

TORTURA EN MÉXICO. UN ANÁLISIS DESDE LAS TEORÍAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*

TORTURE IN MEXICO. AN ANALYSIS FROM A PUBLIC ADMINISTRATION PERSPECTIVE

Denise González Núñez*

Resumen

La tortura es una violación grave a los derechos humanos que ha sido ampliamente usada, por décadas, en la investigación penal en México, con el objetivo de forzar confesiones; sin embargo, nuestro conocimiento al respecto sigue siendo limitado. Mediante un análisis cualitativo, basado en la realización de entrevistas semiestructuradas, así como una extensa revisión de literatura sobre el tema, este estudio expone la identificación de algunas razones institucionales por las que la tortura sigue siendo utilizada en el contexto de los procedimientos penales, y sus efectos sobre la capacidad del Estado para investigar y perseguir delitos. Sin perder de vista el contexto de complicidad en el que suelen cometerse graves violaciones a derechos humanos en México, la metodología implementada en este estudio permitió concluir que la tortura persiste, entre otras posibles razones, debido a la percepción de que es el mejor medio para ser eficientes; la existencia

* Este artículo es un trabajo derivado de la tesis para obtener el grado de Maestra en Políticas Públicas. Fue escrito originalmente en inglés por la autora y luego traducido por Olga López. La versión final en español fue revisada y corregida por la autora.

** Maestra en Derecho por la Universidad de Harvard; Maestra en Derecho Internacional de los Derechos Humanos por la Universidad de Oxford; Maestra en Políticas Públicas y Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Iberoamericana Ciudad de México. Licenciada en Derecho por la UNAM. Se ha desempeñado profesionalmente en el sector civil, académico e intergubernamental. Este artículo está dedicado a mis padres: excelentes abogados, íntegros profesionistas y mi mejor ejemplo a seguir. Mis sinceros agradecimientos a las personas que prestaron su tiempo para ser entrevistadas y a quienes acompañaron y retroalimentaron este trabajo.

Fecha de recepción: 26 de febrero de 2022.

Fecha de aceptación: 16 de agosto de 2022.

de creencias, culturas y paradigmas compartidos, y la existencia de malas prácticas de liderazgo y de gestión. Además, se constató que el uso persistente de la tortura ha contribuido a inhibir el desarrollo de métodos sofisticados de investigación criminal.

Palabras clave: Tortura, justicia penal, administración pública, derechos humanos, investigación cualitativa.

Abstract

Torture is a grave human rights violation that has been widely used for decades in criminal investigations in Mexico, as a way to force confessions. However, our knowledge regarding the use of torture is still limited. Using qualitative analysis, based on semi-structured interviews, and an extensive literature review, this study was able to unearth some of the institutional roots of torture in the context of criminal proceedings, and its effects on the State's capacity to investigate and prosecute crime. Without losing sight of the complicity with which human rights violations are often committed in Mexico, the methodology implemented in this study allowed us to conclude that torture prevails due to the perception that it is the best means to achieve efficiency; the existence of shared beliefs, cultures, and paradigms, and inadequate leadership and management practices. Moreover, it found that the prevailing use of torture has undermined the State's capacity by inhibiting the development of sophisticated methods of criminal investigation.

Keywords: Torture, criminal justice, public administration, human rights, qualitative investigation.

I. Introducción

Es incuestionable que los Estados deben de erradicar la tortura, no solo porque su prohibición es una norma imperativa del derecho internacional (y la libertad de la misma es un derecho humano inderogable, es decir, que no se puede suspender), sino también porque la comisión de tortura es un problema público que socava gravemente el Estado de derecho.¹ No obstante, como lo demuestran los órganos de las Naciones Unidas encargados de vigilar los derechos humanos en todo el mundo, la tortura se sigue cometiendo en muchos países.

En México, las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones de derechos humanos y los órganos de las Naciones Unidas, han abordado, documentado y denunciado durante varias décadas el uso generalizado y persistente de la tortura, particularmente

¹ Méndez, Juan E., *Informe provisional del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, A/71/298, 5 de agosto de 2016, párr. 16; González, Denise, "The Widespread Use of Torture and Its Impacts on the Rule of Law", *The International Journal of Human Rights*, vol. 20, núm. 10, 2018, pp. 1335-1354.

en el sistema de justicia penal.² En 2016, la publicación de los resultados de la primera Encuesta Nacional de la Población Privada de Libertad (ENPOL) corroboró dichas denuncias. Los datos presentados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en esa encuesta, permitieron advertir que el 75.6% de las personas privadas de libertad reportaron uno o más tipos de violencia (física o psicológica) después de la detención y antes de que fueran llevados ante el fiscal o el juez penal.³

En general, los diferentes actores que han documentado o denunciado la práctica sistemática de la tortura lo han hecho desde una perspectiva de derechos humanos o de derecho penal. En otras palabras, han centrado su atención principalmente en las consecuencias para las víctimas (por ejemplo, violaciones al derecho a la integridad o a la presunción de inocencia), o en sus impactos en el proceso penal (p. ej., la inadmisibilidad de las pruebas en el proceso y sus efectos). Aquí argumentamos que, para tener una mejor comprensión de esta gravísima práctica es necesario, por una parte, profundizar en el conocimiento sobre las condiciones que permiten o facilitan su comisión desde una perspectiva institucional (es decir, más allá de las referencias a la prevalencia de paradigmas inquisitivos en las prácticas presentes dentro de la investigación y en el proceso penal como tal) y, por otra parte, los efectos del uso generalizado y persistente de la tortura en la administración pública.

En las ciencias sociales se han realizado diversas investigaciones para tratar de identificar los factores (llamados “predictores”) que propician que los Estados se desempeñen de manera positiva en la garantía de los derechos humanos.⁴ Tales estudios han indagado sobre la brecha entre el compromiso asumido por los Estados al ratificar tratados internacionales y el cumplimiento de las obligaciones ahí vertidas, como la prohibición absoluta de la tortura.⁵ Algunas académicas y académicos incluso han ido más allá al introducir nuevos enfoques analíticos, por ejemplo, el grado de “estadidad” o *statehood*, el grado de descentralización en la toma de decisiones y la implementación de políticas gubernamentales.⁶ Aunque este conjunto de literatura resulta de extrema

² González, Denise, “The Widespread Use of Torture...”, *op. cit.*

³ Dicha violencia incluyó, según la metodología de la encuesta, la detención incomunicada, la asfixia, la desnudez, la coacción para denunciar a alguien, las amenazas contra sus familias, las amenazas de fabricar cargos falsos en su contra, entre otros actos. Al desagregar los datos por tipo de abuso físico tolerado o cometido por la policía u otra autoridad involucrada en el arresto, 63.8% del número total de reclusos reportaron uno o más tipos de agresión física, incluyendo patadas o puñetazos, con o sin objetos, descargas eléctricas, quemaduras, abuso sexual y otros (INEGI, *Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2016*, México, 2016, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enpol/2016/>). Nota: al momento de realizar el estudio, los datos disponibles correspondían a la edición 2016 de dicha encuesta. Existen datos más recientes, gracias a la publicación de la ENPOL 2021. No obstante, es importante advertir que existen variaciones metodológicas entre ambas ediciones.

⁴ Risse, Thomas *et al.*, *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999; Siver, Christi, “The Dark Side of the Band of Brothers: Why Do Military Units Commit War Crimes”, *International Studies Association Annual Conference*, Chicago, 2007; Hill Jr., Daniel W., “Estimating the Effects of Human Rights Treaties on State Behavior”, *The Journal of Politics*, vol. 72, núm. 4, 2010, pp. 1161-1174; Cole, Wade M., “Mind the Gap: State Capacity and the Implementation of Human Rights Treaties”, *International Organization*, vol. 69, núm. 2, 2015, pp. 405-441; Risse, Thomas *et al.*, *The Persistent Power of Human Rights. From Commitment to Compliance*, New York, Cambridge University Press, 2013.

⁵ *Ídem.*

⁶ Anaya, Alejandro y Saltalamacchia, Natalia, “Factors Blocking the Compliance with International Human Rights Norms

utilidad, se requiere de un análisis más amplio para entender por qué ciertas violaciones a los derechos humanos persisten en contextos particulares, incluso a pesar de cambios sociales, legales y políticos.

En cuanto a la persistencia de la tortura, en específico, hay algunos ejemplos destacados de análisis a profundidad que han contribuido con nuestro entendimiento de los factores, condiciones o circunstancias que crean una brecha entre el compromiso de respeto a los derechos humanos asumido por los Estados, y el cumplimiento de los estándares internacionales en esta materia. En su estudio *Violence Workers*, un análisis cualitativo de cómo se convirtieron en torturadores algunos oficiales en las instituciones de seguridad de Brasil, la socióloga Martha K. Huggins identificó cuatro patrones: “secrecía, insularidad ocupacional por medio del asilamiento profesional e institucional, fragmentación organizacional por medio de la división del trabajo de la violencia, y aislamiento personal por medio de la separación social de sus seres queridos en sus vidas cotidianas”.⁷

En *The Psychological Origins of Institutionalized Torture*, Haritos-Fatouros analizó un caso de la dictadura militar en Grecia, desde la perspectiva de la psicología social, y concluyó que había tres factores determinantes para comprender el origen de los torturadores: “(a) neutralización de la resistencia y las inhibiciones; (b) alteración de las creencias personales y las actitudes para ajustarse a la cultura del terror, y (c) desensibilización del acto de tortura”.⁸ Más recientemente, en *Just Violence: Torture and Human Rights in the Eyes of the Police*, que analizó cómo los oficiales de seguridad de India entendían la tortura, Rachel Wahl encontró que esta práctica era, en realidad, consistente con las perspectivas morales y la existencia de un “alto grado de competencia normativa tanto a nivel local como internacional”.⁹

Finalmente, en *The Prevention of Torture. An Ecological Approach*, Danielle Celermajer desafió los acercamientos teóricos a la tortura, cuestionó el impacto real de las estrategias puestas en acción para prevenir su uso, y puso a prueba su propio modelo de intervención en Sri Lanka y Nepal.¹⁰ Ella concluyó, entre otras cosas, que la tortura no es lineal ni unidimensional, sino que se trata de un acto institucional producido dentro de lo que ella denomina como una “ecología multisistémica”, integrada por una variedad de fuerzas.¹¹

in Mexico”, en Anaya, Alejandro y Frey, Barbara (eds.), *Mexico's Human Rights Crisis*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2019; Risse, Thomas, *The Power of Human Rights...*, op. cit.

⁷ Huggins, Martha R., *Violence Workers: Police Torturers and Murders Reconstruct Brazilian Atrocities*, Berkeley/Los Ángeles, University of California Press [Edición Kindle], 2002.

⁸ Haritos-Fatouros, Mika, *The Psychological Origins of Institutionalized Torture*, New York, Routledge [Edición Kindle], 2003, p. 7.

⁹ Wahl, Rachel, *Just Violence: Torture and Human Rights in the Eyes of the Police*, California, Stanford University Press [Edición Kindle], 2017, p. 189.

¹⁰ Celermajer, Danielle, *The Prevention of Torture. An Ecological Approach*, Cambridge, Cambridge University Press [Edición Kindle], 2018.

¹¹ *Ibid.*, p. 286 y 306.

