

10

Políticas para las víctimas en entornos de violencia no convencional

*Verónica Martínez Solares**

I. INTRODUCCIÓN

¿CÓMO NOMBRAR a la guerra en tiempos de paz? Si tuviéramos que analizar dicha pregunta a la luz de definiciones propias del siglo XX, en estricto sentido estaríamos más ante una paradoja o contradicción que ante el planteamiento de un problema que precisa nuevos marcos de interpretación¹.

La hostilidad bélica es una constante en la historia de la humanidad. Es así que, de manera recurrente, encontramos ejemplos que van de breves disputas a actos de violencia que pudiéramos señalar como inimaginables de no saber que efectivamente sucedieron. Guerra es la palabra que por mucho tiempo ha descrito la barbarie y a la cual asociamos consecuencias catastróficas para las personas, comunidades y estructuras de gobierno, en términos humanos y humanitarios.

La claridad aparente sobre el significado de la guerra, sus actores, medios de ejecución y conductas, quedó plasmada de manera relativamente reciente con los Convenios de Ginebra (1949) y el Protocolo Adicional II de 1977. Ello no significa que en períodos previos no se hubiesen buscado mecanismos para limitar las acciones asociadas a los conflictos bélicos. Mucho tuvieron que ver los procesos democráticos, así como las consecuencias y visibilidad de las dos guerras mundiales

* Directora del Proyecto Prevención de la Violencia, Acceso a la Justicia y Empoderamiento Económico de las Mujeres en América Latina del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés). Responsable para América Latina de la Organización Internacional para el Apoyo a Víctimas.

¹ Agradezco el trabajo de retroalimentación siempre cuidadoso, paciente y dedicado de Óscar Aguilar Sánchez.

y la creación de la Organización de las Naciones Unidas como centro para facilitar diálogos de cooperación (o distensión) entre Estados miembros.

Sin pasar por alto el abundante análisis existente sobre dicho concepto, desde su connotación gramatical² hasta el repaso de sus diferentes dimensiones históricas³, lo que caracteriza a la guerra es el conflicto y la lucha armada. En este sentido, el derecho internacional humanitario, cuya base son los convenios referidos, establece las disposiciones jurídicas para regular los conflictos armados y sus consecuencias y efectos. Es el fundamento de la noción tradicional de la guerra.

Por otro lado, si tuviéramos que caracterizar los últimos diez años (2006-2016) de la historia de México, sería imposible soslayar la violencia letal, los mecanismos para ejecutarla y el rol que diferentes actores, legales e ilegales, juegan en ella. Así, la palabra “guerra”, que nuestra historia reciente miraba de lejos, pronto llenó espacios masivos de comunicación y se convirtió en el sustantivo con el cual los actores sociales y las comunidades describirían y explican la escena contemporánea de sus territorios.

Sin embargo, la realidad que mejor describe lo que pasa en el país no es la de los medios ni la de los discursos como tampoco la de las redes sociales. Es la de las víctimas.

El presente ensayo nace de una conferencia pronunciada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. A partir de una charla informal con una de las grandes maestras de nuestra Universidad, doña Olga Islas, sobre una serie de eventos vinculados a las graves violaciones a derechos humanos atribuidos al Estado mexicano, pronto se convirtió en un análisis de los retos que enfrenta nuestro país frente a los altos niveles de victimización y las posibles respuestas. Junto con don Sergio García Ramírez, siempre adelantados en la definición de los problemas nacionales y sus soluciones, preparaban la edición número XVII de las Jornadas sobre Seguridad Pública y Justicia Penal, ¿hacia dónde vamos?

Las agudas observaciones de doña Olga acerca de los conflictos que han roto la paz en América Latina -en muy diversos contextos sociales,

² Diccionario de la Real Academia Española, 2017. Entrada: guerra. <http://dle.rae.es/?id=JoNxOnS>

³ Gori, Umberto en Bobbio, Norberto & Nicola Matteucci, *Diccionario de política A-J*. Sexta edición en español, México: Siglo XXI Editores, 1988, pp. 761-769.

jurídicos, políticos y económicos- invariablemente se centraron con mayor rigor en México.

En retrospectiva y como un hecho innegable, 2006 marcaría el inicio de una descomposición social e institucional tan rápida como inesperada⁴. Como señal de alerta, un solo indicador de violencia, la letal, dibujaría líneas rojas ascendentes en las estadísticas de homicidios. Pero el mismo color teñiría las calles, los pueblos, las ciudades y la vida de miles de personas. La guerra, esa constante de la historia mundial, aparecía citada lo mismo en los diarios, *blogs* o reportes especializados para describir la realidad mexicana, aunque con un calificativo adicional: contra el narcotráfico.

Con una sola conceptualización se intentarían describir todas nuestras violencias, carencias y negligencias; se trataría de identificar a los entonces denominados “enemigos de México”; se tratarían de diluir las fronteras entre la actividad policial y la militar; se pretendería cubrir un déficit de legitimidad, una mala decisión y un mal gobierno.

Pero la pregunta fundamental, tan sencilla como corta, dio al centro nodal de la crisis de seguridad: ¿qué pasa con las víctimas?

Por tanto, este trabajo tiene por objeto reflexionar sobre la violencia y delincuencia en el país, en particular las tensiones internas surgidas a raíz de la indiferencia gubernamental ante los impactos de la implementación de acciones de “mano dura” contra el narcotráfico.

