



#MX
Sin
Homicidios

Campaña para la reducción de Homicidios en México



I. ANTECEDENTES

América Latina concentra alrededor de 38 por ciento del total global de los homicidios aun cuando la región representa tan solo 8 por ciento de la población mundial. Y contrario a las tendencias globales, en Latinoamérica las tasas de comisión de este delito van al alza.

Con el objetivo de disminuir el número de homicidios en la región, Open Society Foundations, en alianza con otras organizaciones de la sociedad civil, está promoviendo una campaña regional en siete países – México, Colombia, Venezuela, Guatemala, Brasil, Honduras y El Salvador – para revertir la normalización de los homicidios, motivando a los ciudadanos a exigir acciones específicas y lograr el compromiso de las autoridades para adoptar políticas públicas basadas en evidencia, que hayan probado eficacia para reducir los homicidios.

¿Por qué tenemos que concentrarnos en la reducción de homicidios? Porque la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes es el indicador que, nacional e internacionalmente, contrasta la situación de seguridad en territorios definidos (país, estado, región, municipios, etc.). Porque el homicidio es la máxima expresión de la violencia y a su vez detona otros tipos de violencia en una comunidad. Porque la violencia letal mina la confianza en las instituciones y los lazos de convivencia sociales. Porque genera un entorno de incertidumbre que afecta las inversiones y las oportunidades de desarrollo económico y social sostenido.

En este contexto, en México se conformó un grupo de trabajo de especialistas para redactar un plan país que contribuya a posicionar el tema de los homicidios en la agenda pública y de gobierno. El objetivo es presentar una nueva perspectiva sobre cómo abordar el tema de los homicidios en el país, así como establecer algunas pautas para desarrollar estrategias integrales que sirvan para contener y disminuir este grave delito en los distintos ámbitos y órdenes de gobierno.



II. INFORMACIÓN GENERAL SOBRE LOS HOMICIDIOS EN MÉXICO

- Los homicidios pueden ser clasificados de distintas formas, ya sea por la intencionalidad del hecho, la tipificación legal o la motivación. La clasificación más general del delito corresponde a homicidios dolosos (o intencionales) y culposos (o no intencionales).
- De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), los homicidios se pueden clasificar en¹:



Homicidios relacionados con otras actividades criminales

Este tipo de homicidio está relacionado, directa o indirectamente, con la obtención de ganancias ilícitas. Se pueden clasificar estos homicidios en dos: los cometidos por el crimen organizado y los que se cometen durante otro acto ilícito más convencional como el robo.



Homicidios interpersonales

El factor central de este tipo de homicidio es que no tiene un carácter instrumental para la comisión de un objetivo secundario. Más bien, el homicidio es un medio para resolver un conflicto y/o castigar a la víctima mediante la violencia. Las dos principales categorías de esta tipología del homicidio son: los relacionados con la pareja íntima o las relaciones familiares y los homicidios interpersonales en donde la víctima y el perpetrador pueden o no conocerse.



Homicidios sociopolíticos

Estos homicidios se originan en la esfera pública y típicamente son cometidos para poder continuar con el desarrollo de una “agenda” política. El homicidio se comete por lo que representa la víctima y por el mensaje que se envía al público en general o sectores específicos. En esta tipología se incluyen los asesinatos por terrorismo y crímenes de odio.

¹UNODC (2013). “Global Study on Homicide”. Disponible en: http://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf

- ◉ Además de estudiar las características de las víctimas y los victimarios, es necesario analizar el entorno donde suceden los homicidios ya que las estadísticas muestran que el fenómeno se comporta de forma epidémica; es decir existe una especie de contagio.
- ◉ La mayoría de los homicidios se comente con arma de fuego: alrededor de 62% de los homicidios dolosos son cometidos con arma de fuego. Asimismo, se observa que a mayor número de armas en circulación mayores son los índices de violencia letal. Además de las armas, existen algunos otros detonadores de la violencia letal tal como el consumo de drogas y alcohol.
- ◉ El perfil poblacional de las principales víctimas y victimarios del homicidio en México se concentra en jóvenes varones.
- ◉ Aunque la delincuencia organizada y las pandillas han tomado notoriedad en las explicaciones de los altos niveles de violencia, no se le puede atribuir el total de homicidios a estas dos razones. La delincuencia organizada es responsable de un alto número de homicidios, empero una parte sustancial de las muertes se encuentra relacionada con otras dinámicas que transcurren en contexto cercanos, como la familia, la pareja y la comunidad. Los datos duros sobre esta realidad son inciertos a causa de la poca investigación y resolución de los casos.
- ◉ Existen diferencias significativas en el lugar de comisión del crimen por sexo: mientras los hombres fallecen en las vías públicas, las mujeres pierden la vida en las viviendas, esto nos da indicios de las distintas motivaciones.
- ◉ Alrededor de 83% de los homicidios ocurren en 30% del territorio nacional: 728 de los 2 mil 456 municipios del país.