En relación con la Comisión de la Tortura en México, en particular, algunos académicos y académicas han hecho muy relevantes contribuciones a nuestra comprensión de por qué ha persistido, o incluso aumentado, en las últimas décadas.¹² Al explicar la prevalencia de la tortura, y recurriendo a métodos cuantitativos, Magaloni y Rodríguez han señalado el impacto de las políticas de seguridad (es decir, la militarización de las estrategias de seguridad pública) para combatir la delincuencia organizada y la influencia de los principios inquisitoriales entre los operadores de justicia penal, como factores explicativos.¹³

El presente artículo se construye sobre la base de este conjunto de literatura, pero busca enfocarse en las instituciones, centrando su atención principalmente en aquellas dedicadas a la procuración de justicia (particularmente, las fiscalías). Mediante el método cualitativo, es capaz de enriquecer las contribuciones de los estudios cuantitativos realizados por otras y otros especialistas para entender el uso generalizado y prevalente de la tortura en México. De igual manera, amplía nuestros conocimientos sobre el tema, por medio de la incorporación de las experiencias de diferentes agentes. En última instancia, este artículo sugiere la posibilidad de implementar metodologías similares a las usadas por especialistas en India, Brasil, Sri Lanka y Nepal, como las mencionadas arriba, para efectos de ampliar nuestro conocimiento sobre la tortura en México y, con ello, nutrir la discusión pública sobre cómo erradicarla.

Con lo anterior en mente, el objetivo de esta investigación es analizar, desde la perspectiva de las teorías de la administración pública, las razones por las cuales la tortura sigue siendo utilizada en el contexto de las investigaciones y los procesos penales en México, y cuáles son los efectos de la tortura (si los hubiera) en las capacidades de las fiscalías para cumplir su mandato. Las dos preguntas que guían esta investigación son: 1) Desde el punto de vista de la administración pública, ¿qué explica el uso generalizado y persistente de la tortura por parte del Estado, así como el consiguiente incumplimiento de diversas obligaciones internacionales?, y 2) ¿el uso generalizado y persistente de la tortura erosiona la capacidad del Estado (principalmente de las instituciones de procuración de justicia) para investigar y procesar con éxito los delitos sobre la base de pruebas científicamente sólidas, obtenidas legalmente?

Como se describirá a continuación, el uso de la tortura parece estar arraigado en una variedad de factores institucionales, exponiendo el hecho de que no se puede explicar a través de la lente de una, sino de la combinación de varias teorías de la administración pública. Además, los resultados de este estudio sugieren que el uso de la tortura no solo afecta el goce de los derechos humanos de las personas acusadas de delito o el debido proceso, sino que incluso socava las capacidades de la fiscalía para garantizar el acceso a la justicia

¹² Magaloni, Beatriz y Rodríguez, Luis, "Institutionalized Police Brutality: Torture, the Militarization of Security, and the Reform of Inquisitorial Criminal Justice in Mexico", *American Political Science Review*, vol. 114, núm. 4, 2020, pp. 1013-1034; Magaloni, Beatriz *et al.*, "La tortura como método de investigación criminal. El impacto de la guerra contra las drogas en México", *Política y gobierno*, vol. XXV, núm. 2, 2018, pp. 223-261.

¹³ Magaloni, Beatriz y Rodríguez, Luis, "Institutionalized Police Brutality...", *op. cit.*

(al menos en su tramo de responsabilidades). Es importante especificar que a lo largo del estudio se utiliza el concepto de “burocracia” de manera indistinta al de administración pública.

En cuanto a la estructura, las dos primeras secciones del presente artículo examinan, por un lado, los marcos teóricos que se han utilizado para analizar la capacidad del Estado y su comportamiento con respecto a los derechos humanos y, por otro, la metodología que respalda las conclusiones de este estudio. Las dos últimas secciones describen los resultados de esta investigación, tanto para comprender el uso de la tortura desde una perspectiva de la administración pública, como sus efectos aparentes en la capacidad de las instituciones gubernamentales para investigar delitos y procurar justicia.

II. Comportamiento y capacidad del Estado: múltiples enfoques teóricos

Los Estados deben garantizar que las personas bajo su jurisdicción disfruten de todos los derechos humanos; sin embargo, en muchos casos, la realidad es muy diferente. La evidencia muestra que la debilidad del Estado (lo que Englehart llama “baja capacidad”) crea condiciones que fomentan la violación a los derechos humanos.¹⁴ Por lo tanto, es esencial analizar la relación entre la capacidad del Estado, su comportamiento y el goce de los derechos humanos.

Al analizar el comportamiento del Estado con respecto a los derechos humanos, se han hecho contribuciones importantes desde la perspectiva de las relaciones internacionales.¹⁵ La literatura en materia de derechos humanos, ha desarrollado modelos teóricos para entender cómo un Estado pasa del compromiso internacionalmente asumido —y exteriorizado mediante la ratificación de tratados— al cumplimiento de las obligaciones contenidas en dichos instrumentos. Los modelos del *boomerang* y de la “espiral” son elocuentes en ese sentido, y han sido ampliamente comentados y construidos, incluyendo por los autores que originalmente los desarrollaron.¹⁶ Esta literatura, incluso, ha sido probada a la luz de los desafíos cambiantes y persistentes que enfrentan las políticas de derechos humanos en México.¹⁷

¹⁴ Englehart, Neil A., “State Capacity, State Failure, and Human Rights”, *Journal of Peace Research*, vol. 46, núm. 2, 2009, pp. 163-180.

¹⁵ Además de las referencias mencionadas *supra* nota 4, véase Goodliffe, Jay y Hawkins, Darren G., “Explaining Commitment: States and the Convention against Torture”, *The Journal of Politics*, vol. 68, núm. 2, 2006, pp. 358-371; Hafner-Burton, Emilie M. y Tsutsui, Kiyoteru, “Justice Lost! The Failure of International Human Rights Law To Matter Where Needed Most”, *Journal of Peace Research*, vol. 44, núm. 4, 2007, pp. 407-425; Hathaway, Oona A., “Do Human Rights Treaties Make a Difference?”, *Yale Law Journal*, vol. 111, núm. 8, 2002, pp. 1935-2042.

¹⁶ Risse, Thomas *et al.*, *The Power of Human Rights...*, *op. cit.*; Risse, Thomas *et al.*, *The Persistent Power of Human Rights...*, *op. cit.*; Anaya, Alejandro y Saltalamacchia, Natalia, “Factors Blocking the Compliance...”, *op. cit.*

¹⁷ *Ídem*; Anaya, Alejandro, “Transnational and Domestic Processes in the Definition of Human Rights Policies in Mexico”, *Human Rights Quarterly*, vol. 31, núm. 1, 2009, pp. 35-58.

Las relaciones internacionales y la literatura en derechos humanos son útiles —en cierta medida— para plantear las preguntas de investigación de este estudio. No obstante, el ámbito de aplicación de esta literatura es limitado, dado que han partido de un análisis del Estado como actor unitario.¹⁸ Incluso Risse, Rope y Sikkink han revisitado recientemente su modelo “espiral”, para ofrecer matices a la luz del tipo de régimen, el grado de lo que ellas llaman “estadidad” (en inglés, “statehood”), el grado de descentralización en la toma de decisiones y la implementación de políticas gubernamentales.¹⁹

Aunque estos matices son un paso crucial en el camino hacia la comprensión plena del incumplimiento de las obligaciones en favor de los derechos humanos, como la prohibición absoluta de la tortura, debe darse otro paso adelante en esa dirección. Siguiendo esta línea de pensamiento, es posible construir sobre lo elaborado por Englehart y Cole, en el sentido de que debe prestarse atención particularmente a la capacidad del Estado para cumplir ciertos objetivos. Lo anterior, reconociendo que dicha capacidad no es uniforme en todas las instituciones.²⁰

La capacidad del Estado se convierte en un concepto vital, en la medida en que es una expresión de la capacidad del sector público “para alinear de manera óptima los recursos con las acciones e implementar realmente políticas diseñadas”.²¹ Se trata de “un factor crucial en la calidad del gobierno de cualquier estado”.²² En lo que respecta específicamente al cumplimiento de las normas de derechos humanos, la literatura demuestra que la capacidad del Estado es “un predictor significativo, positivo y robusto del respeto de los derechos humanos”.²³ De hecho, tener mejores capacidades está asociado con mejores prácticas de derechos humanos.²⁴ En el contexto de este trabajo, la capacidad del Estado se convierte en un concepto vital para comprender la posibilidad de utilizar eficazmente los recursos disponibles para realizar investigaciones penales y procurar justicia con éxito, bajo las normas del debido proceso.

Ahora bien, ¿cómo ha definido la literatura el concepto de capacidad del Estado? Weiss y Hendrix han señalado, respectivamente, que definir en abstracto la capacidad del Estado es imposible, y que es “un concepto multidimensional y ninguna variable única es probable que la modele adecuadamente”.²⁵ Teniendo en cuenta que los Estados son estructuras complejas y no monolíticas, la pregunta planteada por Weiss es apropiada,

¹⁸ Siver, Christi, “The Dark Side of the Band of Brothers...”, *op. cit.*

¹⁹ Risse *et al.*, *The Persistent Power of Human Rights...*, *op. cit.*; Anaya y Saltalamacchia, “Factors Blocking the Compliance...”, *op. cit.*

²⁰ Traducción propia, de Weiss, Linda, *The Myth of the Powerless State. Governing the Economy in a Global Era*, Cornell University Press/London Polity Press, 1999.

²¹ El-Taliawi, Ola. G. y Van Der Wal, Zeger, “Developing Administrative Capacity: an Agenda for Research and Practice”, *Policy Design and Practice*, vol. 2, núm. 3, 2019, p. 244.

²² *Idem.*

²³ Englehart, Neil A., “State Capacity...”, *op. cit.*, p. 175.

²⁴ Hill Jr., Daniel W. y Jones, Zachary M., “An Empirical Evaluation of Explanations for State Repression”, *American Political Science Review*, vol. 108, núm. 3, 2014, pp. 661-687.

²⁵ Traducción propia, de Hendrix, Cullen S., “Measuring State Capacity: Theoretical and Empirical Implications for the Study of Civil Conflict”, *Journal of Peace Research*, Special Issue on State Capacity and Civil War, vol. 47, núm. 3, 2010, p. 283.

es decir, ¿capacidad *para qué*?²⁶ Al seguir esta línea de pensamiento, no es de extrañar que existan diferentes definiciones en función del campo de estudio específico al que pertenece el autor o autora.

En la literatura de la administración pública, la capacidad del Estado (y concretamente, la capacidad administrativa) se ha utilizado, entre otras cosas, para comprender el papel de la burocracia en la implementación de políticas; para identificar las habilidades individuales y organizativas que determinan un desempeño positivo en el proceso de política, o para comprender sus cambios.²⁷

El análisis de la capacidad del Estado en el marco de la teoría de la administración pública es particularmente útil para superar las limitaciones de otros marcos teóricos, al tratar de comprender el comportamiento burocrático, posiblemente en lo que respecta a la justicia penal y la protección de los derechos humanos. Cuatro teorías pueden ofrecer ideas especialmente valiosas: teorías del control de la burocracia, teoría de decisiones, teoría institucional pública y teorías de la gestión pública y la organización pública.