Si bien calificar la situación de México como “conflicto armado” contiene una carga social y política de reproche útil, planteo la importancia de incorporar nuestros análisis nacionales al diálogo internacional sobre cómo se han transformado la violencia y el conflicto más allá de las definiciones tradicionales y sus implicaciones en términos de políticas públicas para las víctimas de estas nuevas circunstancias.

Para ello, parto de un breve análisis de manifestaciones delictivas de reciente exacerbación, que no habían sido formas generalizadas de victimización. En segundo término, abordo el problema conceptual de la “guerra contra el narcotráfico”, los conflictos tradicionales y las nuevas caras de los desórdenes latinoamericanos que nos llevan a ser calificados como la región más insegura y letal del mundo. Por último, esbozo los retos que ha significado desarrollar políticas victimológicas inteligentes en México para mitigar los errores del pasado reciente.

⁴ El estudio más reciente al respecto fue presentado por el Instituto Belisario Domínguez el 10 de febrero de 2017 (Galindo López, *et al.*, 2017).

II. BREVE NUMERALIA

Como señala Roser⁵, es erróneo pensar que nuestro pasado fue pacífico. Sin embargo, la segunda mitad del siglo XX sin duda alguna ha sido la de menor mortalidad por conflictos armados en nuestra historia.

A raíz de los acuerdos internacionales para alcanzar una serie de Objetivos para el Desarrollo del Milenio (2015), los países del mundo realizaron esfuerzos loables no sólo para medir las propias metas y mejorar sus sistemas estadísticos de seguimiento, sino, aún mejor, para transformar la vida de muchas personas. La acción mundial se concentró en erradicar la pobreza extrema y el hambre; lograr la enseñanza primaria universal; promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer; reducir la mortalidad de las y los niños menores de cinco años; mejorar la salud materna; combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades; garantizar la sostenibilidad de medio ambiente y fomentar una alianza mundial del desarrollo. Establecidos en el 2000, los gobiernos se propusieron trabajar durante quince años en lo que consideraron las prioridades mundiales, sin que en dicha agenda fueran considerados la violencia, el delito, la inseguridad y la justicia.

Si bien con ciertos avances, la realidad anunciaba rezagos innegables y persistentes desigualdades, a la vez que develaba otra serie de necesidades y premisas necesarias para lograr mejores condiciones de vida con equidad. Es así que dentro de la nueva agenda 2030 denominada Objetivos y Metas del Desarrollo Sostenible, los numerales 16 y 17 pusieron en el centro de la discusión mundial a la paz, la justicia, las instituciones sólidas y la orientación realista y clara para lograr la correcta implementación. Ello significó un reconocimiento explícito de deudas históricas en la materia e, indirectamente, una deuda que deberá ser saldada a favor de las víctimas.

Y es que, para el caso de México y varias ciudades de la región, no es cosa menor. Ya no se trata sólo de insistir en que nuestra América Latina ha sido calificada como la más insegura, violenta, letal y menos pacífica del mundo⁶, sino ahora de investigar cómo hemos llegado a

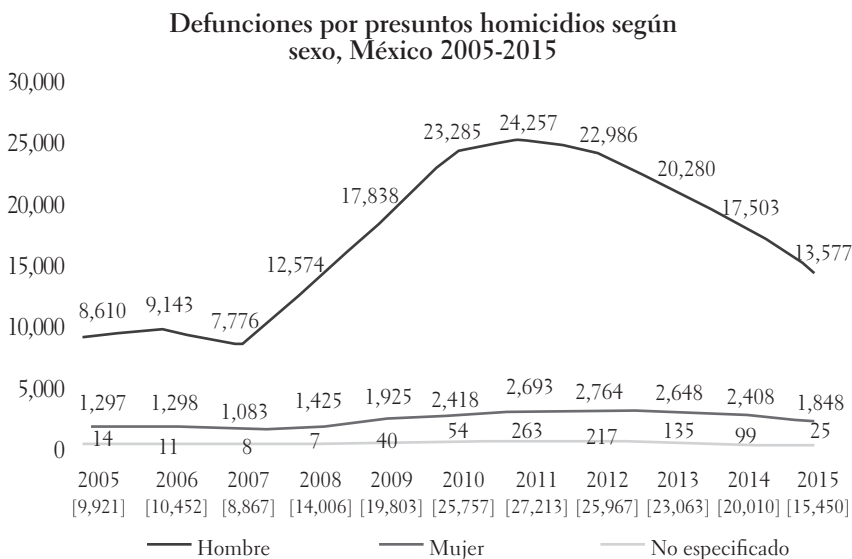
⁵ Roser, Max, *War and Peace*, Published online at OurWorldInData.org. Consultado en: <https://ourworldindata.org/war-and-peace/> [Online], 2016.

⁶ UNODC, 2013; PNUD, 2014; Institute for Economics and Peace, 2015; The Economist, 2016; Igarapé, 2016; Vilalta, *et al.*, 2016.

serlo, qué hacer para revertirlo y de qué manera mitigar y atender impactos que cobran dimensiones de crisis humanitaria (*Society Justice Initiative*, 2016).

Sólo para el caso de México -sin considerar tasas por cada cien mil habitantes que es lo que facilita la comparabilidad por municipios, estados y subregiones-, resulta dramático el rápido nivel de deterioro de la protección a la vida (figura 5.7).

