



160

**Uso y abuso de la fuerza letal por parte de las fuerzas
federales en enfrentamientos con presuntos
miembros de la delincuencia organizada**

**CARLOS SILVA FORNE - CATALINA PÉREZ CORREA
RODRIGO GUTIÉRREZ**

DERECHO CONSTITUCIONAL

Asistentes de Investigación: **Karen Silva Mora y Benjamín Cervantes**

Estos textos son el resultado de los trabajos de un seminario y dos grupos de discusión que han venido trabajando en el Instituto de Investigaciones Jurídicas sobre los temas de seguridad y las reformas a la Ley de Seguridad Nacional. Esos esfuerzos culminaron con la organización de un seminario público el pasado 13 de septiembre de 2011. Los autores de cada documento son los únicos responsables de su contenido

Septiembre de 2011

En el presente documento se reproduce fielmente el texto original presentados por los autores, por lo cual el contenido, el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva de éstos. D. R. © 2011, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad de la Investigación en Humanidades, Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F. Venta de publicaciones: Coordinación de Distribución y Fomento Editorial, Arq. Elda Carola Lagunes Solana, tels. 5622 7463 y 64 exts. 703 o 704, fax 5665 3442.

www.juridicas.unam.mx

15 pesos

CONTENIDO

I. Introducción	1
II. Contexto	1
III. Metodología	7
IV. Resultados.....	11
V. Ejecuciones extrajudiciales y el derecho internacional.....	17
VI. Conclusiones.....	19
VII. Bibliografía.....	20

I. INTRODUCCIÓN

El presente estudio surge con la intención de analizar, a través de información empírica, la forma en que las fuerzas federales mexicanas -policía federal, ejército y marina (excluimos de este estudio a la fuerza aérea)- hacen uso de la fuerza, en particular de la fuerza letal. El estudio surge en un contexto en el que, por una parte, el uso de las fuerzas federales ha tenido un lugar central dentro de la estrategia del gobierno federal en el combate al narcotráfico y, por otra, ha habido un incremento notable en las quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos presentadas ante la Comisión de Derechos Humanos así como de las tasa de homicidios dolosos y de delitos violentos en el país.

Partimos del supuesto de que si el uso de la fuerza se desarrolla en condiciones de información insuficiente sobre su ejercicio y con inadecuados procedimientos de control y eventual determinación de responsabilidades, aumenta la posibilidad de su abuso y, en el contexto actual que vive México de alta violencia delictiva, aumenta la posibilidad de abusos en el uso letal de la fuerza como parte del “combate” a la delincuencia organizada. Este resultado es aún más probable una vez que el gobierno federal ha tomado la decisión de recurrir al Ejército y la Marina en tareas de seguridad pública, instituciones cuyos integrantes están formados en el uso de la fuerza bajo contextos de guerra. Dicho de otra forma, las características de la estrategia desarrollada por el gobierno federal incrementa la posibilidad del aumento de distintas violaciones a los derechos humanos en el uso de la fuerza pública, en particular de la violación al derecho humano más importante, el derecho a la vida.

Este texto se divide en cinco partes. En la primera parte se describe el contexto en el que surge este estudio destacando: primero, el aumento en los operativos realizados por la SEDENA; segundo, el incremento en las quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos presentadas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos que señalan como responsable a la SEDENA; tercero, el incremento de delitos violentos registrados en el país, en especial el aumento de homicidios. En la segunda parte, se describe la metodología utilizada para medir el uso de la fuerza empleada por las fuerzas federales y la construcción del índice de letalidad. En la tercera parte se presentan los principales resultados obtenidos a partir de reportes prensa así como de información proporcionada por la SEDENA a través de solicitudes de información. En la cuarta, se incluyen las definiciones y normas que desde el derecho internacional se emiten sobre ejecuciones extrajudiciales. Concluimos con una breve reflexión sobre las implicaciones que tiene para la formulación de políticas en materia de seguridad pública los resultados de este estudio, destacando lo problemático que resulta el actual empleo de la policía federal, ejército y marina para la realización de funciones en materia de seguridad pública.

II. CONTEXTO

Las tareas de seguridad pública -comprendiendo desde la prevención de los delitos hasta la impartición de justicia, pasando por la investigación de delitos- no son propias del ejército o de la marina, sino de las distintas instancias constitucionalmente creadas para esta función: policía, ministerios públicos y poder judicial. Las fuerzas armadas (ejército, armada y fuerza aérea) están,

en esencia, diseñadas para cumplir funciones distintas a las de seguridad pública y están entrenados para combatir en contextos de guerra. Así, la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos en su artículo primero establece que:

Art. 1-. El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes:

I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación;

II. Garantizar la seguridad interior;

III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas;

IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país y;

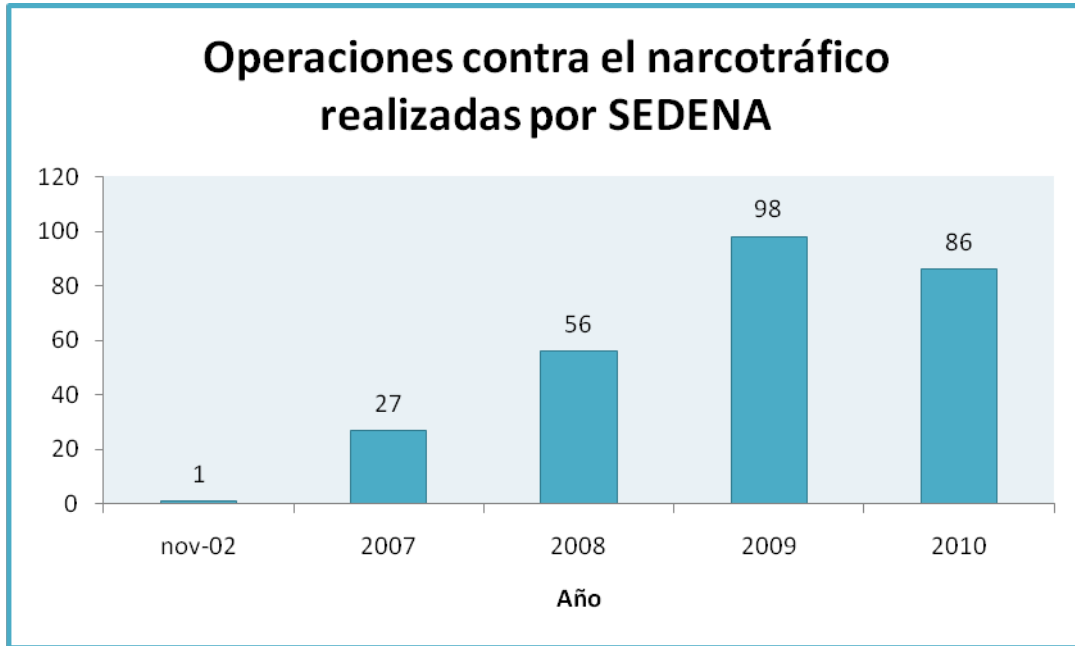
V. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.