En primer lugar, las teorías del control de la burocracia suponen que existe una dicotomía entre la política y la administración. Goodnow distinguió dos funciones del gobierno: en primera instancia, las expresiones de la voluntad del Estado por medio de políticas, es decir, políticas, y en segunda instancia, la ejecución de dichas políticas, o sea, la administración.²⁸ Wilson y Svava proporcionaron modelos que trataban de dilucidar los diferentes tipos de relaciones que podrían existir entre funcionarios electos y administradores.²⁹ Las teorías de la captura burocrática, la capacidad de respuesta a los clientes (en inglés, *client responsiveness*) y la teoría de las agencias (en inglés, *agency theory*), amplían nuestro conocimiento al identificar a qué burocracias buscan cumplir, ya sean comisiones reguladoras, sus clientes o sus superiores.³⁰

En segundo lugar, la teoría de la decisión (en inglés, *decision theory*) se centra en el análisis de los procesos de toma de decisiones y de las acciones institucionales.³¹ Considera que el proceso de toma de decisiones no termina con la formulación de políticas, sino que impregna todo el proceso administrativo.³² El concepto de racionalidad adquiere un carácter relevante en la selección de los medios más eficaces para alcanzar los objetivos de la organización (la eficiencia es un principio que está implícito en el comportamiento racional, según Simon), así como el “entorno psicológico de elección”

²⁶ Véase la definición de capacidad estatal ofrecida por Linda Weiss y, en general, la manera en que ella discute por qué no se puede hablar de una capacidad estatal en términos generales (*The Myth of the Powerless State...*, *op. cit.* pp. 4-5).

²⁷ Addison, Helen J., “Is Administrative Capacity a Useful Concept? Review of the Application, Meaning and Observation of Administrative Capacity in Political Science Literature”, 2009, disponible en: https://personal.lse.ac.uk/addisonh/papers/ac_concept.pdf.

²⁸ Goodnow, Frank J., *Politics and Administration. A Study in Government*, Londres, Macmillan & Co., Inc., 1900.

²⁹ Frederickson, H. George *et al.*, *The Public Administration Theory Primer*, tercera edición, Colorado, Westview Press [Edición Kindle], 2016, pp. 12-20.

³⁰ *Ibid.*, pp. 24-38.

³¹ Simon, Herbert A., *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, tercera edición, Nueva York, The Free Press (A Division of Macmillan Publishing Co., Inc.), 1976.

³² *Ídem.*

que los propicia.³³ Aunque el propio Simon reconoció que los seres humanos no eran siempre o generalmente racionales, otros autores luego introdujeron los conceptos de racionalidad limitada e irracionalidad para matizar sus explicaciones sobre la toma de decisiones institucionales, de acuerdo con el comportamiento humano, que en su opinión, podía incluso llegar a ser profundamente irracional.³⁴

Influenciada por el pensamiento económico, la teoría de la elección racional deriva de la teoría de decisiones, y asume que éstas y las acciones son el resultado del interés propio del individuo.³⁵ La teoría de la elección racional ha sido utilizada para ofrecer explicaciones sobre por qué las burocracias se comportan de cierta manera.³⁶

En tercer lugar, la teoría institucional pública busca ir más allá de la teoría económica para entender el comportamiento institucional. Suponiendo que la acción burocrática puede ser predecible e impredecible, James Q. Wilson trató de entender las preferencias burocráticas.³⁷ March y Olsen destacaron la importancia de las reglas y lo que llamaron “la lógica de la adecuación”, una perspectiva de la acción humana que, a grandes rasgos, se basa en la idea de que las reglas respetadas son aquellas consideradas legítimas, esperadas, correctas.³⁸ Describieron las instituciones políticas como “colecciones de reglas y rutinas interrelacionadas que definen acciones apropiadas en términos de relaciones entre roles y situaciones”.³⁹ Por “reglas”, se entendían:

Las rutinas, procedimientos, convenciones, roles, estrategias, formas organizativas y tecnologías en torno a las cuales se construye la actividad política... las creencias, paradigmas, códigos, culturas y conocimientos que rodean, apoyan, elaboran y contradicen esas reglas y rutinas.⁴⁰

Dichas reglas podrían imponerse a través de medios coercitivos y autoridad, o podrían formar parte de un “código de comportamiento apropiado que se aprende e interioriza a través de la socialización o la educación”.⁴¹ La vida institucional se apoya en estas reglas y está “organizada por conjuntos de recuerdos y prácticas compartidas que vienen a ser tomadas como dadas”.⁴²

³³ *Ídem.*

³⁴ En la perspectiva de Simon, “buena administración” se refiere a “comportamiento que se adapta de manera realista a sus fines”. Véase Frederickson, H. George, *The Public Administration...*, *op. cit.*, p. 167.

³⁵ *Ibid.*, p. 166.

³⁶ *Ibid.*, p. 198.

³⁷ Wilson, James Q., *Bureaucracy: What Governments Do and Why They Do it*, Nueva York, Basic Books, Inc., [Edición Kindle], 2000.

³⁸ March, James G. y Olsen, Johan P., “The Logic of Appropriateness”, en Goodin, Robert E., *The Oxford Handbook of Political Science*, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 478. Véase también: March, James G., y Olsen, Johan P., *Rediscovering Institutions: the Organizational Bases of Politics*, Nueva York, The Free Presses (A Division of Macmillan, Inc.) [Edición Kindle], 1989, p. 159-162.

³⁹ Traducción propia, de March, James G., y Olsen, Johan P., *Rediscovering institutions...*, *op. cit.*, pp. 159-160.

⁴⁰ Traducción propia, *ibid.*, p. 21.

⁴¹ Traducción propia, *ídem.*

⁴² Traducción propia, de Frederickson, *The Public Administration...*, *op. cit.* (citando a March y Olsen), p. 71.

Como cuarto punto, están las teorías de la gestión pública y la organización pública. La primera se centra en los procesos de interacción dentro de las organizaciones y “los efectos del comportamiento de gestión en los trabajadores y los resultados laborales”, este último, sobre el comportamiento de las organizaciones, dependiendo de sus arreglos estructurales.⁴³ La teoría de grupos profundiza en el comportamiento de los empleados, señalando que los trabajadores no solo son impulsados por el interés propio, sino también por la consideración de “las preferencias de los líderes que respetan, el bienestar de los compañeros de trabajo que les importan, y la supervivencia y reputación de las organizaciones en las que trabajan para obtener los resultados”.⁴⁴ Recientemente, la literatura ha analizado el papel de los líderes dentro de las organizaciones:

Con la teoría de la gestión clásica, los líderes deben asignar y coordinar el trabajo, asegurar los recursos e información necesarios para la organización, comunicar metas, alinear incentivos para los trabajadores con esos objetivos, y luego ser responsables de los resultados.⁴⁵

Aplicadas a las preguntas de investigación en cuestión, las teorías antes mencionadas pueden contribuir potencialmente a explicar, tanto el uso de la tortura en México en el contexto de los procedimientos penales (y el incumplimiento de los tratados internacionales de derechos humanos que prohíben la tortura), como las implicaciones de la tortura en la capacidad del Estado para investigar y perseguir delitos.

Estas teorías pueden abonar a la identificación de los factores de comportamiento y las dinámicas institucionales que determinan la existencia de una capacidad estatal “alta” o “baja” dentro del sistema de justicia penal, específicamente, para investigar y procesar a las personas que cometen delitos de conformidad con los derechos humanos y las normas del debido proceso. Además, pueden ser útiles para identificar las formas en las que el uso de la tortura afecta la capacidad de una institución pública para transformar los objetivos de la organización en resultados específicos.

III. Metodología

Este estudio retoma la definición de tortura contenida en el artículo 2º de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, es decir, “todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin”.⁴⁶

⁴³ Traducción propia, *ibid.*, p. 98.

⁴⁴ Traducción propia, *ibid.*, p. 104.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 116.

⁴⁶ Organización de los Estados Americanos, *Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura*, OAS Treaty González Núñez, Denise, “Tortura en México. Un análisis desde las teorías de la administración pública”, *Jurídica Ibero*, año 6, núm. 12, enero-junio, 2022.

Las organizaciones de la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos, han denunciado el uso de la tortura en diversos contextos;⁴⁷ sin embargo, este artículo se limita a analizar la práctica de la tortura en el contexto de las investigaciones y los procedimientos penales, en sintonía con lo señalado por el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, en el sentido de que la tortura en México “se utiliza predominantemente desde la detención y hasta la puesta a disposición de la persona detenida ante la autoridad judicial, y con motivo de castigar y extraer confesiones o información incriminatoria”.⁴⁸

Esta investigación, por lo tanto, centra su atención en las instituciones de procuración de justicia y, en menor medida, en la policía, quienes han sido denunciadas repetidamente como responsables de la tortura en el contexto de los procesos penales en México. Con el lanzamiento de la llamada guerra contra las drogas, en el año 2006, y la participación de las fuerzas castrenses en tareas de seguridad ciudadana, las fuerzas armadas mexicanas han sido cada vez más denunciadas por participar también en actos de tortura.⁴⁹ No obstante, cabe aclarar que la participación de los militares en estas graves violaciones a los derechos humanos quedó fuera de los límites de este estudio.

También es preciso señalar que delimitamos el concepto de capacidad del Estado al campo de la procuración de justicia. Lo definimos como la capacidad de investigar y perseguir con éxito actividades delictivas, basadas en pruebas científicamente sólidas, obtenidas de manera legal.

Para abordar las preguntas referidas en el apartado introductorio de este artículo, realizamos un estudio cualitativo básico, tal como lo definen Merriam y Tisdell.⁵⁰ Entre marzo y julio de 2019, realizamos 12 entrevistas semiestructuradas y abiertas entre profesionales con un profundo conocimiento sobre la práctica de la tortura en el contexto de los procesos penales en México.⁵¹ Reconocemos que el número de entrevistas podría

Series, núm. 67, 1985, disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/4f3cf8692.html>.

⁴⁷ Por ejemplo, Rodríguez, Priscila *et al.*, *Sin Justicia. Tortura, Tráfico y Segregación en México*, Disability Rights International, 2015.

⁴⁸ Naciones Unidas/Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Juan E. Méndez, 29 de diciembre de 2014, párr. 25.

⁴⁹ Magaloni *et al.*, “La tortura como método de investigación criminal...”, *op. cit.*

⁵⁰ Merriam y Tisdell emplean el concepto de “estudio cualitativo básico” para referirse a situaciones en las que “los investigadores simplemente describen su estudio como un ‘estudio de investigación cualitativa’ sin declararlo un tipo particular de estudio cualitativo, como un estudio fenomenológico, basado en la teoría, el análisis narrativo o etnográfico” (Merriam, Sharan B. y Tisdell, Elizabeth J., *Qualitative Research. A Guide to Design and Implementation*, San Francisco, Jossey-Bass Wiley [Edición Kindle], 2016, p. 23).

⁵¹ Las preguntas que se le hicieron a cada entrevistado variaron, según el perfil de la persona. Por ejemplo, al entrevistar a personas defensoras de derechos humanos o expertas en derecho internacional de los derechos humanos, no se hizo la pregunta sobre la definición de tortura. Las preguntas diseñadas para este estudio fueron: (1) ¿Cómo se define la tortura y cuándo se utiliza más comúnmente?; (2) ¿Cuál es el propósito de la tortura en el contexto de la investigación y el proceso penal?; (3) ¿Existen dinámicas o condiciones institucionales específicas que obstaculicen la prevención de la tortura o faciliten su comisión?; (4) ¿Se han establecido mecanismos de vigilancia y monitoreo en las fiscalías para prevenir el uso de la tortura?; (5) ¿Cómo se define y mide la capacidad estatal en lo que respecta al mandato de la fiscalía?; (6) ¿Cuáles son los elementos constitutivos de la capacidad estatal en relación con el mandato de la fiscalía?; (7) ¿Cuáles son los principales factores que debilitan y fortalecen la capacidad de los fiscales para investigar y perseguir delitos?; (8) ¿Ha tenido algún efecto el uso de la tortura en la capacidad de los fiscales para investigar y perseguir delitos?; (9) En caso afirmativo, ¿cuáles fueron esos efectos?

haber sido mayor; no obstante, existieron limitaciones de tiempo y recursos que afectaron la posibilidad de ampliar el universo. La propia literatura admite que las “[e]ntrevistas pueden llevar mucho tiempo y la logística (costo, viajes, personal) puede limitar el número de personas que pueden ser entrevistadas”.⁵² A pesar de las limitaciones, las entrevistas realizadas fueron cruciales para esbozar posibles explicaciones adicionales desde el punto de vista de las teorías de la administración pública. Ante todo, la gravedad del problema de la tortura en México exige que el tema sea objeto de investigaciones posteriores, que puedan complementar los hallazgos de éste y otros estudios.