FIGURA 5.7. *Elaboración, Proyecto Empoderamiento Económico, Prevención de la Violencia y Acceso a la Justicia de Mujeres en América Latina con base en las estadísticas de mortalidad del INEGI.*



Variación porcentual del homicidio en contra de mujeres en el período ha sido de un 42.5%, mientras que en el de los hombres ha sido de un 58%

Fuente: INEGI. Estadísticas de mortalidad.

Quizá resulte nuevamente una verdad de Perogrullo; sin embargo, aun para 2009, negar el aumento de los homicidios dolosos, en particular los cometidos con armas de fuego, fue una constante gubernamental a pesar de que, con datos simples, era posible alertar sobre un incremento francamente alarmante. Tan sólo en dos años casi se duplicaron

los homicidios, lo mismo en los totales nacionales que en las tasas⁷. Su distribución, no obstante, seguía un patrón asociado a las intervenciones intencionales desarrolladas principalmente por las fuerzas federales y, muy en especial, con las nuevas encomiendas encargadas a las fuerzas armadas⁸.

Al mismo ritmo se incrementaron otro tipo de delitos calificados por expertos en violencia como predatorios y casi siempre “compensatorios” o “subsidiarios” de ciertas actividades ilegales, principalmente de la delincuencia organizada.

En un período corto de tiempo, los secuestros extorsivos desplazaron la visibilidad internacional que tenía Colombia para centrarse en México como el país con el mayor número a nivel mundial (tanto en totales como en tasas, desde 2010). De acuerdo con un estudio realizado por el Observatorio Nacional Ciudadano⁹, el período de menor denuncia fue en 2005 (tasa de 0.26 a nivel nacional), registrando las más bajas desde 1997, con ligeros incrementos hacia 2007, año a partir del cual la tendencia fue en incremento constante (para 2013, con una tasa de 1.43, lo que representó un aumento de 350%).

⁷ INEGI (2016). Datos preliminares revelan que en 2015 se registraron 20 mil 525 homicidios. Boletín de prensa. Visible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016_07_04.pdf

⁸ La mayoría de los análisis al respecto sugieren una asociación entre la intervención de las fuerzas federales —principalmente la Policía Federal y el Ejército— y el aumento de los homicidios, que son atribuidos directamente a los cuerpos de seguridad. En este sentido, Galindo (*et al.*, 2017) señala que al “examinar los datos desagregados a nivel estatal se observa un patrón general, excepto en Michoacán, de marcados incrementos de homicidios en las entidades donde se implementaron los operativos conjuntos permanentes después de que éstos fueron desplegados”. Tal escenario ha generado varias hipótesis a las que agregaría que las intervenciones desordenadas y poco estratégicas han tenido como efecto la propia fragmentación de los cárteles o grupos organizados cuando los líderes son “capturados” o “abatidos”. Como consecuencia y ante la ruptura violenta de sus estructuras —bastante frágiles—, los enfrentamientos ante agentes estatales y entre los propios grupos —para determinar la nueva jerarquía y control internos—, exacerba la violencia letal. Lo mismo podría interpretarse allí donde desaparece cierto control político alrededor de los fenómenos de violencia, que apuntaría hacia entornos de fragilidad en la gobernanza y gobernabilidad al interior de los estados (Ángel, *et al.*, 2017).

⁹ Observatorio Nacional Ciudadano (2014), “Análisis integral del secuestro en México”.

Cómo entender esta problemática”, visible en: <http://onc.org.mx/wp-content/uploads/2014/08/Secuestro2014.pdf>

La extorsión, en su modalidad de “vacuna”, “cobro de piso” o “garantía de seguridad”, pero también como “engaño virtual” o con calidad meramente intimidatoria (amenaza)¹⁰, tendría dimensiones nunca antes vistas en el país, a pesar de que la investigación al respecto, era —y es— francamente escasa¹¹.

Al robo con violencia se añadió un medio comisivo diferenciado por la presencia de arma de fuego, con la real probabilidad de un desenlace de letalidad. Para el año 2015, el 61.7% de los homicidios dolosos se cometió con arma de fuego¹². De conformidad con la ENVIPE¹³, en el año 2010, los delitos con portación de arma de fuego fueron el 40.6%; para el 2013 representó el 50.2%, y en el 2015 significó 45.2%.

Pero otro delito tendría un equivalente de impacto social e institucional parecido al homicidio y, para el cual, ni la legislación nacional ni la capacidad institucional tendría —ni tiene— una respuesta capaz y articulada. La desaparición de persona calificada como: persona extraviada, desaparición forzada o involuntaria, reclutamiento forzado, o presunción de muerte o ausencia, daría cuenta del tamaño del desastre humanitario que, a diez años del inicio de la denominada “guerra contra el narcotráfico”, aún no se dimensiona del todo¹⁴.

En el nivel federal, hasta antes de 2007 se tenían registradas 45 personas no localizadas; mientras que, para enero de 2017, el número total fue de 979. El registro en el nivel de gobierno local, por otro lado, concentra un dramatismo inusitado: mientras que antes de 2007, el registro publicado por el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) fue de 243; entre 2007 y enero de 2017, representó 29,345. Es decir,

¹⁰ Las más frecuentes son la extorsión telefónica, la ciber-extorsión y el cobro por derecho de piso.

¹¹ Pérez Morales, Vania, *et al.*, (2014), “Evolución de la extorsión en México: un análisis estadístico regional (2012-2013)”, *Revista Mexicana de Opinión Pública*, enero-junio 2014 y 2015, ISSN 1870-7300, pp. 113-135.