Las fuerzas armadas están diseñadas y entrenadas para cumplir con estas funciones: defender la seguridad interior y soberanía de la nación y, auxiliar a la población en casos de desastres naturales. Las diferentes asignaturas de cada cuerpo de seguridad explica porque, ante situaciones parecidas, miembros de las fuerzas de seguridad pública y miembros de fuerzas armadas responden diferente; cada una obedece al entrenamiento que han recibido para cumplir con la función constitucionalmente asignada. No obstante, en muchas partes de México, y cada vez con mayor frecuencia, se emplea a las fuerzas armadas, especialmente al ejército, en tareas de seguridad pública. Esto sucede no sólo en lugares donde se emplea al ejército en tareas de combate al narcotráfico sino también en lugares donde se pretende sustituir con el ejército o con las policías federales a las policías local consideradas demasiado deficientes o corruptas para garantizar la seguridad pública en sus localidades.

En el caso del combate al narcotráfico, de acuerdo con datos aportados por la Secretaría de la Defensa Nacional a través del Instituto Federal de Acceso a la Información y protección de datos (IFAI, folio 0000700013611)¹, a partir de 2008 las operaciones en contra del narcotráfico llevadas a cabo por esa Secretaría aumentaron exponencialmente, elevándose aún más en 2009 y 2010 (Ver cuadro 1).

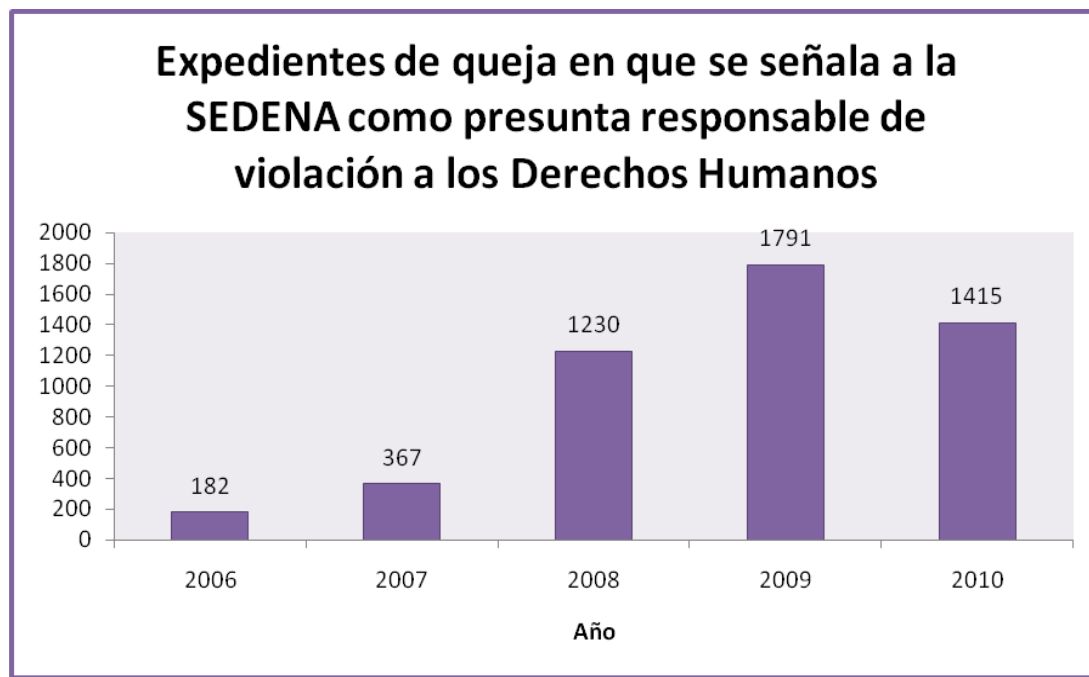
¹ Disponible en: <https://www.infomex.org.mx/gobierno/gobierno/moduloPublico/rMedioElectP.action?idFolioSol=0000700013611&idTipoResp=6#>

Cuadro 1



Por otra parte, en los últimos años, se han incrementado notablemente las quejas presentadas, por presuntas violaciones a los Derechos Humanos, ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), que señalan como responsable a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). Como se muestra en el cuadro 2, en 2008 se elevó en más de 300% el número quejas en las que se señala a la SEDENA como presunta responsable de violaciones a los Derechos Humanos. De acuerdo con cifras presentadas por la Comisión, el número de quejas contra la SEDENA aumentó en 677.4% del 2006 a 2010.

Cuadro 2



Fuente: Informes de actividades de la CNDH, años 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010

A la vez, es relevante señalar que el número total de quejas que se registraron en la CNDH durante ese mismo periodo no tuvo una variación importante (como sucedió con las quejas en contra de SEDENA), tal como se puede observar en el cuadro 3

Cuadro 3



Fuente: Informes de actividades de la CNDH, años 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010

A partir de 2008, la Secretaría de la Defensa se colocó como la autoridad más señalada como presunta responsable de violaciones a los Derechos Humanos. Así, en 2008 la SEDENA fue la autoridad con el mayor número de quejas, entre las 493 autoridades señaladas como presuntas responsables. Ese año, la CNDH recibió un total de 6004 quejas por presuntas violaciones. De estas, 1230 señalan a la SEDENA como responsable, seguida por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS, 1007 quejas), la Procuraduría General de la República (PGR, 769 quejas) y la Policía Federal Preventiva (PFP, 284 quejas). En 2009, nuevamente de 477 autoridades señaladas como presuntas responsables, la SEDENA ocupó el primer lugar, con 1791 quejas en su contra, de un total de 6083; seguida por el IMMS (701 quejas) y la PGR (680 quejas). Mientras que en 2010, de 509 autoridades señaladas, la Secretaría volvió a ocupar el primer lugar, con 1415 quejas registrados, de un total de 6916; seguida por el IMMS (1083 quejas), la PFP (595 quejas) y la PGR (537 quejas).