III. PRINCIPALES RETOS PARA ABORDAR EL TEMA DE HOMICIDIOS EN MÉXICO

Información

La calidad de la información existente y la desagregación de los datos no son suficientes para elaborar diagnósticos certeros que permitan el diseño de políticas públicas. Asimismo, existen indicios que muestran que algunas entidades maquillan las cifras sobre homicidios para no ser categorizadas como ciudades violentas.

La calidad de la información existente y la desagregación de los datos no son suficientes para elaborar diagnósticos certeros que permitan el diseño de políticas públicas. Asimismo, existen indicios que muestran que algunas entidades maquillan las cifras sobre homicidios para no ser categorizadas como ciudades violentas. Aunado a lo anterior, existen incentivos negativos a que las autoridades promueva la denuncia de delitos ya que un aumento en éstas debe ser percibo como un incremento en el número de delitos y no como un aumento en la confianza en las instituciones.

El generar bases de datos con información sobre la víctima, los hechos, facilitadores y el presunto victimario² haría posible cruzar la información con otras bases para poder conocer características específicas que facilitarían la investigación del delito. Asimismo, podría utilizarse la información generada por los número de emergencia, como el 911, ya que proporciona elementos adicionales para entender el contexto en el que ocurren los delitos.

Es importante reconocer que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) están llevando a cabo importantes esfuerzos para mejorar la calidad y desagregación de información sobre la comisión de delitos en el país. Sin embargo, es necesario que se apaguen a protocolos internacionales como la Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos³ y el Protocolo de Bogotá, con el fin de mejorar la calidad de la información y garantizar la comparabilidad internacional de las estadísticas. Además de la calidad de la información, es necesario mejorar la capacidad de análisis para realizar diagnósticos que permitan entender mejor el fenómeno y así diseñar acciones mucho más eficaces para combatirlo.

Impunidad

La baja probabilidad de castigo genera que el costo implícito del delito sea muy bajo. Es decir, los ofensores saben que la probabilidad de recibir un castigo como consecuencia de su conducta criminal es tan baja que continúan llevando a cabo conductas ilícitas. Según el Índice de Paz México 2017, "el porcentaje de personas que perciben la impunidad como su principal causa de preocupación se multiplicó por dos entre 2012 y 2016, pasando de 8 a 20 por ciento". Un sistema de persecución penal efectiva que garantice que quien comete el delito sea acreedor a una sanción podría tener resultados en la disminución de asesinatos.

² De acuerdo con el Protocolo de Bogotá, las informaciones mínimas que deben ser registradas son: A) Víctima - identificador único; sexo; fecha de nacimiento o, en su defecto, edad aproximada; nacionalidad; estado civil; escolaridad; profesión u ocupación; lugar de residencia, y características adicionales relativas a grupos de riesgo. B) Hecho - Fecha y hora de la agresión o, en su defecto, del hallazgo del cadáver; fecha y hora del fallecimiento; arma/mecanismo/medio con el que el homicidio fue cometido; número de otras víctimas mortales; número de presuntos victimarios; lugar de la agresión, con el mayor detalle posible; tipo de lugar de la agresión: público o privado; móvil de la agresión, y descripción, en campo abierto, de las circunstancias de la muerte. C) Presunto victimario - sexo; fecha de nacimiento, o en su defecto, edad aproximada; nacionalidad; relación entre víctima y presunto victimario, y profesión u ocupación. Protocolo de Bogotá (2015). Sobre la calidad de los datos de homicidio en América Latina y el Caribe. Disponible en: http://conferenciahomicidiosbogota2015.org/wp-content/uploads/2015/11/Calidad-de-datos-entregable-ESPA%E2%80%A2SOLO_SOLO_TXT.pdf

³ La Clasificación Internacional proporciona un marco conceptual común para elaborar y comparar de forma sistemática datos estadísticos de las diferentes instituciones y jurisdicciones de justicia penal. Esto significa que la Clasificación Internacional puede aplicarse a todas las formas de datos sobre el delito, cualquiera que sea la etapa del proceso de justicia penal (investigación policial, enjuiciamiento, condena, prisión) en que se recopilan, así como a los datos recopilados en las encuestas de victimización. UNODC (2015). Clasificación Internacional de Delitos con Fines estadísticos. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/ICCS/ICCS_SPANISH_2016_web.pdf



Capacidades de investigación de los operadores

Existe una falta de capacidades técnicas de las policías y ministerios públicos tanto para recopilar información como para procesar la existente para esclarecer los casos de homicidios. Por lo general, quien cometió un homicidio ha reportado con un historial de actos violentos que no recibieron una sanción asertiva por la conducta delictiva y tampoco se cuenta con sistemas que permitan vincular los expedientes delictivos. Por lo tanto, la profesionalización de agentes, así como la inversión en tecnología para la investigación son necesarias para el esclarecimiento de delitos y conseguir la disuasión de los mismos.