¹² INEGI (2016), Datos preliminares revelan que en 2015 se registraron 20 mil 525 homicidios. Boletín de prensa, visible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016_07_04.pdf

¹³ ENVIPE (2016), Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, *Principales Resultados (ENVIPE) 2016*, visible en: http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2016/doc/envipe2016_presentacion_nacional.pdf

¹⁴ Open Society Justice Initiative (2016), “Atrocidades innegables: confrontando crímenes de lesa humanidad en México”, visible en: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/undeniable-atrocities-esp-2nd-edition.pdf>

para enero de 2017, un total de 30,612 personas han sido reportadas con el estatus de desaparecidas¹⁵.

Dentro de este escenario, dos son los puntos clave que considero bien podrían describir lo que ha sucedido y sucede con las políticas públicas sobre inseguridad e injusticia en México: los escasos logros para “reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas” y la carrera por “crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles”.

Me explico. Ante la importancia de revertir las tendencias y prevalencias delictivas expuestas sobre la base de diferentes análisis principalmente vinculados al homicidio¹⁶, lo que mejor describe nuestra tragedia en seguridad y justicia son los altos niveles de corrupción e impunidad, marco que brinda certeza a los criminales en el sentido de que difícilmente tendrán responsabilidad por el daño causado.

La idea no es nueva. Beccaria¹⁷, en su tratado *De los delitos y de las penas*, (§. XXVII, “De la suavidad de las penas”), apunta que “no es el rigor de los suplicios el medio más seguro de evitar los delitos, sino la certeza del castigo, la vigilancia del magistrado y aquella severidad inexorable que sólo es virtud cuando es suave la legislación. La perspectiva de un castigo moderado, pero inevitable, hará siempre una impresión más fuerte que el temor vago de un suplicio terrible, cuyo horror se destruye casi enteramente con la esperanza de la impunidad”.

¹⁵ SNSP (2017), Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED), visible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/consulta-publica.php>.

¹⁶ Eisner, Manuel y A. Nivette (2012), “How to reduce the global homicide rate to 2 per 100,000 by 2060”, in: Welsh, B. y Loeber, R. (eds.) *The Future of Criminology*, New York: Oxford University Press, pp. 219-228. Visible en: http://www.crim.cam.ac.uk/people/academic_research/manuel_eisner/global_homicide.pdf. Eisner, Manuel (2015), *How to Reduce Homicide by 50% in the Next 30 Years*, Rio de Janeiro: Instituto Igarapé. Visible en: https://docs.google.com/viewer?url=https://igarape.org.br/wpcontent/uploads/2015/07/Homicide-Dispatch_1_EN.pdf. Véase también Rivera, Mauricio (2015), *The sources of social violence in Latin America. An empirical analysis of homicide rates, 1980–2010*, visible en: <http://jpr.sagepub.com/content/53/1/84.abstract>

¹⁷ Beccaria, César, *De los delitos y de las penas*, México, 2000, Fondo de Cultura Económica.

Si parafraseamos a Eisner¹⁸, podemos señalar que nuestro sistema de seguridad y justicia se caracteriza por una disfuncionalidad que incluye altos niveles de impunidad para los delincuentes; policías corruptas e ineficaces; abuso de la prisión preventiva; centros penitenciarios sobrepoblados, cooptados y gestionados por la delincuencia organizada; y nulas probabilidades de reintegración y rehabilitación de los internos para su post-liberación.

No se trata de contar solamente con leyes pertinentes sino de que éstas se apliquen efectivamente en la realidad, o como lo ha señalado de una forma breve y clara la Universidad de Cambridge¹⁹, “el contexto institucional sí importa”.

III. DEFINIR EL CONFLICTO

¿La guerra de una persona? Con esta frase Luis Astorga²⁰ inicia uno de sus análisis para resumir un sexenio. La palabra “guerra” fue de uso recurrente por el titular del Poder Ejecutivo federal para definir su estrategia de seguridad —aunque con mayor frecuencia lo negara—; la justificación sostenida, de que era “una estrategia que [... implicaría] costos, como ocurre en cualquier otra guerra”; una “guerra sin cuartel”; una lucha de larga duración, con costos y la pérdida de vidas; la mejor alternativa de mayores beneficios y de menores costos: anunciaba la “inevitabilidad” de las muertes.

Sin embargo, el uso retórico y simbólico utilizado en su momento estaba lejos de la definición internacional sobre “guerra” o “conflicto armado”, mas no así los efectos o “los costos”, como los definió el ex presidente.

Los escasos buenos resultados de la política criminal operada en el sexenio 2006-2012, y la rampante impunidad, llevó a la reflexión y

¹⁸ Eisner, Manuel, *How to Reduce Homicide by 50% in the Next 30 Years*, Rio de Janeiro: Instituto Igarapé. Visible en: https://docs.google.com/viewer?url=https://igarape.org.br/wpcontent/uploads/2015/07/Homicide-Dispatch_1_EN.pdf 2015, p. 13.

¹⁹ Cambridge University & WHO (2014), *et al.*, *Global Strategies to Reduce Violence by 50% in 30 Years*, Global Violence Reduction Conference 2014, visible en: <http://www.vrc.crim.cam.ac.uk/VRCconferences/conference/violencereduction-report>, 2014, p. 13.