Parte de la literatura examinada fue ilustrativa para el diseño metodológico aplicado.⁵³ Aunque cabe especificar que las preguntas planteadas en las entrevistas fueron desarrolladas específicamente para este estudio, realizamos una prueba cognitiva para verificar que las preguntas se entendieran adecuadamente y así asegurarnos de que no se había introducido ningún sesgo de manera involuntaria. Luego de ello, el cuestionario se ajustó en consecuencia. Al diseñar y planificar las entrevistas, el texto de Brinkmann y Kvale fue especialmente útil.⁵⁴

Otra aclaración pertinente es que las personas entrevistadas no fueron seleccionadas al azar, pues debido al enfoque seguido en este estudio, necesitábamos centrarnos en perfiles muy específicos. Al seleccionar a las y los entrevistados, la atención se centró en profesionales cuyos antecedentes se ajustaban a cualquiera de los siguientes perfiles: 1) servidores públicos que en el momento de las entrevistas trabajaban como fiscales o en fiscalías con responsabilidades directamente relacionadas con la conducción de investigaciones y procesos penales; 2) servidores públicos o exservidores públicos que trabajaron como fiscales en el pasado; en las fiscalías, con responsabilidades directamente relacionadas con la conducción de investigaciones penales o en actividades de seguridad pública (*law enforcement*); 3) expertos independientes, especializados en tortura, el sistema de justicia penal o la aplicación de la ley en México; 4) abogados de derechos humanos con experiencia en el sistema de justicia penal en México.⁵⁵

La selección de este tipo de perfiles cumplió tres objetivos principales. En primer lugar, ampliar los conocimientos sobre las fortalezas y debilidades de las fiscalías al mo-

⁵² McConnell, Lee y Smith, Rhona K.M., *Research Methods in Human Rights*, Nueva York, Routledge [Edición Kindle], 2018, p. 74.

⁵³ Carver, Richard y Handley, Lisa, *Does Torture Prevention Work*, Liverpool, Liverpool University Press, 2016; Association for the Prevention of Torture, *Yes, Torture Prevention Works. Insights from a Global Research Study on 30 Years of Torture Prevention*, Geneva, Association for the Prevention of Torture, 2016; Siver, “The Dark Side of the Band of Brothers...”, *op. cit.*; Wahl, Rachel, *Just Violence...*, *op. cit.*; Celermajer, Danielle, *The Prevention of Torture...*, *op. cit.*

⁵⁴ Brinkmann, Svend y Kvale, Steinar, *Doing Interviews*, segunda edición, London, SAGE Publications Inc. [Edición Kindle], 2014.

⁵⁵ Cuando fueron entrevistados, tres de ellos eran servidores públicos federales activos; dos eran fiscales en la Fiscalía General de la República, y el tercero trabajaba en servicios forenses. Al momento de la entrevista, una persona tenía una posición académica, pero su experiencia anterior incluía posiciones en la Oficina del Fiscal General. Uno de los entrevistados era consultor al momento de la entrevista, pero había ocupado posiciones de alto nivel en la Fiscalía General de la República y en la Fiscalía Estatal. Un exoficial de policía estatal y un exjuez federal también fueron entrevistados. Se entrevistó a dos investigadores, expertos en cuestiones de aplicación de la ley, así como dos expertos en derechos humanos (uno de los cuales era un experto en cuestiones de tortura), y un abogado de derechos humanos con experiencia en casos penales.

mento de investigar y procesar los casos, así como sus percepciones con respecto a las prácticas burocráticas que facilitan, toleran o incluso promueven la tortura. En segundo lugar, recopilar las experiencias de diferentes actores involucrados en la investigación y persecución penal, incluidos los que participan en el proceso desde el punto de vista de la víctima (es decir, como representante legal de una víctima de delito o violación de los derechos humanos, cometida por una tercera persona, o el representante legal de una persona que se vio obligada a confesar y es acusada de cometer delitos o violaciones de derechos humanos). En tercer lugar, escuchar las experiencias de las y los académicos que han monitoreado y estudiado el sistema de justicia penal durante años.

Algunas personas entrevistadas fueron seleccionadas deliberadamente con base en estos criterios desde el principio. Otras, fueron seleccionadas usando el método del muestreo en red.⁵⁶ Todos los perfiles, sin embargo, se ajustan a los criterios mencionados anteriormente. Para cada entrevista se obtuvo consentimiento informado.

Al considerar que la investigación abarcaba, tanto las condiciones en las que se suele cometer la tortura como algunos detalles sobre su dinámica, así como información relacionada con la conducción de las investigaciones penales, en general, la confianza era un elemento crítico que determinaba la posibilidad de llevar a cabo las entrevistas, especialmente entre los funcionarios públicos actuales o antiguos. La confianza como factor determinante, luego se tradujo en dos alternativas: 1) la selección de una persona entrevistada, basándose en la existencia previa de una relación profesional entre la investigadora y el entrevistado; y 2) la existencia de una relación de confianza entre dos entrevistados, uno refiriendo al otro.

Debido a las razones ya expresadas, el anonimato era vital. Así, se firmó un acuerdo de confidencialidad para cada una de las entrevistas. Como resultado, los nombres de las personas entrevistadas no se revelan. Las entrevistas fueron realizadas en español, de manera personal y grabadas. Es esencial aclarar que, por razones éticas y legales, las entrevistas excluyeron preguntas relacionadas con información de carácter reservada con respecto de investigaciones penales en particular.

Este estudio reconoce que la metodología enfrenta ciertas limitaciones, en la medida en que no pudo transmitir una representación exacta de la realidad. Por medio de las entrevistas fue posible recopilar información sobre experiencias y conocimientos valiosos; sin embargo, el muestreo en red pudo haber limitado la posibilidad de investigar otros datos relevantes. El hecho de que se realizaran un número relativamente reducido de entrevistas ciertamente tuvo un impacto en la capacidad de este estudio para dar cuenta de las experiencias de diversos actores, así como de los contextos y dinámicas locales (especialmente teniendo en cuenta que México es un Estado Federal, y que un gran número de actores con diferentes competencias territoriales juegan un papel en lo que ya es un proceso complejo, es decir, la investigación y el proceso penal). No

⁵⁶ El muestreo en red o *network sampling* implica, primero, “localizar a algunos participantes clave que cumplan fácilmente los criterios que ha establecido para participar en el estudio”, y luego, pedirles que “refieran a otros participantes”, Merriam y Tisdell, *Qualitative Research...*, *op. cit.* p. 97.

obstante, las entrevistas fueron útiles en la medida en que ofrecieron nuevas perspectivas y oportunidades interpretativas sobre las condiciones institucionales, que parecen facilitar la comisión de tortura y sus efectos en la capacidad del Estado para investigar y perseguir actividades delictivas. Además, la investigación, en general, arroja luz sobre otras metodologías de investigación y, en última instancia, permite teorizar sobre posibles soluciones prácticas, más allá de las que ya se han enmarcado en los ámbitos de la legislación y la interpretación jurídica.

IV. La tortura como expresión de problemas institucionales

A pesar de los cambios normativos y la ratificación de tratados, la tortura se sigue utilizando en México, especialmente como forma ilegal de investigación durante las primeras horas después de que una persona ha sido detenida. La evidencia de esto es abundante. Estadísticas generadas por el gobierno, investigaciones académicas y múltiples informes, e incluso profesionales entrevistados para este estudio, incluidas funcionarias y funcionarios públicos y especialistas, respaldan dicha aseveración.

Sin embargo, desde el punto de vista de las teorías de la administración pública, las pruebas reunidas para este estudio sobre por qué se sigue cometiendo la tortura no sugieren una sola respuesta. El principal resultado de este estudio indica que la comisión de tortura parece atribuirse a múltiples factores que interactúan de manera simultánea. Ello ayuda comprender por qué ha sido tan difícil erradicarla de las instituciones de procuración de justicia. De las respuestas de las personas entrevistadas, surgieron al menos cuatro hechos estilizados, lo que sugiere que algunas hipótesis específicas parecen tener una influencia más fuerte en el hecho de por qué la tortura es tan persistente.

a) *Se cree que la tortura es el “mejor medio” para lograr “eficiencia”*

Casi todas las personas entrevistadas mencionaron o sugirieron que la tortura es la forma más fácil de llevar a cabo investigaciones, “especialmente si cada agente está a cargo de 100 casos”. Esto parece ser consistente con los resultados de algunas investigaciones respecto al uso de la tortura en otros países. Por ejemplo, después de 12 meses de trabajo de campo, que incluyeron entrevistas cualitativas a profundidad con 33 agentes de la ley en India, Wahl concluyó, entre otras cosas, que la percepción de los “funcionarios de que el sistema legal es demasiado corrupto, ineficiente y desfasado para funcionar efectivamente amplía las situaciones en las que creen que es ‘noble’ quebrantar la ley”.⁵⁷

Según las y los especialistas entrevistados para este estudio, la tortura se percibe dentro de las instituciones como “la salida fácil” o, de hecho, “el atajo más brutal para

⁵⁷ Wahl, Rachel, “Justice, Context, and Violence: Law Enforcement Officers on Why They Torture”, *Law & Society Review*, vol. 48, núm. 4, 2014, p. 832.

lograr ciertos objetivos institucionales”. Esto está en línea con lo que el exrelator especial de Naciones Unidas sobre la Tortura, Juan E. Méndez, estableció en un informe temático de 2016, a saber, que “la falta de metodología forense, formación en técnicas de investigación penal moderna y equipo también hace que la tortura, los malos tratos y la coacción se consideren las vías más sencillas y directas de obtener confesiones o información de otra índole”.⁵⁸

Un exfiscal federal declaró que hay dos formas de obtener información: o bien el detenido es torturado, o es protegido. No obstante, en México no existe tal cosa como un programa de protección de testigos, por lo que dicha opción “no es eficiente”. Un exfuncionario del Poder Judicial Federal explicó que, para la policía, específicamente, lo importante en aras de reportar ciertos resultados es que “algunas personas”, ya sean inocentes o culpables, sean procesadas, y que la tortura es útil para ese propósito.

Un experto independiente en el tema de la tortura, consultado para este estudio, explicó que la tortura “sigue siendo la forma más corta de ofrecer resultados inmediatos y satisfactorios desde un punto de vista policial puro, no desde la perspectiva de la legalidad, frente a los crímenes de alto impacto”. En este sentido, la tortura ofrece “ventajas procesales”. En términos similares, un defensor de derechos humanos con amplia experiencia en casos penales explicó que la tortura es el medio para compensar las deficiencias en las fiscalías y para dar “resultados rápidos”, especialmente cuando los fiscales están sujetos a presiones de los medios de comunicación o están lidiando con crímenes de alto impacto. Esto parece estar respaldado por las conclusiones de Magaloni y Razu, quienes pudieron demostrar que las denuncias de tortura aumentaron significativamente después de que el expresidente Felipe Calderón lanzara la “guerra contra las drogas”, en diciembre de 2006.⁵⁹

Por fortuna, bajo las reglas del sistema de justicia penal acusatorio, el grado de “eficiencia” que ofrecen las prácticas de tortura parece ser menor. Según el estudio de Magaloni y Rodríguez, mencionado anteriormente, los controles judiciales establecidos como parte de la implementación de la reforma al sistema de justicia penal han contribuido a limitar las oportunidades de abuso, aunque en menor medida, en el caso de la delincuencia organizada.⁶⁰ En cualquier caso, incluso si la aplicación de la reforma permite ser optimista, es necesario considerar la complejidad del problema, las tensiones institucionales y el “pluralismo legal y normativo” en el que se insertan las nuevas leyes, tal como señala Celermajer.⁶¹

⁵⁸ Méndez, Juan E., *Informe provisional...*, *op. cit.*, párr. 10.