Aunado a lo anterior, se requiere que en las fiscalías y procuradurías se implemente un modelo de unidad de investigación que esté basado en protocolos y procedimientos que vincule y organice el trabajo de las unidades multidisciplinarias conformadas por policías, fiscales y peritos, que contemple una metodología de seguimiento, supervisión y control del trabajo de investigación.



Fallas institucionales

Existe una correlación entre altas tasas de homicidio y un deficiente funcionamiento del gobierno. La atención a los problemas de seguridad pública en México es ineficiente debido que tiene limitaciones estructurales que impiden la comunicación y participación, así como la coordinación entre las diversas instituciones y ámbitos de gobierno. Es importante reconocer que la distribución de los recursos humanos, financieros y de capacidades tienen que ser distribuidos al interior de las instituciones de seguridad y justicia, según las prioridades de la política criminal.



Falta de intervenciones focalizadas

Las intervenciones centradas en los homicidios son relativamente escasas. Predominan los programas generales de prevención de la violencia y la criminalidad en los que el homicidio es tratado como una manifestación extrema y abordado de forma transversal. Asimismo, se presentan deficiencias en la identificación y atención a grupos en condiciones de riesgo. Existen herramientas que permiten identificar zonas geográficas de alta prioridad y grupos específicos que son más susceptibles de cometer actos violentos. Ante una escasez de recursos, la priorización y focalización de esfuerzos es imperativo para lograr resultados tangibles y en un plazo razonable.

De la identificación de los retos, se desprenden una serie de propuestas de políticas públicas y herramientas que las autoridades pueden poner en marcha con el objetivo de reducir y contener el homicidio en el país. Es importante mencionar que las propuestas están orientadas a la disminución y/o contención principalmente de los homicidios interpersonales, ya que esta clasificación presenta condiciones que pueden alertar previamente sobre su ocurrencia, por ende las políticas podrían resultar más efectivas. Por ello, y partiendo del supuesto que los recursos públicos son limitados, se recomienda concentrar los esfuerzo en esta categoría. En una discusión sobre homicidios en México es inevitable relacionar al crimen organizado; sin embargo, es de reconocer que hay muchos elementos adicionales a los que se han tratado en este documento, que deben considerarse para dar una respuesta eficaz a esta compleja problemática.

Para llevar a cabo una primera selección de estas propuestas, se tomaron en cuenta los siguientes criterios:

- 1.** Las propuestas deben estar basadas en evidencias y presentan resultados positivos en la reducción de la violencia letal.
- 2.** Las propuestas deben garantizar el acceso a la justicia y al debido proceso legal. Los métodos e intervenciones apropiados para reducir la violencia deben respetar los derechos fundamentales y el acceso a la justicia, en vez de comprometerlos en nombre de la reducción de los homicidios.
- 3.** Las propuestas fomentan un ejercicio de contención de la violencia. Los métodos e intervenciones deben evitar a toda costa la reproducción de la violencia, apostando a un proyecto positivo de transformación de la sociedad que conduzca a la reducción de los homicidios.
- 4.** En el centro de las intervenciones debe estar la protección de las personas y la concepción de la seguridad como un bien público.

IV. RECOMENDACIONES PARA MÉXICO

Para llevar a cabo una primera selección de estas propuestas, se tomaron en cuenta los siguientes criterios:

