

# **LA INSEGURIDAD COMO AMENAZA A LA DEMOCRACIA EN MÉXICO**

Víctor Manuel Muñoz Patraca

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Universidad Nacional Autónoma de México

Correo electrónico: [patraca@unam.mx](mailto:patraca@unam.mx)

Área temática: Relaciones Internacionales

Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013.

## **Resumen:**

La inseguridad en México se ha incrementado a partir de la lucha contra la delincuencia organizada emprendida por el gobierno del presidente Felipe Calderón (2007-2012), constituyéndose en una amenaza para la continuación de proceso de construcción democrática en el país. Las libertades fundamentales contenidas en la constitución mexicana de 1917 se ven amenazadas por la actuación de grupos criminales que limitan la libertad de tránsito en regiones cada vez más extensas del territorio nacional, impiden la divulgación de información adversa a sus intereses en la prensa y medios electrónicos de comunicación, inhiben la actividad económica y atentan contra la vida de los habitantes del campo y la ciudad que se oponen a aceptar extorsiones y abusos o simplemente tuvieron el infortunio de cruzarse en su camino.

La respuesta del gobierno mexicano al desafío de bandas vinculadas al trasiego de drogas y otras actividades ilícitas como el tráfico de armas y personas, el secuestro y extorsiones de diversa índole, ha sido ineficaz en la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos.

En este trabajo se sostiene la hipótesis de que la inseguridad está debilitando la confianza de los ciudadanos en las instituciones, lo cual coloca al gobierno ante la necesidad de recurrir a la cooperación internacional para dar una nueva legitimidad a instituciones involucradas en garantizar los derechos y libertades civiles.

## **Una democracia asediada**

México ha vivido un largo proceso de cambio democrático a partir de 1977, cuando se adopta una reforma político-electoral que, de manera gradual, ha logrado la ampliación de los espacios de participación y representación políticas. Las transformaciones a nivel de los partidos y del sistema de partidos, en la renovación de los liderazgos y en el comportamiento político-electoral de los ciudadanos nos colocan hoy día en un sistema político diferente al existente siete lustros atrás.

El cambio político se acompañó de un proceso de modificación de las estructuras económicas, políticas, sociales y culturales. El autoritarismo fue el soporte de una estructura política y social --que ciertamente no ha terminado de desaparecer-- y de una economía que atraviesa una prolongada crisis en las décadas de los años setenta y ochenta, marcada por una pérdida manifiesta de competitividad y rezago tecnológico.

La reforma de la economía para abrir el mercado interno a la competencia del exterior y darle una orientación hacia una economía exportadora, provocó que el autoritarismo entrara en abierta contradicción con las nuevas necesidades. En buena medida los obstáculos obedecían a la forma cómo se llevaba a cabo la toma de decisiones, los valores en que se fundamenta ese proceso y las reglas del juego prevalecientes. Fue entonces cuando para muchos cobró importancia el cambio político iniciado una década atrás; ya no eran sólo los disidentes quienes desde tiempo atrás reclamaban una apertura de los espacios de participación política, sino de sectores más amplios, incluyendo a los empresarios y las clases medias, que no compartían los valores prevalecientes en el grupo detentador del poder.

La realidad se había mostrado con toda crudeza, evidenciando que el buen funcionamiento de la economía exigía un replanteamiento del papel del Estado como regulador de la economía, garante de la seguridad y del imperio de la ley. El ajuste institucional condujo a la reforma de algunas instituciones existentes y a la creación de nuevas, capaces de responder a los retos del siglo cuyo inicio era cada vez más cercano.