⁵⁹ Magaloni *et al.*, “La tortura como método de investigación criminal...”, *op. cit.*

⁶⁰ Magaloni y Rodríguez, “Institutionalized Police Brutality...”, *op. cit.*

⁶¹ Celermajer, *The Prevention of Torture...*, *op. cit.*, p. 47.

b) *La tortura es parte de un conjunto de creencias, culturas, paradigmas y conocimientos compartidos*

Al explicar la tortura, casi todas las personas entrevistadas se refirieron a la existencia de una “cultura”: “La tortura parece ser parte de una comprensión común de ‘cómo se hacen las cosas’, un código de conducta ‘alternativo’ o ‘informal’”. Según un exfiscal, la tortura se convirtió en una técnica “válida” o “razonable” para llevar a cabo investigaciones transmitidas de oficiales superiores a funcionarios jóvenes o nuevos, sobre la base del entendimiento (ahora eliminado formalmente) de que existía una intención criminal hasta que se demostrara lo contrario. Varios de los entrevistados se refirieron al antiguo sistema penal (que era inquisitorial) para explicar que a los agentes de policía se les enseñó a obtener información mediante tortura. Esto va en línea con el concepto de la “hipótesis de aprendizaje artesanal” (*craft apprenticeship hypothesis*) de Darius Rejali.⁶² En su amplio estudio *Torture and Democracy (Tortura y Democracia)*, Rejali explicó que los torturadores aprenden su “arte” imitando a sus pares. De acuerdo con Rejali, “la forma en que hacemos las cosas por aquí” es también una forma de pertenencia a un grupo, una referencia a una identidad compartida”.⁶³

Algunas personas entrevistadas refirieron que las autoridades jurisdiccionales solían dar un mayor valor probatorio a las declaraciones iniciales emitidas por los detenidos, algo que ciertamente se puede observar en la evolución del razonamiento jurídico a este respecto.⁶⁴ Estas respuestas se ven reforzadas por la literatura sobre el tema. Según Magaloni, la existencia de “normas informales” tuvo efectos negativos que son visibles hasta la fecha.⁶⁵ Magaloni y Rodríguez ofrecen apoyo adicional a estos hallazgos, al proporcionar más pruebas de cómo “los sistemas de justicia penal inquisitoriales amplían las oportunidades para que la policía torture”.⁶⁶

En la experiencia de un entrevistado, como asesor legal en casos penales, incluso si el nuevo sistema de justicia penal no da un mayor valor probatorio a las confesiones, en la práctica, muchos fiscales siguen pensando que necesitan obtener este tipo de pruebas, inhibiendo así la implementación de métodos de investigación más sofisticados. El mismo entrevistado declaró que hay fiscales jóvenes, especialmente pertenecientes a las nuevas generaciones, que están tratando de hacer las cosas de manera diferente, pero las instituciones deben de identificar e incentivar estas prácticas.

Los análisis realizados por académicos y académicas en otros contextos fortalecen estos hallazgos. Celermajer, quien basó su análisis en la situación de la tortura en Sri Lanka y Nepal, subraya el efecto socavador de las normas informales en cualquier in-

⁶² Rejali, Darius M., *Torture and Democracy*, Princeton University Press [Edición Kindle], 2007, p. 420.

⁶³ *Ídem*.

⁶⁴ González, “The Widespread Use of Torture...”, *op. cit.*

⁶⁵ Magaloni, Ana Laura, “Arbitrariedad e ineficiencia de la procuración de justicia: dos caras de la misma moneda”, *Colecciones de Documentos del Trabajo del CIDE*, núm. 26, 2007, p. 11.

⁶⁶ Magaloni y Rodríguez, “Institutionalized Police Brutality...”, *op. cit.*, p. 2.

tento legal de prevenir la tortura.⁶⁷ Afirma que “incluso en contextos donde existen leyes contra la tortura... sus efectos constitutivos, educativos y disuasorios son limitados. El problema sigue siendo más grave en contextos en los que la existencia de la ley es puramente formal, o donde estas leyes son contradichas, debilitadas o socavadas por otras leyes o normas informales”.⁶⁸

c) *Las malas prácticas de liderazgo y gestión contribuyen a la prevalencia de la tortura*

Casi todas las personas entrevistadas señalaron la trascendencia del ejercicio de un liderazgo conforme con determinados valores dentro de las fiscalías, así como la importancia de establecer y alinear los incentivos de manera adecuada dentro de la institución. Según un entrevistado, los superiores deben transmitir que las cosas deben hacerse de cierta manera, pero generalmente no lo hacen. Dos más sugirieron que los superiores no enseñan a los oficiales cómo llevar a cabo sus trabajos. Esperan resultados, pero ignoran los métodos utilizados para lograrlos o no crean capacidades dentro de sus equipos. Los superiores no corrigen las malas prácticas. Algunos de ellos incluso “toleran” prácticas corruptas.

Las respuestas de las personas entrevistadas a este respecto evocan algunos análisis elaborados en torno a la tortura como política. En ese marco, Clarke afirma que las enseñanzas de la psicología moderna, la sociología y la historia sugieren que cuando se enfrenta la tortura sistemática, se debe mirar, no a unas “pocas manzanas malas”, sino más bien a “fracasos de mando y control; fracasos que van a la cima”.⁶⁹ Aunque esta declaración bien puede estar relacionada con otros factores explicativos de la tortura, como la influencia de la política sobre el comportamiento de las fiscalías.

Otra persona entrevistada sugirió que los procesos de reclutamiento son inadecuados, ya que priorizan las habilidades o la experiencia equivocadas, lo que parece estar respaldado por algunos informes. Por ejemplo, un estudio realizado por *Open Society Foundations*, que se centra en el Estado de Guerrero, mencionó que “los funcionarios a cargo de la investigación y persecución del delito son contratados no solo por su experiencia militar, sino también por sus conexiones y contactos personales”.⁷⁰

Las respuestas dadas por un académico entrevistado (especialista en comportamiento policial y rendición de cuentas), fueron especialmente esclarecedoras no solo con base en este punto, sino también el anterior, relacionado con la existencia de una “cultura” que valida la tortura. De acuerdo con él, la tortura no es un problema cognitivo

⁶⁷ Celermajer, *The Prevention of Torture...*, op. cit., p. 47.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 321.

⁶⁹ Clarke, Alan, “U.S. War Crimes: Torture as Official Bush Administration Policy”, *National Lawyers Guild Review*, vol. 66, núm. 2, 2009, p. 99.

⁷⁰ Open Society Foundations, *Justicia fallida en el Estado de Guerrero*, New York, Open Society Justice Initiative, 2015, p. 41.

(en el sentido de que los agentes de policía ignoran que no deben recurrir a ella) que se puede resolver a través de la formación y los cursos, o mediante la incorporación de nuevas tecnologías e infraestructuras. Más bien, eliminar la tortura tiene que ver con “construir un *ethos*”, una nueva moral institucional que alinee los incentivos y se adhiera a los principios democráticos, por los cuales violar los derechos humanos es una desviación de los valores de la institución, pero también que actúa en consecuencia con respecto a sus empleados. En este sentido, dicho académico afirmó que las instituciones tienden a ser muy autoritarias, y que el proceso de aprendizaje de los oficiales está lejos de los principios del debido proceso. Esto coincide con la experiencia de un exoficial de policía entrevistado para este estudio, quien mencionó que los oficiales al mando solo transmiten “conocimiento negativo”, que a veces se resiste por “buenos oficiales de policía”, quienes quieren “cambiar las cosas” pero que finalmente se dan por vencidos.

Estos hallazgos están en línea con algunos estudios sobre la relación entre las prácticas de gestión y el rendimiento. Específicamente, Bloom, Van Reenen y otros, han podido demostrar que la calidad de la gestión es capaz de explicar la mejora de la productividad en el sector privado, en el sistema de salud y en la educación.⁷¹ Según esta literatura, un mejor desempeño (incluyendo una fuerte rendición de cuentas y liderazgo) conduce entonces a la elevación de los estándares y, como sugieren los autores, a un mejor servicio general en cada uno de estos sectores; por ejemplo, mejores estándares escolares y mayores tasas de supervivencia para pacientes con determinadas enfermedades.⁷² Es posible teorizar que al menos una parte del grave problema de tortura pueda ser explicado también por determinadas prácticas de gestión institucional (en conjunto con otros factores).

d) *La comisión de tortura está relacionada con el control de la burocracia o la falta de éste*

Además de los patrones antes mencionados, las entrevistas realizadas revelan que diferentes formas de control burocrático también están operando al interior de las instituciones de procuración de justicia. Algunas de las personas entrevistadas aludieron a lo que en teorías de la administración pública se denomina la dicotomía política-administración. Específicamente, se refirieron al control ejercido por los titulares de los gobiernos estatales u otros actores políticos sobre las fiscalías, los servicios forenses y la policía. “No puede sorprender, por lo tanto, que funcionarios designados en puestos de alto perfil por conexiones políticas y no por su conocimiento y experiencia sean leales a los políticos a quienes deben su trabajo”.⁷³

⁷¹ Bloom, Nicholas *et al.*, *What Drives Differences in Management?*, Cambridge, National Bureau of Economic Research Working Paper Series, 2017; Bloom, Nicholas *et al.*, *Does Management Matter in Schools?*, Cambridge, National Bureau of Economic Research, 2014; Bloom, Nicholas *et al.*, *Does Management Matter in Healthcare?*, Center for Economic Performance, 2014.

⁷² *Ídem.*

⁷³ Open Society Foundations, *Justicia fallida...*, *op. cit.*, p. 27.

Según una persona entrevistada, la policía es el “brazo ejecutor” del gobernador para ejercer el poder, desviando claramente a la policía de su objetivo principal, que es —en general— prevenir o investigar delitos. Después de haber servido como oficial de policía en dos Estados, la percepción de este entrevistado era que “todo está bien organizado en las fiscalías para que no funcionen”. Otras dos personas mencionaron que los fiscales todavía carecen de autonomía institucional y personal para llevar a cabo sus investigaciones, y a veces son sometidos a “interferencias políticas”, v.g., recibir una llamada de algún político pidiéndole que no investigue un delito por el riesgo de revelar ciertos intereses, o incluso a interferencias económicas o penales.

Tres entrevistas proporcionaron elementos conectados con las teorías de respuesta al cliente. En su opinión, la tortura se construye internamente como una expresión del servicio de la policía a la sociedad. En este marco, una persona entrevistada explicó que la tortura es percibida por algunos funcionarios de las fiscalías como una forma de “castigo”, a través de la cual la policía “protege” a la sociedad de “los malos”. Esta explicación coincide con la opinión del exoficial de policía de que la tortura es entendida como una herramienta “preventiva”, en el sentido de que previene la reincidencia criminal. Además, según explica dicho exoficial, a las y los integrantes recién reclutados en la policía se les enseña que son “representantes” de la ley y que, como tales, están facultados para “castigar”. Esto se agudiza por la percepción frecuentemente compartida de que en el nuevo sistema penal existe una alta probabilidad de que las personas detenidas y acusadas de haber cometido un delito sean liberadas.

