevado a cabo acciones importantes tales como: fortalecer y dotar de más recursos a la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación de la Reforma Penal (SETEC) y mayor involucramiento de la Procuraduría General de la República. El punto a destacar en este tema es la incapacidad y falta de voluntad de algunos gobiernos estatales para implementar adecuadamente el nuevo sistema de justicia penal (NSJP), exigencia que la propia constitución ordena. El desinterés que han mostrado algunas entidades es verdaderamente vergonzante.

Nos parece que este punto es crucial pues aquí convergen tanto las responsabilidades y capacidades de los poderes ejecutivos como judiciales, federales y estatales, en donde la voluntad política es fundamental para la implementación correcta del NSJP.

Hacia finales de 2014, el Centro de Investigación y Desarrollo, A. C. (CIDAC) reportó, en sus resultados de evaluación en la materia, que sólo en 10 estados no operaba el sistema penal acusatorio: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Distrito Federal, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Sonora y Tlaxcala; en tanto que 17 operan el sistema de manera parcial: Baja California, Coahuila, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas; en tanto que en sólo 4 entidades opera en su totalidad el nuevo sistema: Chihuahua, estado de México, Morelos y Yucatán. Situación que da cuenta de la complejidad que entraña el dar cumplimiento al imperativo constitucional en el plazo establecido y la enorme tarea que queda por cumplir a poco más de un año de que concluya (CIDAC, 2015).

Por otra parte, tenemos algunos pendientes respecto a la capacitación y profesionalización de los jueces. México tiene urgencia de jueces, magistrados y ministros con un sistema de supervisión y regulación que impida las atrocidades que se comenten al amparo del descuido, incompetencia o corrupción. Jueces capacitados y que no hayan sido designados por parentesco o compadrazgo; con una visión equilibrada entre los derechos de las víctimas y de los inculpados.

Necesitamos jueces formados en el Nuevo Sistema de Justicia que garanticen los derechos de las víctimas y efectivamente ejerzan como jueces. Por otra parte, reconocemos el esfuerzo realizado en el combate al secuestro.

Desde la ciudadanía hemos insistido en la necesidad de concentrar los esfuerzos que se llevan a cabo, en la figura de una sola autoridad dedicada exclusivamente a erradicar este terrible mal. Hace dos años, se creó la Coordinación Nacional Antisecuestro (CONASE) que tiene, como primera responsabilidad generar la coordinación entre los poderes y autoridades estatales para potenciar y fortalecer los esfuerzos institucionales encaminados a vencer a este flagelo. El fortalecimiento de las Unidades Especializadas Contra el Secuestro es uno de los grandes avances visibles a partir de esta coordinación.

En este mismo sentido, creemos necesario demandar la necesidad de utilizar de forma eficaz la herramienta de Plataforma México, que tantos millones de pesos y esfuerzos ha costado, para que los ciudadanos tengamos el acceso directo a la información gubernamental.

En materia de prevención y participación comunitaria, iniciativa que, de acuerdo con lo planeado, se orientaría a brindar atención a los municipios con más violencia del país, en paralelo con la implementación del sistema de seguridad (social) universal, de combate a la pobreza, escuelas de tiempo completo, el programa de empleo para jóvenes y la recuperación de espacios públicos con la participación de las comunidades; se concretó la aprobación e implementación del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2014, pese a que se estableció su implementación a partir del primer semestre de 2013.

Sus resultados, parciales e insuficientemente evaluados, impiden aventurar un juicio previo sobre los alcances y resultados que ha tenido. No obstante, sabemos que el Programa Nacional en la materia fue elaborado a partir de un diagnóstico sobre los índices de violencia, delincuencia y percepción de inseguridad que se han experimentado en el país durante los últimos años, destinándosele, durante 2014, 131 mil millones de pesos para operar 51 programas federales que incluyen acciones encaminadas a: “incrementar la

corresponsabilidad de la ciudadanía y los actores sociales” en la prevención de este flagelo; a “reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia en las poblaciones consideradas como prioritarias” por sus altos índices delictivos y a “generar entornos que favorezcan la convivencia y seguridad ciudadana”, bajo un enfoque cifrado en el fortalecimiento de las capacidades institucionales que en ese ámbito tienen los tres órdenes de gobierno y en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (SEGOB).

Con relación a los compromisos asociados con la seguridad, que comprenden la reforma a los cuerpos de policía y la creación de la Gendarmería, el primero planteaba, originalmente, crear un esquema de policías estatales coordinadas, mediante el cual las policías municipales se convertirían en policías de proximidad, teniendo bajo su responsabilidad el cuidado de los barrios, unidades habitacionales, mercados, zonas turísticas y principales espacios públicos. En tanto que las policías estatales, bajo un sistema de homologación de funciones y capacidades, serían las responsables de las labores de seguridad pública.