El autoritarismo y muchas de sus instituciones, creadas a lo largo del siglo XX, no respondía más a las necesidades del país. Así que el proceso de construcción democrática comenzó a partir de su cimiento, es decir, del método para elegir a los

gobernantes. La persecución del objetivo de elecciones libres y competidas dio impulso a los cambios en el funcionamiento de las instituciones político-electorales, en el comportamiento de los actores políticos y en los valores de la sociedad en su conjunto como una respuesta adaptativa del sistema. Las modificaciones del marco constitucional y la legislación electoral dieron como resultado un sistema de partidos competitivo, el cual hizo posible, en julio de 2000, la alternancia en el poder a nivel de la presidencia de la República. De esta forma, concluía el proceso por medio del cual el sistema de partidos dejaba de ser hegemónico-pragmático, como lo definió Giovanni Sartori, al perder el Partido Revolucionario Institucional (PRI) su posición de hegemonía de forma gradual, primero en elecciones municipales, locales, federales, de gobernadores hasta llegar a la presidencia de la República, tras lo cual se ha convertido en uno de tres grandes partidos funcionando en un sistema multipartidista con altos niveles de competencia.

Al iniciarse el siglo XXI, con instituciones electorales capaces de organizar eficazmente procesos electorales competitivos y transparentes para garantizar la renovación puntual del liderazgo político<sup>1</sup>, el reto de la consolidación democrática parecía encaminado a dar continuidad a la extensión de los valores y las prácticas democráticas mediante el esfuerzo por superar la desigualdad social<sup>2</sup>, un obstáculo formidable para contar con instituciones democráticas sólidas y una economía en crecimiento sostenido.

Sin embargo, la irrupción de la inseguridad y su cauda de violencia en extensas zonas del país, dejó al descubierto otras debilidades del proceso de construcción democrática. Las inercias que impedían la aplicación de las normas o el funcionamiento a medias de instituciones creadas durante la etapa reformista, la fragilidad del estado de derecho y del sistema de justicia, contaban con un análisis y discusión suficientes para dar respuestas, en este último ámbito si bien sin la integralidad debida, acordes con las exigencias más evidentes en los ámbitos de la seguridad y la justicia penal, incluida la introducción de los juicios orales.<sup>3</sup>

La guerra contra el narcotráfico, o de manera más exacta, contra el crimen organizado, inició cuando el proceso de fortalecimiento de las instituciones para mejorar el sistema de justicia, abatir la corrupción y asegurar la protección de los derechos humanos estaba en marcha, pero lejos aún de rendir los frutos esperados. De allí el riesgo planteado en términos de amenaza a la consolidación de la democracia. Juan Linz es, sin duda, el teórico que ha planteado con mayor claridad el proceso que ha conducido al quiebre de la democracia en diversos países y momentos históricos. Ha puesto en duda la hipótesis larga y ampliamente sostenida de que los problemas de carácter económico son decisivos en la caída de las democracias; subrayando el hecho de que los conflictos económicos, o de clase, como los llama la teoría marxista, se vuelven irresolubles cuando se acompañan de cuestiones “simbólicas como el carácter de las instituciones políticas, el lugar de la religión en la sociedad, las políticas lingüísticas o la identidad nacional”. Para Linz:

---

<sup>1</sup> Acerca del papel fundamental de éstas, véase: César González Olguín, “Veinte años de discusión electoral. Constitución y desarrollo del Instituto Federal Electoral”, en Víctor Manuel Muñoz Patraca, *El trayecto al siglo XXI: Estado y cambio institucional en México*, México: UNAM/Sitesa, 2011, pp. 71-116.

<sup>2</sup> La irrupción del Ejército Zapatista de Liberación Nacional el 1 de enero de 1994 propició la discusión y aprobación de legislación e instituciones orientadas a atender los reclamos de las minorías en el país, con resultados visibles menos de una década después. A propósito de esta respuesta institucional v.: Vicente González Hidalgo, “Discriminación, democracia y cambio institucional”, *ibid.*, pp.117-149.

<sup>3</sup> Para un detallado análisis de la reforma del gobierno del presidente Felipe Calderón, ver: Daniel López White, “La reforma judicial en México”, *ibid.*, en particular pp. 203-219.

incluso en aquellos países donde la crisis económica mundial de finales de los años veinte principios de los treinta contribuyó a la quiebra de la democracia, los problemas surgidos por la falta de consenso sobre la legitimidad de las instituciones políticas dieron a aquellos conflictos un carácter muy perjudicial, mientras que, en otros países como los escandinavos o los del Benelux, así como en Estados Unidos, el compromiso predominante con las instituciones democráticas permitió encontrar soluciones a los conflictos de clase.<sup>4</sup>

Esta situación, difícil de ignorar, obliga, y así lo ha entendido al gobierno mexicano, a mirar hacia el exterior para hacer frente a una amenaza mayor.