Del mismo modo, según otra persona entrevistada, especialista en derechos humanos, la tortura como forma de castigo resulta de la internalización de los oficiales de que parte de su mandato incluye anticipar el castigo y/o de un profundo sentimiento de desconfianza hacia las instituciones judiciales y los resultados eventuales del proceso penal. Estos resultados nuevamente coinciden con estudios elaborados en otros países, concretamente con el caso de la India en el estudio elaborado por Wahl. En ese caso, la comisión de tortura estaba respaldada por las creencias morales de los oficiales, incluida la noción de que el mundo está compuesto por personas “buenas” y “malas”, y que merecen ser tratados de manera diferente.⁷⁴ Los oficiales entrevistados para el estudio de Wahl creían que “la marca de un buen profesional es una acción definitiva para resolver un caso y asegurar que los culpables sean castigados”.⁷⁵ Al igual que los resultados obtenidos para el caso de México, el estudio de Wahl sugirió que se cree que la tortura es —por sí misma— una forma de justicia y, por lo tanto, un servicio a la sociedad.⁷⁶

Además, las respuestas de varias de las personas entrevistadas sugirieron que ciertos oficiales están “fuera de control” o carecen de supervisión adecuada. Las detenciones son llevadas a cabo por agentes de policía sobre los que los fiscales no ejercen el control

⁷⁴ Wahl, *Just Violence...*, *op. cit.*, p. 106.

⁷⁵ Wahl, “Justice, Context, and Violence...”, *op. cit.*, p. 827.

⁷⁶ Wahl, *Just Violence...*, *op. cit.*

(mucho menos el Fiscal General), ya sea porque esos oficiales no dependen de la línea de mando del fiscal (en el caso de los agentes de policía preventivos) o porque existe un problema de comunicación o autoridad (en el caso de la policía ministerial). En este último caso, un oficial de alto rango puede no tener la capacidad para identificar y sancionar la tortura, pero tampoco está dispuesto a hacerlo para evitar castigar a los oficiales por lo que, a su entender, es su “método de trabajo”. Para un entrevistado, no es solo un problema de falta de control, a veces los superiores toleran o “están absolutamente involucrados” en la tortura. Cuando se le preguntó sobre el papel de los oficiales al mando en la tortura, otra persona entrevistada explicó que, en general, no hay orden explícita de torturar. Más bien, hay “entendimientos tácitos”, o los oficiales al mando pedirán a los oficiales bajo su línea de mando que ejerzan presión para que los detenidos “hablen”, una orden que luego es interpretada por quien o quienes la ejecutan.

Por último, cabe señalar que las respuestas de varias personas entrevistadas dieron cuenta de la existencia de un interés propio perseguido por quienes cometen o toleran, aunque esta explicación no parecía tan consistente como otras. Sus respuestas hacían referencia no solo a los fiscales, sino también a la policía. En este sentido, la tortura es considerada como una herramienta fundamental para simular “buenos resultados” en el trabajo, y así incrementar la propia capacidad de influencia o poder frente al superior jerárquico. En una lógica similar, los fiscales involucrados en la tortura (ya sea participando en ella o tolerándola) buscan obtener el “prestigio” que resulta de la “resolución” de los delitos. Dos entrevistados (investigadores afiliados a instituciones académicas) hicieron referencia a un interés económico propio, en el sentido de que torturar a un detenido era fundamental para ganar u obtener un beneficio de esta índole, v.g., monetario o en forma de bienes potencialmente incautados que el oficial puede retener para sus propios intereses.

e) *Posibles factores explicativos adicionales*

Una referencia recurrente entre las y los profesionales entrevistados para esta investigación, fue la necesidad de una formación adecuada para los agentes estatales involucrados en actividades de investigación y persecución penal. Varias personas entrevistadas expresaron que la policía y los fiscales carecen de la formación adecuada y de las capacidades técnicas, así como de los conocimientos para llevar a cabo investigaciones penales. Un entrevistado expresó que la policía y los fiscales no están capacitados para llevar a cabo investigaciones “sin tortura”. Un fiscal entrevistado explicó que, aunque se han llevado a cabo decenas de cursos de capacitación en aulas, estos no son efectivos y nunca lo serán, hasta que se les instruya con un enfoque práctico, es decir, mediante la incorporación de personas expertas en las actividades diarias de la fiscalía, para corregir oportunamente las malas prácticas.⁷⁷ Del mismo modo, otra persona entrevistada men-

⁷⁷ Otro entrevistado estableció explícitamente que la falta de capacidades no se relaciona con la falta de entrenamiento o con

cionó que cualquier formación en el aula debía complementarse con un seguimiento o “tutoría” constante, durante al menos dos años, e integrarse con el personal que ya se ha profesionalizado, es decir, no integrarse con oficiales de mayor jerarquía o antigüedad en la institución, para quienes la tortura puede seguir siendo una práctica “normal”.

Otros dos aspectos importantes mencionados por las personas entrevistadas están relacionados con la teoría institucional (p. ej., *public institutional theory*). El primero tiene que ver con la interacción entre dos instituciones: la policía preventiva y la policía ministerial. Varias personas entrevistadas hicieron referencia a la existencia de una “relación perversa”, un “divorcio”, “rivalidad”, una “dislocación” entre las dos. Cada una de esas instituciones tiene su poder y parecen estar en constante negociación.

El segundo aspecto está relacionado con la interacción entre las instituciones y su contexto. Dos entrevistados mencionaron que el contexto era fundamental para entender la tortura. De acuerdo con ellos, la tortura sigue siendo percibida como ampliamente tolerada o justificada entre la sociedad, una percepción que no está muy alejada de la realidad, según los datos disponibles.⁷⁸

Además, en el contexto mexicano, caracterizado como una “crisis de seguridad”, una “crisis de derechos humanos” o incluso una “crisis de civilización”,⁷⁹ se piensa en la tortura como una solución para, al menos, simular que el Estado está abordando la situación. Personas entrevistadas para este estudio indicaron que el incentivo para cometer tortura en este contexto es “extremadamente alto”, especialmente si se tiene en cuenta las altas tasas de criminalidad que se han registrado durante más de una década. Por supuesto, esta explicación está relacionada con la idea mencionada anteriormente de que la tortura es “la manera fácil” de investigar. Viejas “soluciones” que se aplican a nuevos problemas.

Según otras personas entrevistadas, las autoridades —tanto la policía como los fiscales— llevan a cabo sus investigaciones en un contexto de guerra de *facto*, que exacerbaba la “violencia mutua” con los grupos criminales, principalmente los de “alto calibre”. En términos similares, algunos sugirieron la existencia de una conexión entre el acto de torturar y la persecución penal de delitos de alto impacto, incluidos los relacionados con el régimen jurídico especial creado para la delincuencia organizada. En este contexto, se dice que la tortura se utiliza, tanto como instrumento de castigo extrajudicial como de represalia por las atrocidades cometidas por grupos criminales contra miembros de las fuerzas gubernamentales y viceversa, creando un círculo vicioso de mayor violencia y brutalidad.

cuestiones legales, sino que la voluntad política es, de hecho, la razón principal.

⁷⁸ Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, *Documento Ejecutivo sobre los resultados del Diagnóstico Nacional de la Percepción de la Población sobre la Práctica de la Tortura*, México, Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, 2016.

⁷⁹ Fazio, Carlos, *Estado de emergencia*, México, Grijalbo, 2016; Inter-American Commission on Human Rights, *Situation of Human Rights in Mexico*, Washington D.C., OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15, 2015; Anaya, Alejandro y Frey, Barbara, *Mexico's Human Rights Crisis*, University of Pennsylvania Press, 2019; Centro Prodh, *La magnitud de la crisis de derechos humanos en México*, México, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, 2016.

Por último, otras personas entrevistadas mencionaron que las deficiencias de la fiscalía se ven exacerbadas por la falta de motivación personal que resulta, a su vez, de la falta de respeto y aprecio social por el trabajo que realizan la policía y los fiscales. Basan su argumento en tres expresiones que dan cuenta de dicha falta de respeto y apreciación. El primero, señalan, se refleja en la ley y tiene que ver con el hecho de que, aunque el artículo 1° constitucional y los tratados ratificados reconocen los derechos humanos sin discriminación, el artículo 123 constitucional (y el Poder Judicial, en su labor de interpretación) no reconoce la existencia de una relación laboral entre el Estado y sus empleados, sino más bien la existencia de una relación administrativa, lo cual tiene un grave impacto en el goce de sus derechos. Los agentes de policía, en particular, trabajan en condiciones muy precarias: sus salarios son bajos, muchas veces carecen de los recursos para llevar a cabo su trabajo adecuadamente y no tienen estabilidad laboral.

La segunda expresión es institucional y tiene que ver con la inexistencia de un sistema de incentivos para aquellos oficiales que alcanzan ciertos objetivos. Varios entrevistados mencionaron que aquellos que realizan su trabajo de acuerdo con ciertas normas y estándares, no son recompensados, y que no hay servicio civil de carrera que les permita desarrollarse profesionalmente.

La tercera expresión es de carácter social, y tiene que ver con la falta de confianza social en la policía y los fiscales, una percepción que encuentra apoyo en los datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública.⁸⁰

El hecho de que algunos policías y fiscales se sientan poco reconocidos o menospreciados por su trabajo, ciertamente no es una justificación para cometer o tolerar la tortura; sin embargo, el hecho de que esta cuestión se planteó varias veces durante las entrevistas, al menos informa la situación general en la que muchos agentes de policía y fiscales llevan a cabo su trabajo, teniendo una falta de motivación para hacer más allá de lo estrictamente necesario (como puede ser mediante la extracción de confesiones).

V. Los efectos de la tortura en la capacidad del Estado para investigar y perseguir el delito

Como se menciona en la introducción, el grave problema de la tortura se ha analizado con mayor frecuencia desde una perspectiva de derechos humanos y/o derecho penal. Esto ha significado que las cuestiones comúnmente documentadas y denunciadas han sido las violaciones contra la integridad personal de la víctima y los derechos al debido proceso, entre otros, o los efectos de la tortura en el procedimiento penal (esto es, la teo-

⁸⁰ Según la *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2018* de INEGI, el 57.5% de la población de 18 años y mayores confiaba en la Fiscalía General. Este porcentaje cayó al 53.1%, en el caso de los fiscales estatales. En el caso de la policía federal, el porcentaje de confianza es del 66.4%, y en el caso de la policía estatal, del 54.3% (INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública [ENVIPE] 2018*, 2018, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2018/>).

ría del fruto del árbol envenenado). Se ha prestado menos atención a las consecuencias de la tortura en *las instituciones*.

Las instituciones en general, y la capacidad del Estado, en particular, no son características determinadas de un país. Estos son resultados endógenos de diferentes variables, es decir, los aspectos sociales y económicos de un país pueden dar forma y cambiar estas instituciones. Los problemas sociales, en particular, pueden desempeñar un papel importante en la evolución de la capacidad del Estado. En la literatura económica, es posible encontrar evidencias sobre el efecto de los problemas sociales en la capacidad del Estado. Por ejemplo, Besley y Persson sostienen que el Estado de derecho y la estabilidad política de un país afectan la creación de capacidades.⁸¹ Además, demuestran que la violencia y la inversión en capacidad estatal no solo están correlacionadas, sino que existe una relación de causalidad entre ellas.⁸² Este estudio tuvo por objeto mejorar o conocer cómo la tortura ha tenido un impacto, no solo en las víctimas y en el goce de derechos, sino también en la capacidad del Estado, tal como se definió anteriormente.