²⁰ Astorga, Luis (2015), *¿Qué querían que hiciera? Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*, México: Grijalbo, 2015, p. 83.

acción de varios grupos de la sociedad civil sobre la responsabilidad del entonces titular del Poder Ejecutivo, Felipe Calderón, con motivo de la violencia que inundó al país. Así, a partir del año 2011, han sido interpuestas diversas acciones para llevarle ante la justicia internacional por crímenes de *lesa humanidad*, principalmente comunicados formales a la Fiscalía de la Corte Penal Internacional²¹.

Por otro lado, las voces “guerra”, “conflicto armado” y “guerra civil” se utilizan con bastante frecuencia y de forma intercambiable para describir la situación de violencia en México. Basta colocar dicho concepto en cualquier buscador de internet para corroborar esta afirmación.

No obstante, se tratan de ideas cuya fuerza política es innegable para alertar sobre los niveles de violencia epidémica —así como los vocablos de uso social que describen el sentir de las personas y las comunidades—; la concepción técnica de “conflicto armado” está estrechamente vinculada a su categoría jurídica, sea en el orden nacional o internacional.

Es decir, más allá de su conceptualización social o sociológica, la connotación “conflicto” y sus categorías subyacentes (guerra, guerra civil, conflicto armado, etcétera) están asociadas a los instrumentos legales (nacionales o internacionales) que las definen. Como punto de referencia, el Derecho internacional humanitario (DIH) define al “conflicto armado internacional” y al “conflicto armado no internacional”, de la misma forma que sirve de fundamento para las caracterizaciones que la jurisprudencia, también internacional, les ha atribuido.

Esto es, “el DIH hace una distinción entre dos tipos de conflictos armados, a saber:

- conflictos armados internacionales, en que se enfrentan dos o más Estados, y
- conflictos armados no internacionales, entre fuerzas gubernamentales y grupos armados no gubernamentales, o entre estos grupos únicamente. El derecho de los tratados de DIH también hace una distinción entre conflictos armados no internacionales, en el sentido del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de

²¹ Open Society Justice Initiative, “Atrocidades innegables: Confrontando crímenes de lesa humanidad en México”. Visible en: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/undeniable-atrocities-esp-2nd-edition.pdf>, 2016, p. 167.

1949, y conflictos armados no internacionales según la definición contenida en el artículo 1 del Protocolo adicional II.

“Desde el punto de vista jurídico, no existe ningún otro tipo de conflicto armado”²².

Tener presentes las categorías jurídicamente válidas (normativas o jurisprudenciales) es sumamente relevante, tanto en el orden jurídico como en el social, pues en gran medida, entre otros, determina los siguientes aspectos:

- a) Los derechos de las víctimas y su acceso a la justicia;
- b) Los mecanismos con los que cuentan los Estados para hacerles frente (tanto legales como institucionales y, dentro de ellos, la controvertida participación de las fuerzas del orden público);
- c) Los andamiajes jurídicos y de acceso a los organismos internacionales, incluidos los tribunales;
- d) Las formas de victimización directa e indirectamente imputables (actores estatales y no estatales); y
- e) La jurisdicción aplicable a los responsables del conflicto, tanto nacional como internacional.

En sus manifestaciones tradicionales, las formas que conforma el *ius in bello* cuentan con premisas que han de cumplimentarse más o menos con claridad. Es decir, al menos existen actores identificados en ambos extremos, o certeza sobre la “necesidad militar” como categoría justificada. Sin embargo, en las últimas décadas, y muy en especial para México y América Latina, se ha enfatizado la dilución de dichas fronteras aceptadas como válidas, sea dentro del orden jurídico o político.

Si bien las distinciones son cada vez más flexibles o de zonas grises, los conflictos no convencionales se caracterizan por compartir las consecuencias de la victimización por guerras y conflictos²³, pero sin

²² CICR (2008), ¿Cuál es la definición de “conflicto armado” según el derecho internacional humanitario?, visible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/article/other/armed-conflict-article-170308.htm>

²³ Según se ha documentado éstos pueden traducirse en “muertos y heridos, inclusive dentro los rangos de los agentes del Estado; desplazamiento y abusos en contra de las personas; destrucciones de domicilios o bienes; interrupciones de la vida económica; y/o traumas”. *Cfr.* Minning, 2008.

las premisas tradicionales. Es así que es difícil establecer fronteras claras entre los actores generadores, sean estatales o no, o sobre las motivaciones de la violencia ejercida, muchas veces meramente predatoria, vinculadas a la actividad criminal y a beneficios económicos concretos.

De esa forma, es pertinente la definición propuesta por Mary Kaldor²⁴ (1999, 2013 y en el mismo sentido Jung²⁵, 2005) como “nuevas guerras” para enfatizar los efectos tanto en los órdenes estatales como en las comunidades y personas. Algunas expresiones sinonímicas son “otra situación de violencia”, “desórdenes internos”, “desórdenes geopolíticos”, “violencia interna”, “disturbios o tensiones internas”, “conflictos asimétricos” o “situaciones excepcionales”²⁶.

Dentro de las manifestaciones que podrían distinguirse se encuentran la violencia armada; la violencia urbana; los conflictos entre pandillas violentas o entre grupos de delincuencia organizada; la violencia por crímenes de odio —dentro de los más relevantes, los religiosos, los étnicos, los políticos y los raciales—; masacres masivas de naturaleza diversa (los tiroteos en las escuelas y en los centros de diversión, o ejecuciones de grupos enteros de poblaciones como migrantes o jóvenes, entre otros); y las “guerras” no convencionales declaradas “contra las drogas”, “contra el delito” o “contra el terrorismo”, que impliquen un accionar explícito del Estado.