Ello contrasta con la información de 2007 cuando la SEDENA ocupó el tercer lugar entre las 499 autoridades señaladas, con 367 quejas registradas, de un total de 5244, precedida por la PGR (671 quejas) y el IMMS (1015 quejas) ocupando el primer lugar. Asimismo, en 2006 la SEDENA ocupó el 9º lugar entre 487 autoridades señaladas como presuntas responsables, con un total de 182 quejas en su contra.

Tabla 1

Año	Expedientes de queja registrados entre el 01/01 y el 31/12	Autoridades señaladas como presuntas responsables de violación a los DH	Expedientes de queja que señalan como presunta responsable a la SEDENA	Lugar que ocupa entre las autoridades señaladas como responsables.
2006	5475	487	182	9º
2007	5244	499	367	3º
2008	6004	493	1230	1º
2009	6083	477	1791	1º
2010	6916	509	1415	1º

Fuente: Informes de actividades de la CNDH, años 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010

Sobre las causas de violaciones a los Derechos Humanos señalados por los quejosos en los años 2009 y 2010, fueron los siguientes:

- a) Prestar indebidamente el servicio público. En 2009, 1738 expedientes de queja por este motivo y en 2010, 2391 número de quejas por este motivo.
- b) Faltar a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de funciones, cargos y comisiones. En 2009, se registran 1527 expedientes de queja por este motivo y en 2010, 2222.
- c) Detención arbitraria. En 2009, se registran 1289 expedientes de queja por este motivo y en 2010, 1197.
- d) Trato cruel, inhumano o degradante. En 2009 se registran, 1105 expedientes de queja por este motivo y en 2010, 1179 quejas.
- e) Incumplir con alguna de las formalidades para la emisión de la orden de cateo durante la ejecución de éste, así como para visitas domiciliarias. En 2009, se registran 1014 expedientes de queja por este motivo y en 2010, 729 quejas por este motivo.

Con relación a las recomendaciones emitidas por la Comisión y dirigidas a la Secretaría de la Defensa Nacional, también se aprecia un claro aumento en los últimos años. De no emitirse ninguna recomendación en 2006, en 2007 se emitieron 6; 14 en 2008; 30 en 2009 y; 22 durante 2010.

Por último, destaca el incremento de delitos violentos y de las tasa de homicidios dolosos que ha experimentado México en los últimos años. En tal sentido, cifras y análisis recientes han señalado que:

- El número de delitos violentos ha crecido significativamente en los últimos años. De acuerdo con Eduardo Guerrero (2011), entre 2007 y 2010, los asaltos a bancos aumentaron en 90%. En el mismo periodo los delitos de extorsión aumentaron 100%, los robos de auto con violencia aumentaron 108% y los secuestros en 188%.
- La tasa de homicidios dolosos a nivel nacional ha crecido de manera acelerada del 2008 al 2010 revirtiendo el descenso de las últimas dos décadas (de 9.7 homicidios dolosos cada 100.000 habitantes en 2007 a 17.9 en 2010²).
- Si bien el incremento ha sido en casi todos los estados del país, los aumentos más importantes, dramáticos en algunos casos, se han concentrado en una decena de estados (Chihuahua, Baja California, Durango, Sinaloa, Nuevo León, Tamaulipas, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Morelos).
- Existe una correlación estadística, y un posible impacto causal, entre el despliegue y presencia del Ejército y la Policía Federal en operativos conjuntos y el aumento de las tasas de homicidios dolosos, correlación que se verifica para todas las bases de datos disponibles sobre el tema, y que se observa tanto a nivel estatal como municipal (Escalante, 2011; Merino, 2011).
- Sobre el establecimiento de los mecanismos causales específicos que expliquen con mayor precisión el porqué de dicho impacto, se han realizado análisis empíricos acerca de la hipótesis que vincula la detención de capos con la fragmentación de los grupos delictivos y el aumento de la violencia (Guerrero, 2011). Así también se han señalado otras hipótesis, que demandan la realización de investigaciones de mayor profundidad, acerca de la alteración de los órdenes y arreglos locales que puede haber significado la presencia de fuerzas federales. Siguiendo esta hipótesis el aumento de la violencia reflejada en el tasa de homicidios dolosos involucraría también a actores ajenos a la ecuación siempre recurrida de las disputas y enfrentamientos entre los grupos de delincuencia organizada y la respuesta estatal (Escalante, 2011).

III. METODOLOGÍA

La forma en que ha utilizado el uso de la fuerza por parte del Ejército, la Marina y la Policía Federal desplegados en distintos operativos a lo largo de estados y municipios del país, y

²http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Delitos_del_Fuero_Comun_de_Mayor_Impacto_Graficos_Presentados_en_la_XXX_Sesion_del_CNPS

el aumento de las violaciones a los derechos humanos reportadas ante la CNDH, son fenómenos de difícil aprehensión, pero que es posible intentar conocer a partir de algunos indicadores. Una aproximación al fenómeno, es dar seguimiento a la información en prensa acerca de los resultados del uso de la fuerza en enfrentamientos entre fuerzas federales y presuntos miembros de la delincuencia organizada. Antes de presentar los resultados de dicho ejercicio y una comparación que realizamos con información proporcionada por la SEDENA, en su página de transparencia, describimos características y algunas limitaciones de la base de datos de enfrentamientos 2008-2011.

Base de datos de enfrentamientos enero 2008-mayo 2011

Construimos una base de datos de enfrentamientos entre presuntos miembros de organizaciones criminales e integrantes de fuerzas federales de seguridad a través de un seguimiento de información de prensa desde enero de 2008 a mayo de 2011.