### **La democracia en el orden internacional**

La seguridad internacional en el umbral del siglo XXI podía entenderse inscrita en un amplio sistema de cooperación que considerara tanto las características específicas de los diversos Estados y regiones, como las necesidades de la comunidad global en su conjunto.<sup>5</sup> Un principio de acuerdo estaba basado en la coincidencia sobre los principios democráticos entendidos como norma de la convivencia internacional y la base de consensos conducentes al fortalecimiento de las economías y el aumento del bienestar social; al tiempo de servir de facilitadores de la cooperación, entendida como suma de esfuerzos para combatir las amenazas a la paz y la seguridad internacional. Concebido así, este sistema estaría en condiciones, por ejemplo, de ayudar a los Estados involucrados en procesos de cambio político a construir instituciones democráticas, a promover el Estado de derecho, el respeto a los derechos humanos y la protección de las minorías, al mismo tiempo que permitiría prevenir la proliferación de armas convencionales y de destrucción masiva.

Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en contra de blancos ubicados en territorio de Estados Unidos, interrumpieron de golpe la discusión de este modelo para regresar a una visión de la seguridad vinculada con los intereses nacionales y conceptos tradicionales de enfrentar al enemigo por medio de la guerra, pero en condiciones completamente distintas a las que existían, por ejemplo, durante la guerra fría, cuando ese enemigo estaba claramente identificado con uno o varios Estados. El vuelco fue importante pero, a pesar del regreso de la guerra como medio de lucha contra el terrorismo, algunos aspectos del sistema democrático esbozado apenas unos años antes, se ha abierto paso con dificultades. La globalización obliga a los Estados a aceptar, sin ignorar su condición de grandes potencias, que además de enemigos afrontan riesgos y peligros, los cuales los empujan a cooperar entre sí para enfrentarlos de mejor manera. Este es el origen de la creciente cooperación entre México y Estados Unidos para responder a los desafíos del crimen organizado, actuante a ambos lados de su larga frontera.

Para México, la cooperación con Estados Unidos ha cobrado gran importancia. El conflicto que durante los años ochenta marcó las diferencias de cada país en la forma de atacar el problema, ha sido sustituido por esquemas de cooperación, a pesar de que todavía la desconfianza mutua impide acciones más firmes. La Iniciativa Mérida, firmada en 2007 por los presidentes Felipe Calderón y George W. Bush, y ratificada por el presidente Barack Obama desde su llegada a la presidencia en 2009, muestra las

---

<sup>4</sup> Juan J. Linz, “Algunas reflexiones en torno al triunfo y al futuro de la democracia”, en *Obras escogidas 4. Democracias: quiebras, transiciones y retos*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009, cap. 10, p. 539.

<sup>5</sup> Adam Daniel Rotfeld, “The role of the international community”, in M. F. Plattner and A. Smolar, *Globalization, Power, and Democracy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2000, p. 95.

dificultades de la colaboración, al mismo tiempo de su impensable abandono.

Además de la intensificación de la cooperación bilateral con los Estados Unidos, el gobierno mexicano ha buscado el apoyo de la comunidad internacional por medio de acuerdos bilaterales con diversos países, principalmente de Europa y América Latina, y de organizaciones internacionales que apoyen un esfuerzo que está lejos de rendir frutos claros para las fuerzas gubernamentales. De esta manera, además de la cooperación se ha incursionado en los compromisos en materia de derechos humanos, como una forma de contar con el apoyo de la comunidad internacional. En este trabajo hago referencia exclusivamente a la cooperación y compromisos adquiridos en el plano multilateral, en particular ante la Organización de Naciones Unidas.