Dentro de los actores con mayor visibilidad se encuentran, por ejemplo, los grupos involucrados en actividades criminales que se enfrentan por reconocimiento social, control del territorio o beneficios particulares (Organización de Estados Americanos)²⁷. El medio comisivo sin duda alguna es el homicidio, los delitos predatorios y la alta presencia

²⁴ Kaldor, Mary (1999), *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Cambridge: Polity Press.

²⁵ Jung, Dietrich, “New Wars, Old Warriors and Transnational Crime: Reflections on the Transformation of War. Cooperation and Conflict”, *Journal of the Nordic International Studies Association*, Vol. 40(4), 2005, pp. 423–434

²⁶ Otras de las nociones que se han querido utilizar son las contempladas en el artículo 27, “Suspensión de Garantías”, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, a saber, caso de peligro público o de otra emergencia.

²⁷ Organización de Estados Americanos (2015), “Report on the Expert Meeting: searching for common approaches to deal with unconventional conflicts and violence in the Americas”, visible en: <https://www.idrc.ca/sites/default/files/sp/Documents%20EN/OAS-report-experts-meeting-unconventional-conflicts-Americas.pdf>

de armas de fuego que derivan en violencia armada, así como dificultades claras para establecer a los “actores” o sujetos en confrontación (aquí es donde se diluye con mayor claridad la definición tradicional de conflicto armado) y los linderos entre lo legítimo e ilegítimo, y lo legal e ilegal de dichos actores²⁸.

En esta misma línea han transitado los antecedentes provistos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), en los que se ha puesto especial atención a las diferencias entre los conflictos armados y otros desórdenes, por su trascendencia en la vigencia y protección de los derechos humanos en tales escenarios, muy en especial con relación al artículo 27 del Pacto de San José²⁹.

La ruptura de la paz por actores civiles, ilegales y armados y la subsecuente reacción estatal —no en pocas veces desafortunada—, ha tenido como consecuencia que sea mucho más visible la situación *per se*, dejando fuera su dimensión jurídica³⁰. Y es el olvido y el desconocimiento lo que producen nuestras múltiples catástrofes, pues la biografía y la bibliografía de la violencia en la región son bastas, y es el desdén por dicha experiencia y sus contextos lo que nos aleja de las mejores respuestas.

Es aquí donde la CoIDH ha mostrado una gran creatividad en la defensa de los derechos al distinguir entre las circunstancias de conflicto armado y otras. Ha delimitado la responsabilidad del Estado frente a actos de particulares o grupos privados, puntualizando la de éstos allí donde no deben ni pueden ser absueltos en aras de una responsabilidad general³¹; ha impuesto obligaciones reforzadas por situaciones

²⁸ Minning (2008) menciona que dentro de las formas de violencia interna es posible encontrar confrontaciones entre “fuerzas de seguridad y manifestantes; grupos comunitarios entre sí mismos; fuerzas de seguridad y bandas armadas ilegales; o fuerzas ilegales entre sí mismas”.

²⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de Octubre de 1987. Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Solicitada por el Gobierno de la República Oriental del Uruguay.

³⁰ Burgorgue-Larsen, lo indica de la siguiente manera: “La importancia de la necesidad de distinguir entre la noción de conflicto armado y los simples ‘disturbios y tensiones internas’ se debe a la determinación del derecho aplicable a los diferentes tipos de situaciones”, 2010, p. 132.

³¹ CoIDH, 31 de enero del 2006, Fondo y reparaciones, *Masacre de Pueblo Bello vs Colombia*. Serie C, N° 140, parágrafo 123.

particulares de vulnerabilidad³²; y ha afirmado la prohibición de la desaparición forzada, el deber correlativo de búsqueda de las víctimas y la sanción a los responsables, consagrando el acceso a la justicia en la materia como norma de *ius cogens*³³.

En cada resolución, la CoIDH ha sido cuidadosa para señalar la importancia de diferenciar entre conflicto armado y otras formas de violencia armada, pues en el trasfondo de la diferenciación está la protección de los derechos humanos y las herramientas a disposición de los gobiernos ante situaciones de emergencia, dentro de las que se encuentra la necesidad militar³⁴.

No obstante, queda por determinar la situación y responsabilidad de los Estados por patrones sistemáticos de violaciones toleradas o cometidas en el marco de una situación general de impunidad. Si consideramos que México tiene una tasa de judicialización de 1 por cada 100 mil, entonces se trata de patrones que valdría la pena examinar.

IV. POLÍTICAS PARA LAS VÍCTIMAS

A todo esto, ¿por qué insistir en los derechos de las víctimas?³⁵.

La importancia de enfatizar en las víctimas de los entornos de violencia crónica³⁶ y contextos no convencionales, surge por el lugar se-

³² CoIDH, 19 de noviembre de 1999, Fondo, *Villagrán Morales y otros vs Guatemala*, Serie C, N° 63; CoIDH, 25 de noviembre del 2006, Fondo y reparaciones, *Prison Miguel Castro Castro contra Perú*, Serie C, N° 160; CoIDH, 16 de noviembre de 2009, Sentencia Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs México, Serie C, No. 205.

³³ Burgogue-Larsen Laurence, Amaya Úbeda de Torres, *et al.*, *La “guerra” en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, ACIDI, Bogotá, Vol. 3 Especial, pp. 117-153, 2010, p. 129.