Definición de la unidad de análisis y criterios de inclusión:

- La unidad de análisis de la base de datos es un enfrentamiento entre integrantes de fuerzas de seguridad federales: Policía Federal, Ejército y Marina, y presuntos miembros de organizaciones criminales.
- Se consideró como **enfrentamiento** aquel evento donde presuntos miembros de organizaciones criminales sostuvieron un intercambio de fuego con integrantes de las mencionadas fuerzas de seguridad.
- Por tal motivo no se consideraron agresiones o ataques por parte de presuntos miembros de grupos de delincuencia organizada a instalaciones y/o miembros de fuerzas federales donde no se registró dicho intercambio en el uso de la armas de fuego.
- La consideración de los civiles que participan en el enfrentamiento como parte de supuestos “grupos de delincuencia organizada” y no como delincuentes “comunes” u “ocasionales”, se estableció a partir de lo que consignaba y clasificaba la propia nota de prensa. Es decir; tomamos como organización criminal, aquellos grupos que así se definieron en prensa y que, además sostuvieron un intercambio de fuego con las fuerzas federales. El nivel de detalle de la información en prensa no permitía la introducción de criterios más exigentes como el número de participantes en el enfrentamiento o el tipo de armamento que portaban.
- El enfrentamiento pudo haber ocurrido bajo distintos tipos de circunstancias como operativos realizados por las autoridades, el ejercicio rutinario de patrullajes, revisiones, intervenciones ante la comisión de un delito, llamados de la ciudadanía, etc.
- En los enfrentamientos pudieron haber participado fuerzas de seguridad estatales o municipales lo cual quedó anotado en cada evento, pero sólo se registraron enfrentamientos donde al menos haya participado una de las fuerzas federales ya mencionadas.

Fuente de información y principales variables:

La fuente de información para el registro de enfrentamientos fue el seguimiento desde enero de 2008 a mayo de 2011 de los archivos digitales de dos periódicos de distribución nacional: El Universal y La Jornada.

Las principales variables a recopilar para cada enfrentamiento fueron:

Fecha

Entidad federativa de ocurrencia

Tipo de fuerza federal presente

Número de fallecidos de la Policía Federal

Número de fallecidos del Ejército

Número de fallecidos de la Marina

Número de fallecidos civiles presuntamente miembros de grupos criminales

Número de fallecidos civiles accidentales

Número de heridos de la Policía Federal

Número de heridos del Ejército

Número de heridos de la Marina

Número de heridos civiles presuntamente miembros de grupos criminales

Número de heridos civiles accidentales

Para que el enfrentamiento fuera incluido en la base, su ocurrencia debía ser reportada en los dos periódicos. Si las cifras de muertos o heridos no coincidían en los dos periódicos, se consultaba un tercer periódico nacional, “Reforma” o, un cuarto diario “La Crónica” si el tercero no registraba el evento. Si las cifras de la tercera fuente coincidían con las de alguno de los dos periódicos se registraban esas cifras. Si las cifras continuaban sin coincidir o la tercera fuente no registraba el evento, se recurría a una regla de registro por la que debíamos considerar el menor número de muertos y el mayor número de heridos. Esta regla obedece a que uno de los objetivos centrales de la base es el cálculo de la tasa de muertos sobre heridos en enfrentamientos. La hipótesis de que partimos es la existencia de tasas elevadas de muertos sobre heridos. Por ello, al existir discrepancia en la información de prensa tomamos aquella que juega en contra de nuestras expectativas. Enfrentamientos que no contaban con información en al menos dos periódicos no fueron incluidos en la base de datos.

Indicadores del abuso del uso de la fuerza en enfrentamientos

La preocupación por el uso de la fuerza en «enfrentamientos» entre autoridades y presuntos delincuentes tiene antecedentes para el caso de las policías, y ha sido objeto de reflexión en varios países de América Latina, por ejemplo en Brasil, Argentina o Venezuela (Igancio Cano: 2003, 2010; CELS: 2002; Birkbeck y Gabaldón: 2002). Como se ha señalado, el

uso de la fuerza resulta problemático porque, o bien que el “enfrentamiento” pudiera ser una modalidad para justificar el uso de la fuerza letal sin que en realidad hubiera existido el intercambio de fuego, o bien, pudiera justificar un uso excesivo de la fuerza, en particular de la fuerza letal, sin contar con adecuadas descripciones de lo sucedido. Ante la existencia de una realidad donde esa información es sumamente escasa o de baja calidad, el problema de la responsabilidad por el uso de la fuerza se ve seriamente afectado. Siguiendo al investigador de la Universidad de Río de Janeiro Ignacio Cano (2003), aunque con algunas variaciones, notamos la necesidad de mirar factores para poder conocer objetivamente el comportamiento de las fuerzas federales y el uso que hacen de la fuerza:

- a) Número de denuncias o quejas por uso excesivo de la fuerza (incluyendo fuerza letal) por parte de policías o militares ante órganos especializados para estas cuestiones. (En México Comisiones de Derechos Humanos).
- b) La inclusión de preguntas sobre abusos en el uso de la fuerza sufridos por parte de policías o militares incluidas en encuestas de victimización.
- c) Registros aparecidos en la prensa acerca de abusos policiales, enfrentamientos y uso letal de la fuerza por parte de fuerzas de seguridad (no es la fuente más confiable, pero a veces no hay otra mejor).
- d) La construcción de estos registros por parte de las fuerzas involucradas en estos acontecimientos.

Con relación al uso letal de la fuerza y a partir de información oficial y/o seguimiento de prensa u otras fuentes, es posible la construcción de indicadores como:

- a) Número de procesos judiciales por homicidios dolosos cuyo presunto responsable es un policía o miembro de otra fuerza de seguridad.
- b) Número de civiles muertos por la policía u otras fuerzas de seguridad, dividido el número de integrantes de la fuerza de seguridad en funciones, por el número de detenciones o por el número de habitantes.
- c) Indicadores forenses como la proporción de víctimas de uso letal de la fuerza policial con disparos en la espalda, la cabeza o a quemarropa.
- d) Número de civiles “opositor³” muertos por cada “opositor” detenido ileso.
- e) Número de civiles “opositor³” muertos dividido por el número de policías u otras fuerzas de seguridad muertos en enfrentamientos.
- f) número de “opositor³” muertos por cada “opositor” herido, denominado “índice de letalidad”.

A partir de la información recopilada en nuestra base de datos, así como de información oficial solicitada la SEDENA, analizaremos los dos últimos indicadores, en particular el llamado “índice de letalidad” en enfrentamientos.