### **El compromiso con los derechos humanos**

El respeto de los derechos humanos se ha convertido en un compromiso explícito del gobierno mexicano desde los años noventa, cuando inicia la tarea de sumarse a instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos o de derecho internacional humanitario a los cuales no pertenece. De esta manera se ha buscado revertir el hecho de que el régimen jurídico mexicano en la materia se mantenga incompleto, en detrimento de la imagen del país en el exterior.

Las fuertes críticas enfrentadas por el gobierno mexicano de parte de organizaciones no gubernamentales como Human Rights Watch, sobre todo a partir del inicio de la guerra contra el narcotráfico, ha obligado al gobierno a dar mayor transparencia a sus acciones, y a estar más cerca de los representantes de la Organización de Naciones Unidas. Es importante recordar que esta organización tiene en el terreno del desarrollo social en general, y de los derechos humanos en particular, sus mayores contribuciones a la construcción de un orden internacional basado en la cooperación. La ONU fue creada en 1945 con el objetivo fundamental de mantener la paz y la seguridad internacionales; y, a lo largo de su existencia, los fracasos en evitar la guerra mediante la aplicación de acciones preventivas, en disuadir la realización de actos agresivos y lograr la solución pacífica de las controversias entre los Estados, han sido esgrimidos desde distintos ámbitos –políticos, académicos-- para restar importancia a la organización. Sin embargo, los avances más importantes se han dado en las acciones orientadas a crear las condiciones de una paz duradera mediante el fortalecimiento de la cooperación para la solución de los problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario.

En efecto, el compromiso adquirido en el artículo 1º de la Carta de Naciones Unidas, a favor del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los seres humanos independientemente de su raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otra condición, ha marcado la diferencia de la ONU y su antecesora la Sociedad de Naciones, cuya vida se vio truncada por el estallido de la Segunda Guerra Mundial. La Carta de las Naciones Unidas otorga a uno de sus órganos principales, la Asamblea General, la responsabilidad de emprender investigaciones y hacer recomendaciones en materia de derechos humanos; y deja en manos de otro de sus órganos, el Consejo Económico y Social, lograr la aplicación de las mismas mediante distintas comisiones dependientes de este consejo.

Desde 1946, la ONU subrayó la importancia del tema mediante la creación de la Comisión de Derechos Humanos, dependiente de la Asamblea General. Su primera convención fue la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por el órgano deliberativo el 10 de diciembre de 1948; pilar sobre el cual se construyeron dos pactos, uno sobre derechos civiles y políticos, y el otro sobre derechos culturales y

económicos, aprobados muchos años después. En efecto, la amplia aceptación de la Declaración Universal, entendida como la formulación de principios fundamentales de derechos humanos que todos deben respetar y proteger, no se tradujo fácilmente en normas jurídicas constitutivas del derecho internacional de los derechos humanos, es decir, en obligaciones de los Estados miembros, que adquieren el deber de respetar, proteger y realizar los derechos humanos.<sup>6</sup> Los trabajos encaminados a la elaboración del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, iniciados en 1948, culminaron hasta 1966 (18 años después) con la firma de dichos acuerdos. Las divergencias en términos de la concepción de la política, la economía y el desarrollo social frenaron los esfuerzos por lograr tratados vinculantes. La contradicción dividió a países avanzados y en vías de desarrollo, cuando los primeros buscaron privilegiar los derechos civiles y políticos (derecho a la vida, a la libertad, prohibición de la esclavitud, protección contra arrestos arbitrarios, libertad de expresión y de reunión, derecho al voto) mientras que los países en vías de desarrollo insistían en los derechos económicos y sociales, como el derecho al trabajo, a la vivienda, la educación y la salud.

Una vez aprobados los dos pactos pasaron otros 10 años para que entraran en vigor en 1976. Junto con la Declaración Universal constituyen la llamada Carta Internacional de Derechos Humanos. A partir de entonces la Comisión de Derechos Humanos reforzó sus exigencias y amplió el abanico de los derechos reconocidos como la lucha contra la discriminación racial, contra la tortura, el derecho al trabajo, el apartheid y los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, las diferencias entre los distintos grupos de países siguieron apareciendo e interrumpiendo en ocasiones el diálogo encaminado a dar a los derechos humanos el carácter de pilar de la seguridad y el bienestar colectivos. La acción de la ONU ha reforzado particularmente el reconocimiento de los derechos de las mujeres y los niños, y en años recientes sobre otros grupos vulnerables, como las personas con discapacidad, los indígenas y los migrantes.