QUÉ	CÓMO	QUIÉN
<p>Programa de prevención prioritaria para interrumpir procesos que conducen a la ocurrencia de homicidios interpersonales</p>	<p>Prevención terciaria con adolescentes en conflicto con la ley.</p> <p>Sanciones asertivas a conductas violentas e ilícitas para una efectiva disuasión. (No al populismo penal).</p> <p>Apoyo a programas de mediación comunitaria en zonas de atención prioritaria.</p> <p>Terapia cognitiva conductual.</p> <p>Atención prioritaria para sancionar y disuadir eficazmente recurrentes casos de violencia doméstica.</p> <p>Asignación presupuestal para políticas y programas de prevención prioritaria.</p>	<p>Gobierno estatal</p> <p>Gobierno municipal</p> <p>Gobierno federal</p>
<p>Reducción de impunidad en homicidios</p>	<p>Fortalecer las unidades especializadas multidisciplinarias para la investigación y persecución de homicidios y la coordinación para el flujo de información con la policía.</p> <p>Mejorar la capacidad de investigación y análisis de información.</p>	<p>Gobierno estatal</p>
<p>Priorización de políticas públicas y políticas criminales locales basadas en evidencia dirigidas a la reducción y contención del homicidio</p>	<p>Lineamientos de operación para el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) y el Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG) que fomenten la adopción de programas locales para la reducción del homicidio.</p> <p>Asignación de recursos presupuestarios para la implementación y operación de programas que respondan a mínimos estándares de calidad y evaluación.</p> <p>Proveer apoyo técnico a los estados para la implementación de programas.</p> <p>Promover la adopción de estrategias focalizadas en los diferentes espacios de concertación, tales como las Conferencias Nacionales.</p>	<p>Gobierno federal</p>

QUÉ	CÓMO	QUIÉN
<p>Mejorar la calidad y desagregación de la información relativa al homicidio</p>	<p>Protocolos para los reportes sobre incidencia delictiva con las variables mínimas que se necesitan para identificar el tipo y móvil de los homicidios.</p> <p>Elaborar diagnósticos hiperlocales que identifiquen poblaciones prioritarias y factores de riesgo.</p> <p>Integrar protocolos y unidades de auditoría de datos.</p>	<p>Gobierno federal</p> <p>Gobierno estatal</p>
<p>Fortalecimiento de cuerpos policiales enfocados en la solución de problemas</p>	<p>Aprobación de un sistema de dignificación y carrera profesional policial, así como la asignación presupuestal correspondiente.</p> <p>Especialización de cuerpos policiales para la adecuada investigación, convivencia e integración comunitaria y cumplimiento de la ley.</p> <p>Concentración de esfuerzos y recursos policiales utilizando la herramienta de identificación de puntos críticos.</p> <p>Sistema de análisis y recopilación de información que permita el desarrollo de una política de inteligencia, disuasión y persecución criminal efectiva.</p>	<p>Gobierno federal</p> <p>Gobierno estatal</p> <p>Gobierno municipal</p>
<p>Fomentar los espacios de colaboración para el monitoreo de avances y seguimiento de resultados</p>	<p>Mesas de Seguridad y Justicia y espacios similares, como mecanismo de trabajo entre autoridades y sociedad civil para el diseño y seguimiento sistemático de agendas consensuadas en materia de homicidios.</p> <p>Generar planes de gobierno que incorporen los compromisos de las autoridades y que traciendan los periodos de poder.</p>	<p>Gobierno estatal</p> <p>Gobierno municipal</p>
<p>Aplicación del marco normativo vigente para la regulación de armas</p>	<p>Implementar programas efectivos de desarme local.</p> <p>Mejorar sistemas de registro de armas para su adecuado monitoreo e identificación.</p>	<p>Gobierno federal</p>

V. Glosario

Zonas de atención prioritaria. De acuerdo con el artículo 29 de la Ley General de Desarrollo Social, se consideran Zonas de Atención Prioritaria “las áreas o regiones, sean de carácter predominantemente rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza, marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social”⁴.

Prevención terciaria. Este tipo de intervención es posterior a la comisión del delito y está dirigida a los ya penados. La prevención terciaria tiene como objeto específico evitar la reincidencia, parte del supuesto que las normas y la ejecución de las condenas están orientadas a la resocialización (reeducación, rehabilitación, reinserción social) del penado y, por lo tanto, consiste en actividades de tratamiento penitenciario, de régimen de prueba, o de asistencia post penitenciaria, encaminada a orientar el cambio de actitudes hacia las leyes por parte de los que han sido condenados.

Disuasión focalizada. El modelo de disuasión focalizada se centra en enviar mensajes claros y contundentes a las organizaciones criminales para desincentivar su comportamiento violento y las acciones que tienen mayores costos en términos de vidas humanas y bienestar social.