La literatura ha identificado diferentes canales por medio de los cuales es posible que las violaciones a derechos humanos afecten la capacidad estatal. Un extremo de esto ocurre cuando las violaciones de los derechos humanos son tan graves, que conducen a disturbios sociales y conflictos, afectando, a su vez, a la calidad institucional.⁸³ Otro canal se identifica cuando los abusos contra los derechos humanos afectan la percepción que la sociedad tiene sobre los gobiernos, afectando las contribuciones de los ciudadanos al presupuesto gubernamental y, en consecuencia, afectando las inversiones en calidad institucional y capacidad estatal; por el contrario, el goce efectivo de derechos civiles y políticos, al proporcionar rendición de cuentas, transparencia y confianza, pueden ayudar a construir mejores instituciones y fomentar el desarrollo económico.⁸⁴

Las y los profesionales entrevistados para este estudio identificaron al menos dos efectos del uso de la tortura en la capacidad del Estado para investigar y perseguir actividades delictivas. Desde el punto de vista de los fiscales, un efecto inmediato de la tortura es que los casos pueden perderse: la tortura puede provocar que los casos “se caigan”. No obstante, al llegar a esta conclusión, argumentamos que es importante subrayar el momento histórico en el que se lleva a cabo este estudio. Tanto la literatura como las entrevistas realizadas coinciden de manera unánime en que la tortura es una práctica instrumental. La tortura es útil para ciertos fines en un sistema penal que no presupone la inocencia de quienes fueron detenidos. Sin embargo, los fiscales parecen más propensos a perder casos bajo las reglas de procedimiento, impuestas por el sistema de justicia penal adversarial y una internalización más amplia entre las y los juzgadores de la reforma

⁸¹ Besley, Timothy y Persson, Torsten, “The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation and Politics”, *American Economic Review*, vol. 99, núm. 4, 2009, pp. 1218-1244.

⁸² Besley, Timothy y Persson, Torsten, “The Causes and Consequences of Development Clusters: State Capacity”, *Annual Review of Economics*, vol. 6, 2014, pp. 927-949.

⁸³ Blattman, Cristopher y Miguel, Edward, “Civil War”, *Journal of Economic Literature*, vol. 48, núm. 1, 2010, pp. 3-57.

⁸⁴ Donnelly, Jack, “Human Rights, Democracy, and Development”, *Human Rights Quarterly*, vol. 21, núm. 3, 1999, pp. 608-632.

constitucional de 2011.⁸⁵ La tortura puede seguir “dando resultado” (entendido como la imposición de penas de prisión) en un gran número de casos, por ejemplo, aquellos que son perseguidos bajo las reglas del sistema inquisitorial o los procesados en tribunales donde los principios de la reforma de 2011 no han sido apropiados y aplicados por completo. No obstante, hay casos en los que la tortura ya no es una práctica “eficaz”, o en los que ésta, como un viejo paradigma, está empezando a entrar en conflicto con nuevos paradigmas y culturas que están permeando en otras instituciones, como algunos juzgados o tribunales. En palabras de Celermajer, el nivel de pluralismo legal y normativo podría estar disminuyendo.⁸⁶

Como se ha dicho anteriormente, “la transparencia y la rendición de cuentas del sistema acusatorio hacen teóricamente más difícil perseguir casos débiles o incurrir en mala conducta”.⁸⁷ El sistema adversarial establece las condiciones para un control judicial más estrecho y mayor supervisión social; obliga a los fiscales a producir prueba ante el juez, y dejar de dar valor preponderante a las confesiones. Las y los profesionales entrevistados para este estudio identificaron la existencia de dificultades para defender acusaciones débiles ante las y los jueces.

El segundo efecto es que, a falta de controles e incentivos correctos, el uso de la tortura ha contribuido a la inhibición del desarrollo de métodos sofisticados de investigación criminal.⁸⁸ Las referencias a este efecto fueron recurrentes entre las personas expertas entrevistadas para este estudio. Uno de ellos explicó que donde la tortura ha seguido siendo una “solución”, los fiscales no han experimentado la necesidad de desarrollar capacidades de investigación. El hecho de que la tortura haya sido una forma válida de “hacer las cosas” ha impedido a las fiscalías profesionalizar sus prácticas y promover el fortalecimiento de los servicios forenses. Magaloni lo expone magistralmente:

“[L]a falta de controles políticos y jurídicos... [y] sin un Poder Judicial que garantizara la calidad técnica mínima de la evidencia acusatoria, así como los requerimientos más elementales del debido proceso legal, las policías y ministerios públicos no tuvieron la necesidad de profesionalizarse, ni de elevar la calidad de sus investigaciones criminales. La justicia penal mexicana se convirtió en una justicia dependiente de testimonios y confesiones. La recolección de evidencia con mayor grado de objetividad, como el análisis de sangre, la dactiloscopia, la balística, la medicina forense, no fue necesaria. La confesión como “prueba reina” era suficiente para condenar a cualquier posible sospechoso.”⁸⁹

⁸⁵ Centro Prodh *et al.*, *Del Papel a la Práctica: La aplicación de las reformas constitucionales en el sistema de justicia 2011-2016*, México, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez/Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia/Universidad Iberoamericana Ciudad de México, 2017.

⁸⁶ Celermajer, *The Prevention of Torture...*, *op. cit.*

⁸⁷ Negrete, Layda, *Mexico's New Criminal Justice System. Substantial Progress and Persistent Challenges*, México, World Justice Project, 2018, p. 8.

⁸⁸ Magaloni, Ana Laura, “Arbitrariedad e ineficiencia...”, *op. cit.*, p. 12; México Evalúa, *Hallazgos 2018. Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México*, México, México Evalúa/Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2019.

⁸⁹ Magaloni, “Arbitrariedad e ineficiencia...”, *op. cit.*, pp. 11-12.

No sería difícil concluir que la inhibición de métodos de investigación más sofisticados ha alimentado aún más la tortura, produciendo así un círculo vicioso en donde ésta parece ser una práctica que se auto refuerza.

En presencia de nuevas normas y valores, las fiscalías —en teoría— deberían sentir la necesidad de diversificar sus métodos y ampliar sus conocimientos sobre técnicas de investigación criminal. Aunque, como dijo un fiscal entrevistado para este ejercicio, “ahora que los *Ministerios públicos* se ven obligados a investigar de otras maneras, no saben cómo”. En términos más generales, un experto en derechos humanos añadió que la tortura ha: 1) socavado la confianza social en las instituciones de la fiscalía, 2) enviado un fuerte mensaje de que la ilegalidad es permisible y que el maltrato es una forma legítima de relacionarse con los demás, 3) tenido un impacto negativo en el Estado de derecho.

VI. Conclusiones

La cantidad de literatura e informes sobre la tortura en México es vasta, especialmente desde una perspectiva cualitativa; sin embargo, recientemente hay estadísticas oficiales que contribuyen a una comprensión cuantitativa más profunda del problema. Además, existe abundante información cualitativa y cuantitativa sobre el sistema de justicia penal mexicano. En general, estas fuentes ofrecen apoyo a los supuestos de que la tortura se comete comúnmente como una forma ilegal de investigación criminal; el sistema de justicia penal es débil y los niveles de impunidad son muy altos.

Este estudio ha intentado ir más allá de los límites de este conocimiento acumulado, arrojando luz sobre las condiciones institucionales que siguen facilitando el uso de la tortura e identificando sus impactos en las instituciones de procuración de justicia. Se espera que ello contribuya a una mejor comprensión de cómo la tortura seguirá determinando la calidad de la justicia, no solo en detrimento de las víctimas, sino también de las propias instituciones de procuración de justicia, si no revisamos las soluciones que se han propuesto de manera predominante hasta ahora, para erradicarla.

Por medio de entrevistas fue posible teorizar que *la práctica de la tortura se basa en tres condiciones institucionales*: 1) la percepción de que la tortura es el mejor medio para lograr la eficiencia en la investigación y la persecución penal; 2) la prevalencia de creencias, culturas, paradigmas y conocimientos compartidos en torno al uso de la tortura, principalmente la creencia de que el uso de la tortura es “la forma en que se hacen las cosas”; 3) la existencia de malas prácticas de liderazgo y gestión, incluida la incapacidad de asegurar condiciones de trabajo adecuadas; comunicar claramente lo que está permitido y lo que no; alinear los incentivos correctamente y responsabilizar a los miembros de la organización por sus acciones. Otras condiciones institucionales surgieron durante las entrevistas, pero no con tanta frecuencia como las tres mencionadas anteriormente.

Dado que una de las demandas más apremiantes de la sociedad civil organizada hacia el sistema de justicia penal ha sido la autonomía de las fiscalías, era particularmente desconcertante que la existencia de injerencias políticas como forma de control burocrático sobre la actividad de las fiscalías, *en general*, no surgiera en la mayoría de las entrevistas. La tortura, *en particular*, no se identificó explícitamente como un instrumento político en el contexto de un proceso penal, como podría mostrar potencialmente un análisis de casos. De hecho, entre las demandas formuladas por un grupo de organizaciones estaba que la persona titular de la Fiscalía General, seleccionada para el cargo, tenía que demostrar la ausencia de vínculos con poderes políticos o económicos.⁹⁰ Organizaciones internacionales se sumaron a estas voces, haciendo ver la “oportunidad histórica” para que la entonces “nueva” Fiscalía General rompiera los “pactos de impunidad y corrupción”, señalando de manera indirecta la existencia de dichas injerencias políticas en las fiscalías.⁹¹

Aunque la conexión entre la política y el comportamiento de las fiscalías no surgió con la frecuencia esperada, los datos contextuales reunidos aquí, junto con los resultados de las entrevistas, proporcionan suficiente información para apoyar la idea de que esta conexión merece examinarse más a profundidad, mediante un análisis del papel que las fiscalías han desempeñado históricamente en el sistema político mexicano. Por ejemplo, Magaloni argumenta que las fiscalías servían para contener socialmente grupos subversivos, en lugar de investigar los fenómenos delictivos.⁹² En esta línea de pensamiento, debe estudiarse con mayor profundidad el papel que se espera que cumplan las fiscalías en el contexto de la democracia.⁹³ Además, si bien los hallazgos aquí mostrados apoyan la noción de que la tortura es causada por una diversidad de factores institucionales, sería deseable mayor investigación y análisis para descubrir lo que Celermajer llama “una ecología más amplia de factores situacionales o estructurales”.⁹⁴ Ello podría incluir un análisis que permita comprender mejor la relación entre la comisión de la tortura y la corrupción, o inclusive la infiltración de los grupos delincuenciales en los aparatos de justicia.

Sobre la base de los resultados de este estudio, también podría teorizarse *que el uso persistente de la tortura como una forma ilegal de investigación penal ha tenido dos consecuencias para las instituciones de procuración de justicia*. La primera y más inmediata, es que los casos pueden perderse en presencia de mejores controles judiciales, lo que luego se traduce en una percepción de que las instituciones de justicia son “inútiles” y han “fallado” a la sociedad.

⁹⁰ Red de Organizaciones de la Sociedad Civil, #FiscaliaQueSirva, 2018, disponible en: <http://fiscaliaquesirva.mx/>.

⁹¹ Suárez-Enríquez, Ximena e Indacochea, Ursula, *Una Fiscalía que sirva en México*, Washington, D.C., Washington Office on Latin America & Due Process of Law Foundation, 2018, disponible en: <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2018/04/Fiscalia-Report-SPN.pdf>.

⁹² Magaloni, “Arbitrariedad e ineficiencia...”, *op. cit.*, p. 10.