³ Se entenderá por “opositor³” a los civiles que participaron del enfrentamiento y sobre los que las fuerzas de seguridad dispararon de forma deliberada.

IV. RESULTADOS

El seguimiento de prensa de enero del 2008 a mayo de 2011 arrojó un saldo general de 224 enfrentamientos entre presuntos miembros de la delincuencia organizada y fuerzas federales. Los enfrentamientos registrados presentan la siguiente distribución por año y fuerza de seguridad federal:

Tabla 2
Enfrentamientos con presuntos miembros de grupos de delincuencia organizada

Año	Policía Federal	Ejército	Marina	PF y Ejército	PF y Marina	Ejército y Marina	PF, Ejército y Marina	Total
2008	13	16		10				39
2009	13	14	1	9			2	39
2010	10	77	8	6	1	5		107
ene-mayo 2011	2	26	5	1		4	1	39
Total	38	133	14	26	1	9	3	224

Fuente: Base de datos de enfrentamientos (prensa, 2008-2011).

En el año 2010, los enfrentamientos registrados en prensa superan la suma de los dos años anteriores. Los primeros cinco meses del 2011 ya alcanzan en el número de enfrentamientos a los registrados en 2008 y 2009. Sin embargo, si se mantiene la tendencia para el resto del año, estarían levemente por debajo de los de 2010. Destacan los enfrentamientos donde tiene presencia el Ejército: son 6 de cada 10 enfrentamientos registrados en prensa considerando aquellos dónde se indica su exclusiva presencia como fuerza federal, y son tres de cada cuatro (76.3%) si consideramos el total de los enfrentamientos en los cuáles participa (conjuntamente con otras fuerzas federales).

No debemos concluir que el total y la distribución de la Tabla 2 den cuenta de los enfrentamientos que efectivamente tuvieron lugar entre presuntos miembros de la delincuencia organizada y fuerzas federales. La información registrada en prensa refleja muy posiblemente sólo una parte de los enfrentamientos (tal como veremos a partir de la información que ha proporcionado la SEDENA), además muy probablemente existan algunas diferencias sistemáticas en variables de interés entre los enfrentamientos registrados en prensa y los que no, introduciendo sesgos que deben ser tomados en cuenta. Sin embargo, se han registrado suficientes casos como para calcular los indicadores antes señalados.

En la siguiente tabla podemos observar el número de fallecidos y de heridos que tuvo como saldo el total de los enfrentamientos registrados.

Tabla 3

	Fallecidos	Heridos
Policías federales	60	66
Soldados	44	110
Marinos	2	18
Policías locales	10	15
Total fuerzas de seguridad	116	209
Civiles "opositores"	756	103
Civiles "accidentales"	44	92
Total	800	195

Fuente: Base de datos de enfrentamientos (prensa, 2008-2011)

Es posible apreciar como el total de fallecidos de fuerzas de seguridad es casi ocho veces menor que el de víctimas civiles. También cómo en las fuerzas de seguridad el número de heridos es superior al de fallecidos, mientras que entre los civiles los fallecidos son más de cuatro veces el número de heridos. Para observar estas relaciones con mayor precisión veamos la Tabla 4.

Tabla 4

	Civiles "opositores" fallecidos / policías, soldados o marinos fallecidos	Civiles "opositores" fallecidos sobre civiles "opositores" heridos. Índice de letalidad
Policía Federal	1.4	2.6
Ejército	13.8	9.1
Marina	34.5	17.3
PF y Ejército	4.0	4.8
Fuerzas de seguridad	6.5	7.3

Fuente: Base de datos de enfrentamientos (prensa, 2008-2011)

En la primera columna se presentan para cada fuerza de seguridad federal y para el total, el número de civiles “opositors” fallecidos por cada miembro de la fuerza de seguridad correspondiente fallecido⁴. Por ejemplo, en base a la información recogida según el seguimiento de prensa, en los enfrentamientos en que exclusivamente participó la Policía Federal fallecieron 1.4 “opositors” por cada policía federal fallecido. La tasa es mayor para los enfrentamientos en los que la Policía Federal participó junto al Ejército, cuatro civiles “opositors” fallecidos por cada policía federal o soldado fallecido. La misma tasa se eleva notoriamente si consideramos los enfrentamientos en los que participó solamente el Ejército (13.8) o la Marina (34.5, aunque solo contamos con 14 enfrentamientos registrados). No es sencillo establecer un valor claro y único que permita dividir al indicador en valores donde sería más probable un uso legítimo de la fuerza letal, y otros donde la sospecha de casos de uso ilegítimo y excesivo de la fuerza se acrecienta (factores que tengan que ver con las características y el desarrollo de los enfrentamientos pueden hacer variar este umbral). Sin embargo, los altos valores que adquiere el indicador para el caso del Ejército y la Marina parecen caer en esa esfera de preocupación por el posible uso excesivo de la fuerza. Al respecto, Paul Chevigny (1991) sostiene que la muerte de diez o quince veces más civiles que policías en un período dado, puede considerarse un indicador que sugiere que la fuerza letal de la policía podría estar siendo usada para propósitos diversos a la protección de la vida en circunstancias extremas⁵.

En la segunda columna de la Tabla 4 se presenta el índice de letalidad: cuántos civiles “opositors” han fallecido en enfrentamientos por cada civil “opositor” herido. Idealmente, no debería esperarse que el número de muertos sobrepasara con mucho al de heridos y, por tanto, que el valor del índice no fuera muy superior a uno. Nuevamente se presentan variaciones muy grandes en el valor del índice de letalidad según la fuerza federal que consideremos. En los enfrentamientos en los que participó la Policía Federal, fallecieron 2.6 civiles opositors por cada uno que resultó herido. Los muertos por cada herido se elevan a 9 y a 17 para el caso del Ejército y la Marina respectivamente.

Observemos el valor que adquiere el índice de letalidad en otros contextos lo cual nos pueda servir de referencia. Con datos oficiales de la Secretaría de Seguridad Pública de San Pablo (disponibles al público en su página web) es posible calcular el índice de letalidad de la policía militar paulista en intervenciones en que ha usado armas de fuego (ver Tabla 5). El valor más alto corresponde al año 2006 con dos civiles fallecidos por cada uno herido, un valor que es más bajo que el 2.6 que presenta la Policía Federal en el caso mexicano. Luego del 2006 el índice de letalidad de la policía militar en el estado de San Pablo, desciende año con año.