México se involucró en la elaboración de normas y la negociación de importantes documentos en materia de derechos humanos, en particular aquellos reconocidos como derechos económicos, sociales y culturales. La primera conferencia internacional sobre la condición social y jurídica de la mujer se realizó en la Ciudad de México en 1975, y ha mantenido una actividad constante en términos de propuestas, negociaciones y resoluciones relativas a los derechos de las mujeres. Este mismo interés se refleja en los temas de derechos de los pueblos indígenas, de los migrantes, activismo que contrasta con aspectos como la prevención de la tortura, en donde la adhesión a documentos internacionales e interamericanos ha sido relativamente reciente.

La lucha contra el narcotráfico, la cual involucra a los cuerpos policíacos federales, estatales y municipales, ha recurrido a las fuerzas armadas para lograr una mayor eficacia, pues se han considerado la ausencia de profesionalización y los elevados niveles de corrupción existentes en las distintas corporaciones policíacas, poco resistentes a los sobornos y las amenazas del crimen organizado. La polémica decisión de involucrar al Ejército y la Marina en la lucha emprendida por el gobierno de Felipe Calderón, que ha sido un punto importante en el debate interno acerca de las políticas de seguridad pública y nacional adoptadas a partir de 2007, tuvieron como contraparte un

---

<sup>6</sup> La obligación de respetarlos significa que los Estados deben abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos humanos, o de limitarlos. La obligación de protegerlos exige que los Estados impidan los abusos de los derechos humanos contra individuos y grupos. La obligación de realizarlos significa que los Estados deben adoptar medidas positivas para facilitar el disfrute de los derechos humanos básicos. En: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/InternationalLaw.aspx>.

compromiso explícito con el respeto de los derechos humanos, en aquellos aspectos hasta entonces menos atendidos.

Esta nueva actitud del gobierno mexicano coincide con los cambios ocurridos en Naciones Unidas, en donde la Comisión de Derechos Humanos se convirtió en Consejo de Derechos Humanos<sup>7</sup>. La mayor innovación es la introducción del Mecanismo de Examen Periódico Universal<sup>8</sup>, por medio del cual el Comité examinará la situación de los derechos humanos en todos y cada uno de los 193 Estados miembros de la ONU; mecanismo por medio del cual se hace realidad el principio de la universalidad. Es decir, Estados Unidos (y su lucha contra el terrorismo) y los países de la Unión Europea serán sometidos, al igual que el resto del mundo, a una revisión periódica del cumplimiento con las obligaciones y compromisos internacionales contraídos.

México fue evaluado por primera vez el 10 de febrero de 2009. En esta evaluación los miembros del Consejo emitieron 91 recomendaciones, las cuales versaron principalmente sobre los temas relacionados con los derechos civiles y políticos (sistema de administración de justicia, la seguridad pública, libertad de expresión, justicia militar y armonización constitucional y legislativa) y, un número menor, a los derechos de las mujeres y los indígenas. El 23 de octubre de 2013 se llevará a cabo el Segundo Examen Universal Periódico, en el cual México presentará los avances en el cumplimiento de las recomendaciones recibidas en 2009, en donde destacan la reforma constitucional en materia de derechos humanos; las limitaciones al fuero militar para que los miembros de las fuerzas armadas acusados de violaciones a los derechos humanos puedan ser juzgados por tribunales civiles; medidas para proteger la libertad de expresión, incluida la federalización de los delitos cometidos contra periodistas y la publicación de la Ley General de Víctimas.<sup>9</sup>

En síntesis, el Segundo Informe preparado por el gobierno de México da cuenta de cómo ha intentado dar respuesta a los desafíos que enfrenta en la lucha contra el crimen organizado, de sus esfuerzos por fortalecer a los cuerpos policiacos, de combatir la corrupción por medio de la profesionalización, de frenar la violencia de la cual son

---

<sup>7</sup> En el Consejo se establece una representación regional rotativa, por un periodo de tres años y sin posibilidad de reelección inmediata. Hay cinco regiones: África, con 13 asientos; Asia-Pacífico, con 13; América Latina y el Caribe, 8; Europa Occidental, 7; y Europa Oriental, 6. Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2013 los representantes de la región latinoamericana y del Caribe son: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Perú y Venezuela).