³⁴ En sentido contrario a las opiniones del CICR plasmadas en 2008 para diferenciar la violencia interna de la del conflicto armado; su posición más reciente al respecto señala que se debería priorizar la situación de hecho por sobre la definición jurídica para determinar la naturaleza del conflicto, posición aun sin asidero legal.

³⁵ Una versión previa de este apartado fue presentada en las Jornadas Penales, de las cuales hace parte este documento y, con posterioridad, publicada con modificaciones por la Universidad de Belgrano.

³⁶ Se entiende por violencia crónica (Pearce, 2007, p. 7) aquella que ocurre en “contextos en que los niveles de violencia se miden en las dimensiones de intensidad, espacio y tiempo. Una definición posible es aquella en que las tasas de muerte violenta al menos duplican la tasa promedio prevaleciente en los países ubicados en la

cundario que tienen en las agendas públicas nacionales. Los delitos graves y las violaciones a derechos humanos ocupan actualmente las primeras planas y las preocupaciones centrales de los gobiernos, como si se dieran entre sólo dos actores: un perpetrador que amenaza la convivencia social y un Estado encargado de sancionarlo. “La violencia homicida, la creciente victimización delictiva, el aumento de la población carcelaria, y el persistente miedo al crimen o sensación de inseguridad”³⁷, son los principales indicadores sobre la situación de nuestro país y región. Pero detrás de cada uno de dichos indicadores se encuentran invisibilizadas las víctimas y, en consecuencia, sus necesidades y derechos, por lo que no es posible negar su relevancia.

Por consiguiente, la indiferencia y otros mecanismos de invisibilización, neutralización y negación de un gran número de víctimas, las ha colocado en un diálogo de segunda. Incluso, siquiera mirar a las víctimas en tiempos electorales tampoco es redituable.

Muy a pesar de la definición establecida en la *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder* (1985), aún se les regatea su estatus. Así, víctima es el sujeto pasivo como también el ofendido, el perjudicado, el que-rellante, la parte civil o el coadyuvante; que puede ser por situación, condición, calidad o determinación; porque la víctima no es víctima si no lleva un apellido en su definición, según los límites de los derechos de cada país.

En su conceptualización no han resultado relevantes los alcances de los daños sufridos por la victimización delictiva o violación a derechos humanos, como tampoco sus impactos en las personas, familias y comunidades que, en ciertos contextos jurídicos, quedan reducidos a un simple daño económico.

Frente a los derechos procesales, el derecho de acceso a los servicios de asistencia, atención, protección y reparación integral con frecuencia es entendido desde un punto de vista burocrático y no empático, es de-

misma categoría de ingreso, en que estos niveles se sostienen a lo largo de un período de cinco años o más y en condiciones en que los actos de violencia que no necesariamente causan la muerte registran altos niveles en diversos espacios de socialización, tales como el hogar, el barrio y la escuela, contribuyendo así a la reproducción de violencia a lo largo del tiempo³⁷.

³⁷ Vilalta Perdomo, Carlos J., *Información para la prevención del delito y la violencia*, visible en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/8174>, 2017, p. 3.

cir, no como un derecho que corresponda a la situación especial por la que atraviesan personas cuya dignidad ha sido, no en pocas ocasiones, destruida por el delito o la violación a derechos humanos.

Y también su participación en otras esferas que afectan sus derechos, diferentes a la justicia penal, es precaria, casi marginal.

Los derechos asociados a servicios a menudo requieren recursos adicionales para que sean efectivos, mientras que los estrictamente procesales demandan una inversión menor en su puesta en práctica, pero con bastante frecuencia son asumidos como los únicos necesarios en el acceso a la justicia para las víctimas.

Así, a las necesidades psicosociales se les ha mirado como de segundo orden y suelen ser desatendidas por policías, fiscales y jueces porque, con frecuencia, no se dimensiona cómo impactan en la impartición de justicia.

La mejor excusa que los dogmáticos tradicionales han encontrado para escatimar los derechos de las víctimas está en la confrontación que hacen con las garantías de los acusados y el imaginario de una “víctima vengativa” con intereses propios. Por fortuna, la evidencia empírica en México ha demostrado los alcances de la justicia restaurativa, donde una parte importante de los derechos de las víctimas no minan, en ningún sentido, los principios básicos de nuestras recientes reformas a la justicia penal, como el debido proceso para los imputados.

El mayor enemigo para los derechos de las víctimas se halla en Estados con instituciones débiles y problemas estructurales transversales donde sobresalen la corrupción, la impunidad y la desconfianza social hacia las mismas.

Es en ese contexto donde navega la consolidación de los derechos de las víctimas. Su participación es clave en la justicia penal, lo ha sido en los procesos de consolidación democrática de nuestros países y lo será en la construcción de desarrollo sostenible para la región. Para ello, es fundamental trazar una ruta crítica que entienda y atienda el derecho de las personas a no ser víctimas a través de la prevención, pero también de mecanismos de información, asistencia, atención, protección, participación, reparación integral y garantías de no repetición, frente a las diversas formas de victimización por el delito.