⁴ Al tratarse de indicadores para describir el uso de la fuerza letal por parte de las fuerzas de seguridad solamente tomamos a los fallecidos y heridos “opositors” para su cálculo, ya que podemos considerar que son una consecuencia del uso de la fuerza deliberado de las fuerzas federales. En el caso de los civiles “accidentales” no podemos realizar dicha atribución por lo cual no son considerados para el cálculo de las tasas. Se trata de decisiones metodológicas que no indican en ningún caso una menor preocupación por las víctimas civiles “accidentales” de los enfrentamientos. Víctimas que, por cierto, alcanzan un número importante de fallecidos y heridos, tal como se aprecia en la Tabla 3.

⁵ “Police Deadly Force as Social Control: Jamaica, Brazil and Argentina”, *Série Dossie NEV*, N°2, 1991, p.10, Núcleo de Estudos da Violência, USP; San Pablo.

Tabla 5

Año	Índice de letalidad Policía de San Pablo
2006	2.06
2007	1.07
2008	0.85
2009	0.61
2010	0.55

Cálculo con base en información disponible en <http://www.ssp.sp.gov.br/estatistica/trimestrais.aspx#>

Una investigación sobre el sesgo racial del uso de la fuerza letal por parte de la Policía Militar del estado de Río de Janeiro (Cano: 2010), arroja valores más altos y preocupantes del índice e letalidad, al tomar en cuenta características raciales de los “opositores” así como los contextos espaciales de ocurrencia de los enfrentamientos. Con datos de reportes oficiales sobre el uso de la fuerza por parte de la policía, durante la década de los noventa, un período de alta preocupación por abusos en el uso de la fuerza cometidos por miembros de la Policía Militar de Río de Janeiro, Ignacio Cano calcula el valor de los índices de letalidad que se presentan en la Tabla 6.

Tabla 6

<i>Índice de letalidad de "opositores" en intervenciones policiales. Policia Militar de Río de Janeiro. 1996-1999.</i>			
Área	Blancos	Mulatos	Negros
Fuera de favela	1.9	3.2	2.6
Dentro de favela	4.6	9	8.2

Fuente: I. Cano, (2010) “Racial bias in police use of lethal force in Brazil.” *Police and Practice Research*, 11:1, 31-43.

En el caso brasileño, el índice de letalidad adquiere los valores más altos en el caso de “opositores” cuya raza es distinta a la “blanca” y cuando los enfrentamientos tienen como escenario los barrios más populares y carenciados de la ciudad (favelas). En esos casos el índice alcanza valores de ocho y nueve civiles opositores muertos por cada herido, un resultado similar al que presenta el Ejército en México según los resultados antes presentados en la Tabla 4.

Estos resultados y comparaciones refuerzan la hipótesis del uso excesivo de la fuerza letal por parte del Ejército y de la Marina en México. Sin embargo, hay que tomar precauciones con referencia a la cobertura y posible sesgo de los datos a partir de la fuente utilizada, así como la

existencia de hipótesis alternativas que puedan dar cuenta de los niveles y variaciones en los resultados presentados. Sería importante cruzar la información que obtuvimos de la base de prensa con la de otras fuentes para saber si los valores que calculamos son exactos. Con dicha finalidad se revisó la información que reporta la SEDENA en su sitio de transparencia. A partir de esta información recalculamos el índice de letalidad, pero en esta ocasión comparando su evolución en los distintos años.

Tabla 7. Civiles muertos y heridos en enfrentamientos con el Ejército (2008-2011)

Datos prensa	2008	2009	2010	2011 (ene-may)	Total
Civiles muertos	44	95	327	170	636
Civiles heridos	13	24	40	2	79
Índice de letalidad	3.38	3.96	8.18	85.00	8.05
Datos SEDENA					
Civiles muertos	68	211	734	585	1598
Civiles heridos	26	71	108	48	253
Índice de letalidad	2.62	2.97	6.80	12.19	6.32

Elaborado con información de la base de datos de enfrentamientos (prensa) e información proporcionada por la SEDENA.

Con un total de 1598 civiles fallecidos y 253 civiles heridos, el índice de letalidad construido con los datos aportados por la Secretaría de la Defensa Nacional es de 6.3⁶. El valor es inferior a los ocho civiles fallecidos por cada civil herido que da como resultado la base de datos del seguimiento de prensa en el caso del Ejército⁷. La diferencia podría deberse a que en la prensa nacional suelen registrarse enfrentamientos donde el número de fallecidos es elevado⁸. El

⁶ Si consideramos a los datos de la SEDENA como un registro idóneo de los muertos y heridos en enfrentamientos en los que participó el Ejército, la base de datos de seguimiento de prensa solamente nos ha permitido captar el 40% de estos casos. Limitaciones en los recursos para la realización del seguimiento solamente permitió seguir a dos medios de prensa nacionales (y otros dos para los casos dudosos), sin poder recurrir a la información de medios locales. Es posible que enfrentamientos con saldos de pocos o ningún fallecido, por su menor impacto mediático, no hayan sido publicados en prensa nacional. De esta forma, la base de datos presentaría un sesgo al alza en el cálculo de índice de letalidad.

⁷ En la Tabla 4 el valor del índice de letalidad para el Ejército fue de 9.1, superior al 8.1 que se presenta en la Tabla 7, también en base al seguimiento de prensa. La diferencia se debe a que en el primer caso se consideraron los enfrentamientos donde exclusivamente se reportó presencia del Ejército, mientras que el segundo cálculo se realizó tomando a todos los enfrentamientos con presencia del Ejército, más allá de si también estuvieron presentes miembros de otras fuerzas federales. Como la SEDENA reporta información sobre todos los enfrentamientos en que el Ejército ha participado, el índice de letalidad del Ejército calculado en la Tabla 7, con fines comparativos, también se calculó para todos los enfrentamientos donde el Ejército haya estado presente.