⁹³ Langer, Máximo y Sklansky, David A., “Introduction”, en *Prosecutors and Democracy. A Cross-National Study*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018, pp. 1-8.

⁹⁴ Celermajer, *The Prevention of Torture...*, *op. cit.*, p. 9.

La segunda, de naturaleza estructural, es que el uso de la tortura ha inhibido el desarrollo de métodos sofisticados de investigación. En otras palabras, el uso de la tortura parece haber socavado la capacidad del Estado, tal como se define en este estudio. No es que la tortura sea el origen de la incapacidad estatal, sino que el uso de la tortura *como expresión de las condiciones institucionales antes mencionadas*, ha tenido un efecto inhibitorio de otros tipos de comportamiento y prácticas institucionales en lo que parece ser un círculo vicioso que se auto reproduce. En este sentido, las palabras del exrelator especial de las Naciones Unidas sobre la tortura, Juan E. Méndez, son acertadas cuando menciona que ésta “corrompe la cultura de las instituciones que las perpetran”.⁹⁵ Sobre la base de estos hallazgos, este estudio observa una importante implicación política, que es la necesidad de implementar un conjunto diverso de medidas institucionales para erradicar la tortura, además de las que han sido implementadas hasta ahora. Sobre ello, no se abunda aquí por motivos de espacio; sin embargo, se plantea como una cuestión que debería de debatirse con mayor profundidad.

Bibliografía

- ADDISON, Helen J., “Is Administrative Capacity a Useful Concept? Review of the Application, Meaning and Observation of Administrative Capacity in Political Science Literature”, 2009, disponible en: https://personal.lse.ac.uk/addisonh/papers/ac_concept.pdf.
- ANAYA, Alejandro, “Transnational and Domestic Processes in the Definition of Human Rights Policies in Mexico”, *Human Rights Quarterly*, vol. 31, núm. 1, 2009.
- ANAYA, ALEJANDRO y FREY, Barbara, *Mexico’s Human Rights Crisis*, University of Pennsylvania Press, 2019.
- ANAYA, ALEJANDRO y SALTALAMACCHIA, Natalia, “Factors Blocking the Compliance with International Human Rights Norms in Mexico”, en ANAYA, Alejandro y FREY, Barbara (eds.), *Mexico’s Human Rights Crisis*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2019.
- ASSOCIATION FOR THE PREVENTION OF TORTURE, *Yes, Torture Prevention Works. Insights from a Global Research Study on 30 Years of Torture Prevention*, Geneva, Association for the Prevention of Torture, 2016.
- BESLEY, Timothy y PERSSON, Torsten, “The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation and Politics”, *American Economic Review*, vol. 99, núm. 4, 2009.
- BESLEY, Timothy y PERSON, Torsten “The Causes and Consequences of Development Clusters: State Capacity”, *Annual Review of Economics*, vol. 6, 2014.

⁹⁵ Méndez, *Informe provisional...*, op. cit., párr. 21.

- BLATTMAN, Christopher y EDWARD, Miguel, “Civil War”, *Journal of Economic Literature*, vol. 48, núm. 1, 2010.
- BLOOM, Nicholas *et al.*, *Does Management Matter in Healthcare?*, Center for Economic Performance, 2014.
- BLOOM, NICHOLAS *et al.*, “Does Management Matter in Schools?”, Cambridge, National Bureau of Economic Research, 2014.
- BLOOM, NICHOLAS *et al.*, *What Drives Differences in Management?*, Cambridge, National Bureau of Economic Research Working Paper Series, 2017.
- BRINKMANN, Svend y KVALE, Steinar, *Doing Interviews*, segunda edición, London, SAGE Publications Inc. [Edición Kindle], 2014.
- CARVER, Richard y HANDLEY, Lisa, *Does Torture Prevention Work*, Liverpool, Liverpool University Press, 2016.
- CELERMAJER, Danielle, *The Prevention of Torture. An Ecological Approach*, Cambridge, Cambridge University Press [Edición Kindle], 2018.
- CENTRO PRODH, *La magnitud de la crisis de derechos humanos en México*, México, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, 2016.
- CENTRO PRODH *et al.*, *Del Papel a la Práctica: La aplicación de las reformas constitucionales en el sistema de justicia 2011-2016*, México, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez/Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia/Universidad Iberoamericana Ciudad de México, 2017.
- CLARKE, Alan, “U.S. War Crimes: Torture as Official Bush Administration Policy”, *National Lawyers Guild Review*, vol. 66, núm. 2, 2009.
- COLE, Wade M., “Mind the Gap: State Capacity and the Implementation of Human Rights Treaties”, *International Organization*, vol. 69, núm. 2, 2015.
- COMISIÓN EJECUTIVA DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS, *Documento Ejecutivo sobre los resultados del Diagnóstico Nacional de la Percepción de la Población sobre la Práctica de la Tortura*, México, Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, 2016.
- DONNELLY, Jack, “Human Rights, Democracy, and Development”, *Human Rights Quarterly*, vol. 21, núm. 3, 1999.
- EL-TALIAWI, Ola. G. y VAN DER WAL, Zeger, “Developing Administrative Capacity: an Agenda for Research and Practice”, *Policy Design and Practice*, vol. 2, núm. 3, 2019.
- ENGLEHART, Neil A., “State Capacity, State Failure, and Human Rights”, *Journal of Peace Research*, vol. 46, núm. 2, marzo 2009.
- FAZIO, Carlos, *Estado de emergencia*, México, Grijalbo, 2016.
- FREDERICKSON, H. George *et al.*, *The Public Administration Theory Primer*, segunda edición, Colorado, Westview Press [Edición Kindle], 2016.
- GONZÁLEZ, Denise, “The Widespread Use of Torture and Its Impacts on the Rule of Law”, *The International Journal of Human Rights*, vol. 20, núm. 10, 2018.
- GOODLIFFE, Jay y HAWKINS, Darren G., “Explaining Commitment: States and the Convention against Torture”, *The Journal of Politics*, vol. 68, núm. 2, 2006.

- GOODNOW, Frank J., *Politics and Administration. A Study in Government*, Londres, Macmillan & Co., Inc., 1900.
- HAFNER-BURTON, Emilie M. y TSUTSUI, Kiyoteru, “Justice Lost! The Failure of International Human Rights Law To Matter Where Needed Most”, *Journal of Peace Research*, vol. 44, núm. 4, 2007.
- HARITOS-FOTOUIROS, Mika, *The Psychological Origins of Institutionalized Torture*, New York, Routledge [Edición Kindle], 2003.
- HATHAWAY, Oona A., “Do Human Rights Treaties Make a Difference?”, *Yale Law Journal*, vol. 111, núm. 8, 2002.
- HENDRIX, Cullen S., “Measuring State Capacity: Theoretical and Empirical Implications for the Study of Civil Conflict”, *Journal of Peace Research*, Special Issue on State Capacity and Civil War, vol. 47, núm. 3, 2010.
- HILL JR., Daniel W., “Estimating the Effects of Human Rights Treaties on State Behavior”, *The Journal of Politics*, vol. 72, núm. 4, 2010.
- HILL JR., DANIEL W., y JONES, Zachary M., “An Empirical Evaluation of Explanations for State Repression”, *American Political Science Review*, vol. 108, núm. 3, 2014.
- HUGGINS, Martha R., *Violence Workers: Police Torturers and Murders Reconstruct Brazilian Atrocities*, Berkeley/Los Ángeles, University of California Press [Edición Kindle], 2002.
- INEGI, *Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2016*, México, 2016, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enpol/2016/>
- INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2018*, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2018/>
- INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *Situation of Human Rights in Mexico*, Washington D.C., OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15, 2015.
- LANGER, Máximo y SKLANSKY, David A., “Introduction”, en *Prosecutors and Democracy. A Cross-National Study*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018.
- MAGALONI, Ana Laura, “Arbitrariedad e ineficiencia de la procuración de justicia: dos caras de la misma moneda”, *Colecciones de Documentos del Trabajo del CIDE*, núm. 26, 2007.
- MAGALONI, Beatriz *et al.*, “La tortura como método de investigación criminal. El impacto de la guerra contra las drogas en México”, *Política y gobierno*, vol. XXV, núm. 2, 2018.
- MAGALONI, Beatriz y RODRÍGUEZ, Luis, “Institutionalized Police Brutality: Torture, the Militarization of Security, and the Reform of Inquisitorial Criminal Justice in Mexico”, *American Political Science Review*, vol. 114, núm. 4, 2020.
- MARCH, James G., y OLSEN, Johan P., *Rediscovering Institutions: the Organizational Bases of Politics*, Nueva York, The Free Presses (A Division of Macmillan, Inc.) [Edición Kindle], 1989.

- MARCH, James G., y OLSEN, Johan P., “The Logic of Appropriateness”, en GOODIN, Robert E., *The Oxford Handbook of Political Science*, Oxford, Oxford University Press, 2011.
- MCCONNELL, Lee y SMITH, Rhona K.M., *Research Methods in Human Rights*, Nueva York, Routledge [Edición Kindle], 2018.
- MÉNDEZ, Juan E., *Informe provisional del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, A/71/298, 5 de agosto de 2016.
- MERRIAM, Sharan B. y TISDELL, Elizabeth J., *Qualitative Research. A Guide to Design and Implementation*, San Francisco, Jossey-Bass Wiley [Edición Kindle], 2016.
- MÉXICO EVALÚA, *Hallazgos 2018. Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México*, México, México Evalúa/Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2019.
- NACIONES UNIDAS/CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes*, Juan E. Méndez, 29 de diciembre de 2014.
- NEGRETE, Layda, *Mexico's New Criminal Justice System. Substantial Progress and Persistent Challenges*, México, World Justice Project, 2018.
- OPEN SOCIETY FOUNDATIONS, *Justicia fallida en el Estado de Guerrero*, New York, Open Society Justice Initiative, 2015.
- RED DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL, #FiscalíaQueSirva, 2018, disponible en: <http://fiscaliaquesirva.mx/>.
- REJALI, Darius M., *Torture and Democracy*, Estados Unidos, Princeton University Press [Edición Kindle], 2007.
- RISSE, Thomas *et al.*, *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- RISSE, Thomas *et al.*, *The Persistent Power of Human Rights. From Commitment to Compliance*, New York, Cambridge University Press, 2013.
- RODRÍGUEZ, Priscila *et al.*, *Sin Justicia. Tortura, Tráfico y Segregación en México*, Disability Rights International, 2015.
- SIMON, Herbert A., *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, Nueva York, The Free Press (A Division of Macmillan Publishing Co., Inc.), 1976.
- SIVER, Christi, “The Dark Side of the Band of Brothers: Why Do Military Units Commit War Crimes”, *International Studies Association Annual Conference*, Chicago, 2007.
- SUÁREZ-ENRÍQUEZ, Ximena e INDACOCHEA, Ursula, *Una Fiscalía que sirva en México*, Washington, D.C., Washington Office on Latin America & Due Process of Law Foundation, 2018, disponible en: <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2018/04/Fiscalia-Report-SPN.pdf>.
- WAHL, Rachel, “Justice, Context, and Violence: Law Enforcement Officers on Why They Torture”, *Law & Society Review*, vol. 48, núm. 4, 2014.

- WAHL, Rachel, *Just Violence: Torture and Human Rights in the Eyes of the Police*, California, Stanford University Press [Edición Kindle], 2017.
- WEISS, Linda, *The Myth of the Powerless State. Governing the Economy in a Global Era*, Cornell University Press/London Polity Press, 1999.
- WILSON, James Q., *Bureaucracy: What Governments Do and Why They Do it*, Nueva York, Basic Books, Inc. [Edición Kindle], 2000.