Se requieren acciones sencillas pero inteligentes para que nuestros gobiernos atiendan los retos que enfrentan, entre ellas:

- a) Institucionalizar los derechos de las víctimas y gestionarlos con los más altos estándares de implementación de acuerdo con los marcos jurídicos internacionales. Las leyes de víctimas avanzan, no sin problemas, como en Colombia (Ley 1448 de 2011), Costa Rica (Ley 8720 de 2009) y México (Ley General de Víctimas). La implementación importa.
- b) Institucionalizar la prevención de la violencia y el delito en la construcción de comunidades seguras para reducir la victimización. Se requieren marcos jurídicos específicos, instituciones permanentes, recursos presupuestales propios, talento humano técnico y políticas basadas en evidencia.
- c) Perder el miedo a los números es primordial. Nuestros gobiernos deben comprometerse a metas reales, monitoreables y evaluables: reducir sustantivamente el homicidio en un 50% en 5 años; disminuir en un 25% la violencia familiar y el abuso sexual infantil en el mismo período y aumentar el acceso de las víctimas a los sistemas de asistencia, protección y defensa, entre otros.
- d) Invertir presupuestos explícitos para el apoyo a víctimas y para la prevención de la victimización, que se alejen de los recursos propios del sistema de seguridad y justicia penal y se dirijan a la planificación, profesionalización, desarrollo, implementación y evaluación de las acciones para lograr las metas anteriores.

Las acciones instrumentales o de justicia procedimental son igualmente relevantes para detener la violencia y lograr el reconocimiento del daño causado y reafirmar la dignidad de las víctimas. Frente a la ausencia de dichas acciones, los incentivos para la comisión de los delitos pueden aumentar y transformar sus patrones.

Mucho se ha escrito, especialmente en las últimas décadas, sobre los derechos de las víctimas de delitos y de graves violaciones a los derechos humanos. Es cada vez más abundante la literatura especializada. Contamos cada vez con mayor número de profesionales en criminología, victimología, criminalística, Derecho penal, derechos humanos, justicia restaurativa... Existe una genuina comprensión general sobre la violencia y su complejidad, que admite que las víctimas necesitan apoyo e información, lo mismo que ser escuchadas, compensadas y reconocidas por la sociedad y por el Derecho.

Sin embargo, a treinta años de la *Declaración de 1985* de las Naciones Unidas, no hemos logrado que un trato digno y humano sea la constante de nuestros sistemas de justicia. No hemos logrado en el país mejores andamiajes jurídicos que consideren la integralidad y mecanismos inclusivos que den a las víctimas certeza y participación efectiva. Seguimos abordando los problemas de seguridad y justicia como silos aislados, lo que también ha puesto al descubierto la escasa capacidad para lograr acuerdos y coordinación en su funcionamiento.

Si consideramos que en el nuevo sistema de justicia penal 8 de cada 10 imputados salen absueltos cuando se procesan por flagrancia; 1 de cada 10 personas puestas a disposición salen automáticamente debido a violaciones en la detención; 1 de cada 4 deriva en libertad por falta de prueba e ineficacia en la indagatoria, entonces la conclusión resulta alarmante: no existe una investigación científica de los delitos, sólo se está procesando flagrancia y, aun así, no hay capacidad para demostrar la responsabilidad de los inculpados y, en consecuencia, para aspirar a una reparación del daño.

Por otro lado, como he señalado, las formas “tradicionales” de victimización se han desplazado hacia otras complejas que imponen retos puntuales a nuestro gobierno en todos sus niveles. Muy en particular la desaparición de personas, rubro en el cual más allá del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, ni siquiera existe un sólido sistema de información. Resulta urgente revisar experiencias como el Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres (SIRDEC) o los documentos generados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), así como el de Consolidación de los Mecanismos de Búsqueda e Identificación de Personas Desaparecidas en Colombia³⁸.

Es imperativo tomar conciencia clara de que las propuestas que generemos en el país deben basarse en evidencia sobre lo que ha funcionado y cómo podríamos aprovechar tal conocimiento para reducir nuestras curvas de aprendizaje. De lo contrario, sólo estaremos gene-

³⁸ Concentra en una sola política, las acciones claras y diferenciadas de los actores que participan de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas, la Defensoría de Pueblo, el Departamento Administrativo de Seguridad, la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el Departamento Nacional de Planeación, y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

rando leyes que, como las instituciones que crean para implementarlas, nacen con vicios de origen y crean falsas expectativas a las personas que deberían proteger, mientras cientos de madres y de familias son las que toman las búsquedas y la investigación en sus manos.

V. COLOFÓN

La situación de violencia de México, más allá de que en estricto sentido no puede ser clasificada jurídicamente como un conflicto armado, presenta particularidades equivalentes a situaciones de crisis humanitaria. Ello se traduce en la necesidad de desarrollar capacidades y habilidades particulares por parte de todos los niveles de gobierno para prevenir, atender, investigar y judicializar delitos que creíamos formaban parte del nuestro pasado.

La cantidad de víctimas por delitos comunes, de los asociados a delincuencia organizada, de formas predatorias motivadas por la impunidad y de violaciones a derechos humanos, en números rebasa 29 millones de personas al año (29.3). Ello significaría casi dos veces el total de la población chilena (17.62), guatemalteca (15.47) o ecuatoriana (15.74); o casi la totalidad de Perú (30.38) o Canadá (35.16).

Equivale al 23.96% de todas y todos los mexicanos. Una de cada cuatro personas en nuestro país es víctima. ¿Qué otro dato se necesitaría para transformar nuestras mentes e instituciones?, ¿para lograr consensos hacia la construcción de mejores políticas públicas?, ¿para aceptar que se han cometido errores en sus diseños?, ¿para abatir la corrupción y la impunidad?, ¿para contrarrestar la violencia?, ¿para llevar a la justicia a los responsables de la victimización?