⁸ Otra posibilidad es que la información de SEDENA considere en sus cifras tanto a los fallecidos y heridos civiles “opositos” como a los “accidentales”. Si a partir de la base de datos de prensa recalculamos el índice de letalidad considerando el total de civiles fallecidos y heridos, su valor sería menor al que presenta la propia SEDENA: 5.1 (la

índice de letalidad para el Ejército en enfrentamientos, queda entonces por debajo de los valores más altos que ya presentamos para la Policía Militar de Río de Janeiro, valores que corresponden al espacio de las favelas y ante “opositores” mulatos o negros.

Sin embargo, tal como lo muestra el estudio brasileño, el uso de la fuerza letal aumenta bajo distintas condiciones, muchas de ellas ilegítimas, como puede ser las características raciales o sociales de los “opositores”. Para el caso del Ejército en México queremos subrayar dos variaciones en el índice de letalidad que aumentan la preocupación por el uso excesivo de la fuerza. En primer lugar, el aumento año con año del índice de letalidad del Ejército, aumento que se puede constatar a partir de la propia información de la SEDENA en la última fila de la Tabla 7. La segunda variación relevante del índice de letalidad del Ejército se presenta por lugar de ocurrencia de los hechos:

Tabla 8

Nuevo León	2010	2011
Civiles muertos	133	160
Civiles heridos	18	10
Índice de letalidad	7.39	16
Tamaulipas	2010	2011
Civiles muertos	353	231
Civiles heridos	28	9
Índice de letalidad	12.61	25.67
Resto del país	2010	2011
Civiles muertos	248	194
Civiles heridos	62	29
Índice de letalidad	4.00	6.69

Elaborado con información proporcionada por la SEDENA.

Durante 2010 y hasta mayo del 2011, en dos estados se concentraron las dos terceras partes de los civiles fallecidos en enfrentamientos: Nuevo León y Tamaulipas. En ellos el índice de letalidad adquiere valores que superan con creces a los del resto del país (o a los presentados para Río de Janeiro en los años noventa y en sus escenarios más problemáticos). En cinco meses del 2011 en el estado de Tamaulipas los enfrentamientos del Ejército dejaron un saldo de 25 civiles fallecidos por cada herido.

disminución del índice de letalidad obedece a que en el caso de los civiles “accidentales”, y a diferencia de lo que acontece con los “opositores”, en número de heridos es superior al de fallecidos).

V. EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES Y EL DERECHO INTERNACIONAL

El derecho a la vida, tal como lo describe el Comité de Derechos Humanos en la Observación General sobre el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) es el “derecho supremo respecto del cual no se autoriza suspensión alguna, ni siquiera en situaciones que pongan en peligro la vida de la nación”. Asimismo, como señala la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de la masacre de Pueblo Bello contra Colombia (sentencia de 31 de enero de 2006, serie C, n.º 140) “es un derecho humano fundamental, cuyo goce pleno es un prerequisite para el disfrute de todos los demás derechos humanos. De no ser respetado, todos los derechos carecen de sentido. En razón de dicho carácter, no son admisibles enfoques restrictivos del mismo”. En el Informe del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias E/CN.4/1994/7, Sr. Bacre Waly Ndiaye, presentado ante la Comisión de Derechos Humanos el 7 de diciembre de 1993, se define como situaciones de ejecuciones extrajudiciales, sumarias y arbitrarias a “Todos los actos y omisiones de los representantes del Estado que constituyan una violación del reconocimiento general al derecho a la vida consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 3) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 6 y también artículo 2, párrafo 2 del artículo 4, artículo 26 y, en especial en relación con respecto a la pena de muerte, asimismo los artículos 14 y 15)”. De acuerdo con la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “...hay ejecución extrajudicial cuando individuos cuya actuación compromete la responsabilidad internacional del Estado matan a una persona en acto que presenta los rasgos característicos de una privación ilegítima de la vida. Por lo tanto, para que con rigor pueda hablarse de este crimen internacional la muerte de la víctima ha de ser deliberada e injustificada.” Además, “La ejecución extrajudicial debe distinguirse de los homicidios cometidos por servidores públicos que mataron:

- A. Por imprudencia, impericia, negligencia o violación del reglamento.
- B. En legítima defensa.
- C. En combate dentro de un conflicto armado.
- D. Al hacer uso racional, necesario y proporcionado de la fuerza como encargados de hacer cumplir la ley.”

El problema de las ejecuciones extrajudiciales vinculadas al uso de la fuerza por parte de organismos o funcionarios encargados de “hacer cumplir la ley”, es un problema mundial, vislumbrado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y debidamente reguladas por el Derecho Internacional. En el caso de América Latina, los casos paradigmáticos son Colombia (guerra contra las FARC y Narcotraficantes), Brasil (guerra contra Grupos del Narcotráfico), Guatemala, Argentina y Chile (los tres últimos vinculados al Plan Cóndor o época de los desaparecidos).

Respecto a la estructura jurídica, la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos ha emitido una serie de pronunciamientos y ordenamientos dirigidos a los Estados, en específico a sus organismos encargados de velar por la seguridad.⁹ Las obligaciones de los Estado incluyen:

- a. Los gobiernos prohibirán por ley todas las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias y velarán por que todas esas ejecuciones se tipifiquen como delitos en su derecho penal y sean sancionables con penas adecuadas que tengan en cuenta la gravedad de tales delitos. No podrán invocarse para justificar esas ejecuciones circunstancias excepcionales, como por ejemplo el estado de guerra o de riesgo de guerra, la inestabilidad política interna ni ninguna otra emergencia pública. Esas ejecuciones no se llevarán a cabo en ninguna circunstancia ni siquiera en situaciones de conflicto armado interno, abuso o uso ilegal de la fuerza por parte de un funcionario o de otra persona que actúe con carácter oficial o de una persona que obre a instigación, o con el consentimiento o la aquiescencia de aquélla, ni tampoco en situaciones en las que la muerte se produzca en prisión .
- b. Con el fin de evitar las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias, los gobiernos garantizarán un control estricto, con una jerarquía de mando claramente determinada, de todos los funcionarios responsables de la captura, detención, arresto, custodia y encarcelamiento, así como de todos los funcionarios autorizados por la ley para usar la fuerza y las armas de fuego .
- c. Los gobiernos prohibirán a los funcionarios superiores o autoridades públicas que den órdenes en que autoricen o inciten a otras personas a llevar a cabo cualquier ejecución extralegal, arbitraria o sumaria. Toda persona tendrá el derecho y el deber de negarse a cumplir esas órdenes. En la formación de esos funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deberá hacerse hincapié en las disposiciones expuestas
- d. Se procederá a una investigación exhaustiva, inmediata e imparcial de todos los casos en que haya sospecha de ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias.
- e. Cuando el empleo de las armas de fuego sea inevitable, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley:
 - i) Ejercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga;
 - ii) Reducirán al mínimo los daños y lesiones y respetarán y protegerán la vida humana.