<sup>8</sup> Universal Periodic Review, por sus siglas en inglés. Los objetivos del Examen son: 1) Propiciar el mejoramiento de la situación de los derechos humanos en los países; 2) Fomentar el cumplimiento de las obligaciones y los compromisos del Estado y evaluar los retos y avances en la materia; 3) Fortalecer la capacidad de los Estados y la asistencia técnica; 4) Intercambiar mejores prácticas; y 5) Fomentar la plena cooperación entre los Estados, el Consejo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y otros órganos de derechos humanos.

El Examen Periódico Universal se basa en tres informes presentados por diferentes actores: el Estado examinado; una compilación preparada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH); y, un resumen de la información proporcionada por otros actores interesados (organismos autónomos de derechos humanos, ONG).

En el instrumento constitutivo del Consejo de Derechos Humanos (Resolución 60/251 de la Asamblea General de la ONU), también establece un nuevo Consejo Asesor encargado de las diferentes áreas temáticas de los derechos humanos y se adopta el Método de Denuncias que permite que individuos y organizaciones civiles presenten denuncias sobre violaciones a los derechos humanos que deberán ser atendidas por el Consejo. Es decir, se reconoce el papel que juegan las organizaciones no gubernamentales en la promoción y protección de los derechos humanos en los planos nacional, regional e internacional.

<sup>9</sup> Mecanismo de Examen Periódico Universal (MEPU). Primer y Segundo Examen de México. En: <http://www.sre.gob.mx/index.php/component/content/article/83-dh/1532-mepu>

víctimas los periodistas en un intento por limitar su actividad profesional y la sociedad, cuyas víctimas inocentes están en el centro de los reclamos a las autoridades surgidos dentro del país.

Pero hay otro tema fundamental: la cooperación internacional también debe servir para detener el flujo de armas que llega directamente a la delincuencia organizada para armar a sus sicarios y alimentar la violencia.

### **Las armas al servicio de la violencia**

En la coyuntura actual, caracterizada por la violencia del crimen organizado, el gobierno mexicano ha expresado su queja en contra de la venta indiscriminada de armas de alto poder que llegan sin dificultad a las manos de los criminales que mantienen en jaque a las instituciones y amenazan las libertades fundamentales de los mexicanos.

Esta postura coincide en buena medida con el análisis del historiador británico Eric Hobsbawm, para quien la violencia generalizada en el mundo de nuestros días forma parte de un “proceso de reversión a la barbarie” que se dio en el siglo XX, y cuya manifestación resulta particularmente sorprendente en los países provistos de Estados estables, con instituciones sólidas fundadas en el respeto a las libertades políticas y en los cuales es posible observar, a partir de los años 1960, un aumento de la violencia ejercida por fuera del Estado, teóricamente el único con legitimidad para hacer uso de ella.<sup>10</sup> Una gran parte de esa violencia, considera, “resulta posible por la extraordinaria explosión experimentada por el suministro y la disponibilidad globales de armamentos portátiles —o susceptibles de ser transportados por cualquiera— que poseen gran capacidad destructiva y unos precios relativamente económicos, lo que permite que tanto individuos como grupos particulares puedan procurárselos”.<sup>11</sup>

No hay duda del consenso existente en torno al hecho de que miles de armas circulan en el mundo, libres de obstáculos, terminando con frecuencia en manos equivocadas. La importación y exportación de armas pequeñas o ligeras y municiones se realiza las más de las veces de manera ilegal, contribuyendo a agravar los conflictos, a incrementar la represión y la violación de los derechos humanos o a alimentar la capacidad de fuego del crimen organizado. Las estimaciones sobre este tema establecen que entre el 60% y el 90% de las víctimas del uso de armas pequeñas son niños, mujeres y hombres pertenecientes a los sectores de la población más vulnerables, heridos en conflictos de carácter interno, o incidentes violentos en los cuales se utilizan este tipo de armas.

El Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres organizó una conferencia con Alan Duncan, Ministro de Estado para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, en momentos en que se discutía en la ONU la propuesta de un tratado sobre el comercio de armas. Él adelantó una cifra al respecto: más de 740 mil muertos al año como resultado de la violencia armada, de los cuales las dos terceras partes ocurren en países que no atraviesan una situación de guerra internacional o civil. Los conflictos que normalmente aparecen en todas las sociedades escalan de manera sorprendente cuando hay un aprovisionamiento constante de armas fácilmente transportables, pequeñas, ligeras... que comienzan a adquirirse prácticamente por cualquier jefe de familia, como en el caso de Yemen, en donde 60 % de las familias reporta poseer armas en casa. De manera que hay alrededor de 10 millones de armas para una población de

---

<sup>10</sup> Eric Hobsbawm, *Guerra y paz en el siglo XXI*, Barcelona: Crítica, 2007, p. 136.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p.154.



23 millones de habitantes de ese país, lo que lo convierte en uno de los más fuertemente armados del mundo.<sup>12</sup>

El acceso indiscriminado de las familias a rifles y pistolas está en el origen de los episodios que ha vivido Estados Unidos con sorprendente frecuencia en décadas recientes, eventos que en un buen número de veces han implican a adolescentes y adultos jóvenes. No es difícil concluir que el acceso fácil a pistolas y rifles es un factor decisivo en la muerte de miles de seres humanos, víctimas inocentes de la violencia en ascenso.

Esta ola, como se ha dicho, azota a países de distinto nivel de desarrollo económico y social, con regímenes políticos diversos, y ha dado lugar a discusiones y negociaciones internacionales orientadas a establecer una serie de normas que reduzcan la facilidad con que las armas se comercian en un mundo globalizado como el de nuestros días. Las actividades de los traficantes de armas, es decir, de quienes realizan un comercio ilegal, se hacen aprovechando lagunas legales, evadiendo controles fronterizos –de aduanas terrestres, marítimas y aéreas- y falsificando documentos. Por esta razón, ha sido una demanda insistente de las organizaciones internacionales la creación de un marco legal que regule la transferencia de armas.

La ONU, en su calidad de organización universal con amplias competencias para abordar tópicos relacionados con la paz y la seguridad internacionales, ha sido el foro privilegiado para lograr los acuerdos necesarios para establecer normas generales que rijan el comercio de armas, porque si bien todos los países están afectados por la violencia derivada de la disponibilidad de armas, los productores y comerciantes pertenecen a unos cuantos países. Se trata entonces de, por medio de la cooperación, detectar y detener las prácticas corruptas imperantes en las transacciones de armas y de frenar la ilegalidad en que se mueven los traficantes, la mayoría de las veces ligados con otro tipo de actividades criminales. De allí que, cuando se firmó la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en Palermo, Italia en diciembre de 2000, se decidió la adición de un Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas, componentes y municiones, como un complemento de esta convención, el cual fue firmado el 31 de mayo de 2001<sup>13</sup>.

Acontecimientos de relevancia fundamental hicieron que apenas unos meses después de la apertura de este protocolo a firma de los Estados miembros de la organización, se comenzara a pensar en un instrumento con mayor fuerza jurídica, vinculante para los signatarios. Los ataques en Nueva York y Washington del 11 de septiembre de 2001 pusieron al descubierto la importancia de reconocer que no sólo la delincuencia transnacional amenazaba la paz sino que era imperante prevenir y eliminar el tráfico ilícito de armas convencionales, impidiendo que éstas se usaran en actos terroristas. Así dieron inicio largos años de trabajo y discusión, los cuales condujeron a la firma de un tratado sobre el comercio de armas que da continuidad al esfuerzo de ofrecer respuestas coordinadas para combatir un problema que afecta al mundo en su conjunto, en buena medida aprovechando las condiciones creadas por la globalización. El Tratado sobre el Comercio de Armas fue aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 2 de abril de 2013, con 154 votos a favor, 3 en contra y 23

---

<sup>12</sup> Duncan, Alan, “No Arms Trade without an Arms Trade Treaty”, Key Address at International Institute for Strategic Studies, May 17, 2012, pp. 1-2, en: <http://www.iiss.org/en/events/events/archive/2012-4-a-49/may-0ecb/time-for-a-treaty-why-the-arms-industry-must-have-global-standards-47ae>.