Este tipo de intervenciones se basa en tres componentes básicos⁵:

- 1)** Concentración dinámica de esfuerzos: es necesario ubicar un subconjunto de delitos, suficientemente reducido para incrementar significativamente la posibilidad de castigo a los individuos o grupos responsables de esos crímenes específicos.
- 2)** Certeza y rapidez en el castigo: en el subconjunto seleccionado, los delincuentes potenciales deben de tener la certeza de que una conducta específica tendrá como consecuencia ineludible la aplicación de un castigo rápido (y significativo, desde su perspectiva). El castigo puede ser leve y no necesariamente pasar por el sistema de justicia penal, y tampoco tiene que ser necesariamente individual. Puede dirigirse en contra de un grupo completo, aunque sólo algunos de sus miembros hayan sido responsables de la conducta castigada.
- 3)** Comunicación directa de advertencias creíbles: para que los delincuentes potenciales tengan claridad plena de las consecuencias de una conducta específica, es indispensable que se comunique la advertencia de la manera más directa, reiterada y consistente posible. Para ello se pueden utilizar medios masivos, pero también foros públicos, comunicación en las cárceles, cartas y correos electrónicos, visitas domiciliarias.⁶

⁴ CONEVAL (2017). “Criterios generales para la determinación de zonas prioritarias, 2017”. Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Criterios-ZAP.aspx>

⁵ Kleiman, Mark (2009). “When Brute Force Fails”. Princeton University Press. Princeton, New Jersey.

⁶ Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (2011). “La espiral infinita: Cómo México se volvió un país violento y cómo puede dejar de serlo”. Disponible en: <http://www.competitividadinternacional.org/downloads/f.6.Laespiralinfinita.pdf>

⁷ Edward Maguire (2000). La función policial orientada a la resolución de conflictos.

Modelo de policía enfocada en la solución de problemas. El modelo de policía orientada a la solución de problemas busca que el policía centre sus esfuerzos en diseñar soluciones a problemas específicos usando los recursos de la comunidad a su alcance. Este modelo requiere que la policía adopte un papel más activo en el análisis y respuesta a los problemas de la comunidad. El policía no sólo es quien recoge la información, sino además, la procesa y analiza para participar activamente en la toma de decisiones para la resolución de problemas.⁷

Metodología de puntos críticos. La metodología de los hot spots o puntos críticos permiten la generación de mapas mediante los cuales es posible identificar gráficamente la forma en que se distribuyen diversas variables delictivas en el espacio. Este tipo de aplicación se basa en que la localización de un “hot spot” puede predecir la concentración futura de delitos. Esta información se puede utilizar para la focalización de estrategias de vigilancia policial, así como para realizar diagnósticos de los factores asociados a la concertación de delitos en un determinado espacio urbano.⁸

Esta metodología parte del supuesto de que ciertos crímenes muestran una tendencia hacia la concentración en algunos lugares (hot spots) y permanecen ausentes en otros (cold spots). Los hot spots han incorporado tres marcos teóricos que han mejorado la identificación de áreas vulnerables: (1) Nivel de análisis, consiste en definir cuál es el enfoque más apropiado para acotar el fenómeno delictivo a partir del uso de coordenadas, calles, polígonos o redes de víctimas); (2) Temporalidad, consiste en acotar el fenómeno delictivo en cortes de tiempo específicos, por ejemplo diario, mensual o anual, y (3) Barreras geográficas, consiste en integrar condiciones geográficas humanas (urbanismo, jurisdicciones políticas, etc.) o naturales (ríos, lagos, bosques, etc.).

Terapia cognitiva conductual. Uso de técnicas estructuradas - basadas en la psicología clínica - para promover cambios en el comportamiento de los ofensores. Incluye el entrenamiento en habilidades cognitivas, el autocontrol y el manejo de la ira, entre otros componentes. Contribuye a prevenir conductas que puedan derivar en crimen y violencia y está dirigida a personas con alto riesgo de ser victimarios. Sus efectos son mayores cuando se acompañan con otro tipo de intervenciones como los programas vocacionales.⁹

⁷ Edward Maguire (2000). La función policial orientada a la resolución de conflictos.

⁸ Andreas Hein (2005). Georreferenciación como herramienta para el diagnóstico de problemas de seguridad ciudadana en el ámbito local.

⁹ Littell, J., Popa, M., & Forsythe, B. (2005). Multisystemic therapy for social, emotional and behavioral problems in youth aged 10-17. Nordic Campbell Center. Hockenull, J. C., Whittington, R., Leitner, M., Barr, W., McGuire, J., Cherry, M. G., ... & Dickson, R. (2012). A systematic review of prevention and intervention strategies for populations at high risk of engaging in violent behaviour: update 2002-8. Lipsey, M., Landenberger, N. A., & Wilson, S. J. (2007). Effects of Cognitive-Behavioral Programs for Criminal Offenders: A Systematic Review. Campbell systematic reviews, 3(6).



#MX Sin Homicidios