Es importante recordar que precisamente, una de las recomendaciones emitidas al gobierno mexicano, en el año de 1999, en el Informe E/CN.4/2000/3/Add.3 de la Relatora Especial Sra. Asma Jahangir relativo a las ejecuciones extrajudiciales sumarias o arbitrarias fue

⁹ De estos instrumentos, podemos destacar los “Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” adoptada en el Octavo Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, en La Habana, Cuba, el 7 de septiembre de 1990, “Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias”, adoptada por el Consejo Económico y Social de la ONU, en su resolución 1989/65, el 24 de mayo de 1989, y los diferentes informes y pronunciamientos de los relatores especiales sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias.

la de que se cumpla “la desmilitarización de la sociedad y evite delegar en las fuerzas armadas el mantenimiento del orden público o la lucha contra el delito”. Sin embargo, se ha hecho notar en este documento, el gobierno federal mexicano ha desatendido dicha recomendación impulsando cada vez más, el uso de las fuerzas armadas para la funciones de seguridad pública.

La pregunta sobre si la situación de México cae dentro de los supuestos del derecho internacional sobre ejecuciones extrajudiciales esta abierta pero es ineludible. En todo caso, México ha postergado la visita que solicitó el nuevo Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, el señor Philip Alston.

VI. CONCLUSIONES

1) Resulta indispensable llevar registro de y hacer públicas las muertes que tienen como responsables a un servidor público, especialmente algún miembro de las fuerzas armadas, federales o de seguridad pública. Como mencionamos en la introducción, si el uso de la fuerza se desarrolla en condiciones de información insuficiente sobre su ejercicio y con inadecuados procedimientos de control y eventual determinación de responsabilidades, aumenta la posibilidad de su abuso.

Consideramos conveniente explorar otras variables vinculadas a los enfrentamientos (por ejemplo, el tipo de armamento de los “opositores” según los grupos criminales y espacios privilegiados donde se desarrollaron año con año), que pudieran explicar, desde otras variables, una parte del aumento en el uso de la fuerza.

También consideramos necesario triangular la información de los enfrentamientos con otros posibles indicadores e investigaciones, cuantitativas y cualitativas (algunos de esos posibles indicadores ya han sido mencionados, por ejemplo, a partir de estadísticas periciales para fallecidos en enfrentamientos).

2) El impacto negativo que la guerra contra las drogas ha tenido en el ejército tampoco puede ser dejado a un lado. Las encuestas de Latinbarómetro¹⁰, muestran que de 2006 a 2009 ha disminuido el porcentaje de ciudadanos que muestran confianza hacia las Fuerzas Armadas. De los datos disponibles en las encuestas de Latinobarómetro, en 2009 aumentó el porcentaje de ciudadanos que mostraron poca confianza hacia las Fuerzas Armadas, poniéndose por encima de aquéllos que refirieron tener mucha confianza. Esta pérdida de confianza no puede ser entendida fuera del contexto actual en el que el uso de las fuerzas federales es una parte central de la estrategia del gobierno federal en el combate al narcotráfico.

3) La inclusión del Ejército en tareas de seguridad, en entornos violentos, parece traer consigo un inevitable uso de la fuerza bajo una lógica de guerra, y posiblemente sea difícil otro resultado a partir de las características de la formación militar. Los datos aquí presentados, no pueden ser dejados de lado al reflexionar sobre la autorización, los límites y las posibilidades de la participación del Ejército y la Marina en tareas de seguridad pública. Así tampoco, pueden dejarse a lado las exigencias que plantean en materia de información, construcción de indicadores y controles (legales, institucionales y sociales) sobre los abusos en el uso de la fuerza,

¹⁰ <http://www.latinobarometro.org>

en particular de la fuerza letal. Las decisiones que se tomen condicionarán el tipo de estado en el que viviremos y las relaciones que como sociedad podamos tener con la autoridad.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Birkbeck, Ch. y Gabaldón, L.G., (2002). “Estableciendo la verdad sobre el uso de la fuerza en la policía venezolana”. Revista Nueva Sociedad N° 182, 47-58. Caracas.
- Cano, I. (2003). “La policía y su evaluación. Propuestas para la construcción de indicadores de evaluación en el trabajo policial”. Centro de Estudios para el Desarrollo, Área Seguridad Ciudadana. Santiago de Chile. www.policiaysociedad.org
- I. Cano, (2010) “Racial bias in police use of lethal force in Brazil.” Police and Practice Research, 11:1, 31-43.
- CELS (2002). Violencia y enfrentamientos policiales. Centro de Estudios Legales y Sociales. Buenos Aires.
- Chevigny, P. (1991). “Police Deadly Force as Social Control: Jamaica, Brazil and Argentina”, Série Dossie NEV, N°2, p.10, Núcleo de Estudos da Violencia, USP; San Pablo.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos, Informes de actividades 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010, disponible en <http://www.cndh.org.mx>
- Escalante Gonzalbo, F. (2011). “Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso”. Revista Nexos, 03/01/2011. <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=1943189>
- Guerrero Gutiérrez, E. (2011). “La Raíz de la violencia”. Revista Nexos, 01/06/2011. <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2099328>
- Informe del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias (1993). E/CN.4/1994/7, Sr. Bacre Waly Ndiaye, presentado ante la Comisión de Derechos Humanos el 7 de diciembre de 1993.
- Informe de la Relatora Especial relativo a las ejecuciones extrajudiciales sumarias o arbitrarias (1999). E/CN.4/2000/3/Add.3, Sra. Asma Jahangir, presentado ante la Comisión de Derechos Humanos el 25 de noviembre de 1999.
- Latinobarómetro, Opinión Pública Latinoamericana, análisis en Línea, disponible en <http://www.latinobarometro.org>
- Merino, J. (2011). “Los operativos conjuntos y la tasa de homicidios: una medición”. Revista Nexos, 01/06/2011. <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2099329>