<sup>13</sup> La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional tiene tres protocolos complementarios: el primero, destinado a prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños; el segundo, contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire; y, por último, contra la fabricación y el comercio ilícito de armas.

abstenciones<sup>14</sup>, y quedó abierto a firma el 3 de junio de este mismo año quedando prevista su entrada en vigor 90 días después de que 50 Estados hayan depositado su ratificación, aceptación o aprobación.

### **Conclusión**

Para concluir baste señalar que la democracia en México enfrenta un reto particularmente difícil. La decisión de iniciar una lucha frontal en contra de la delincuencia organizada, cuyo principal rostro son los grupos de narcotraficantes encargados del trasiego de drogas hacia Estados Unidos y otros mercados en los países de mayores ingresos, desató una ola de violencia irrefrenable. Por una parte, la ineficacia de las instituciones encargadas de la impartición de justicia y la persecución del delito, coloca al Estado en una situación de fragilidad. Si bien es difícil aceptar – como lo hacen algunos observadores— que está perdiendo la lucha contra la delincuencia, lo cierto es que los ciudadanos se sienten en una situación de indefensión. El Estado no está cumpliendo con la obligación fundamental de proteger la vida y las libertades de sus ciudadanos.

Por otra parte, está un tema igualmente sensible: la forma cómo la violencia está echando raíces en ciertos sectores de la sociedad, principalmente en aquellos en donde los factores de riesgo identificados por los especialistas no son fácilmente modificables, como la exposición a la violencia intrafamiliar, el entorno social, en particular la escuela, el uso de drogas, entre los más importantes. La delincuencia juvenil crece en sectores caracterizados por la desintegración familiar y el consumo de drogas, lo cual los acerca con facilidad a los grupos de la delincuencia organizada.

La magnitud de los retos institucionales y sociales que enfrenta el Estado mexicano explica la importancia de su búsqueda de apoyos en la comunidad internacional. Así, México ha suscrito instrumentos multilaterales, reconoce la competencia de los comités internacionales y participa en la discusión y negociación de nuevos instrumentos relacionados con los derechos humanos. El compromiso para conducirse con respeto a los derechos de los individuos y los grupos minoritarios, sin duda, responde a esta búsqueda de salidas a la violencia que vive el país.

La exigencia que ha acompañado a este compromiso es igualmente importante. Los 193 Estados miembros de la ONU no pueden ignorar que las armas que circulan libremente en el mundo son una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. Ninguno de ellos está exento de la violencia que generan armas que exceden, con mucho, las necesidades de autoprotección argumentada por los defensores del acceso casi sin restricciones a las mismas. Para frenar a la violencia de nuestros días puede comenzarse por un factor modificable en el corto plazo: establecer límites estrictos a la producción, venta y adquisición de armas de cualquier tipo. Éste sería, desde mi punto de vista, un primer gran paso en la dirección correcta.

---

<sup>14</sup> Entre las 23 abstenciones se encuentran cinco países latinoamericanos: Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua y Venezuela; dos europeos: Rusia y Belarús; siete del Medio Oriente: Arabia Saudita, Bahrein, Egipto, Kuwait, Omán, Qatar, Yemen; tres africanos: Angola, Sudán y Swazilandia; y seis son países asiáticos entre los que destacan China y la India, y a los que se suman Indonesia, Myanmar, República Democrática Popular Lao y Sri Lanka, Los tres votos en contra fueron de la República Popular Democrática de Corea (Corea del Norte), Irán y Siria