Dicho compromiso se llevó a efecto aunque bajo condiciones diferentes a las acordadas, pues a diciembre de 2014, conforme a datos presentados en el Segundo Informe de Gobierno, 26 estados habían establecido acuerdos específicos para la implementación del mando único quienes, además, obtuvieron del Gobierno federal el compromiso de que cuando las entidades faltantes signaran sus respectivos compromisos de aceptación, se enviaría al Congreso de la Unión la iniciativa de ley para concretar el mando único policial en todo el país (SEGOB).

No obstante, la medida se ha cumplido parcialmente pues las policías municipales, en su gran mayoría, no se han transformado en corporaciones de proximidad confiables, una gran número, difícil de precisar, padecen alto grado de corrupción y muchas de ellas han sido infiltradas por el crimen organizado, como se corrobora con los lamentables hechos ocurridos en Iguala en contra de los normalistas de Ayotzinapa; en tanto que en los casos donde se ha iniciado su depuración muchas veces se ha concluido con su sustitución por las fuerzas federales.

Algo semejante pasó con la creación de la Gendarmería Nacional, cuyo proyecto se concretó 22 meses después de haber sido anunciada, con un número menor de elementos a los planteados originalmente, 10 mil contra 5 mil, y bajo un esquema de organización distinto al comprometido, pues originalmente se planteaba fuera constituido como una corporación nueva y terminó siendo incluida en la estructura administrativa de la Policía Federal.

V. El nudo crítico y los grandes pendientes

La cancelación del Pacto por México, en agosto de 2014, motivó, en su momento, la realización de un balance desde distintos sectores de la opinión pública, para dar cuenta de los logros alcanzados como de los pendientes que dejó.

Por lo que a nosotros respecta, podemos señalar que de los 8 compromisos contraídos en materia de seguridad y justicia, al cabo de dos años de gestión gubernamental se dio respuesta a 6 de ello y quedaron pendientes 2: la implementación del código penal único, cuyo propósito es homogenizar las causales del delito en todo el territorio nacional y la implementación de acciones coordinadas y eficaces de las policías y los sistemas de justicia estatal y federal; y la reforma integral al sistema penitenciario, para abatir las causas estructurales que propician su sobresaturación poblacional, el surgimiento de autogobiernos y la comisión de delitos intramuros, entre otras cosas.

Una gran ausente, fundamental para la transformación de México y la consolidación del Estado de Derecho es el combate a la impunidad y la corrupción. Ahí mantenemos un abismo en la lucha contra el “no pasa nada”. El Estado de derecho, la confianza ciudadana, la cultura de la legalidad están siendo abordados tímidamente, lo que no sólo debe causarnos sorpresa sino absoluta indignación.

Por lo que respecta al poder legislativo quedan pendientes la aprobación de diversas leyes secundarias y reglamentos, tales como: la Ley contra la Delincuencia Organizada; la Ley Nacional de Mecanismos Alternos de Solución de Controversias en Materia Penal, la Ley Nacional de Ejecución de Sanciones Penales, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de la Fiscalía Federal de la República, la Ley de Defensoría Pública, el Reglamento de Ley de la Policía Federal, emprender la armonización de 163 leyes estatales para hacerlas compatibles con el modelo de juicios orales y la aprobación y promulgación del Código Penal Único, que resulta ser uno de los dos compromisos incumplidos del Pacto por México, junto con la implementación de la reforma integral del sistema penitenciario.

En suma, podemos decir que las acciones realizadas tienen tintes de claro-oscuros; particularmente en materia de seguridad y justicia. No obstante, existen resultados que ponen las cosas en camino de la concreción de metas, a condición que se acelere el cumplimiento de las tareas que quedan pendientes de realizar.

Los Poderes de la Unión tienen delante de sí una oportunidad que es distinta a la que se repite sexenalmente, porque este México es otro. Los ciudadanos hemos madurado y estamos apostando a una transformación en la manera

de relacionarnos; bajo una forma que privilegia el diálogo, la propuesta, la colaboración y la responsabilidad compartida entre gobierno y sociedad.

VI. Bibliografía

ADNPolítico. (2 de Diciembre de 2012). *¿Qué es y cómo opera el “Pacto por México”*, México.

CIDAC (7 de Enero de 2015). *Reporte de Hallazgos 2014*. Obtenido de <http://proyectojusticia.org/images/Articulos/ReportedeHallazgos2014.pdf>

SEGOB D.O.F., *Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018*. Obtenido de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014